

Jaarboek Overheidsfinanciën 2006

C.A. de Kam en A.P. Ros (redactie)

Sdu UITGEVERS

Jaarboek Overheidsfinanciën 2006

Jaarboek Overheidsfinanciën 2006

Meer informatie over deze uitgave kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

tel.: 070 - 378 9880

fax: 070 - 378 9783

e-mail: sdu@sdu.nl

© 2006, Sdu Uitgevers bv, Den Haag

Omslagontwerp: Villa Y, Den Haag

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

Drukwerk: De Groot Drukkerij bv, Goudriaan

ISBN: 90 12 11162 5

NUR: 781

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet 1912 gestelde uitzonderingen, mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd (waaronder begrepen het opslaan in een geautomatiseerd gegevensbestand) en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

De bij toepassing van art. 16b en 17 Auteurswet 1912 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, tel.: 023-7997810.

Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken op grond van art. 16 Auteurswet 1912 dient men zich te wenden tot de stichting PRO, Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, tel.: 023-7997809. Voor het overnemen van een gedeelte van deze uitgave ten behoeve van commerciële doeleinden dient men zich te wenden tot de uitgever.

Hoewel aan de totstandkoming van deze uitgave de uiterste zorg is besteed, kan voor de afwezigheid van eventuele (druk)fouten en onvolledigheden niet worden ingestaan en aanvaarden de auteur(s), redacteur(en) en uitgever deswege geen aansprakelijkheid voor de gevolgen van eventueel voorkomende fouten en onvolledigheden.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical, photocopying, recording or otherwise, without prior written permission from the publisher.

While every effort has been made to ensure the reliability of the information presented in this publication, Sdu Uitgevers neither guarantees the accuracy of the data contained herein nor accepts responsibility for errors or omissions or their consequences.

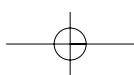
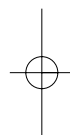
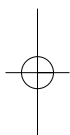
Inhoud

Woord vooraf 7

Auteurs 9

- 1 **Overheidsfinanciën en economie** 11
C.A. de Kam en A.P. Ros
- 2 **Sociale zekerheid en arbeidsmarkt** 35
C.A. de Kam en K.P. Goudswaard
- 3 **Gezondheidszorg** 57
S.A. van der Geest, F.T. Schut en M. Varkevisser
- 4 **Decentrale overheden** 87
M.C. Wassenaar
- 5 **Nederland in de Europese Unie** 109
H.J.J. Stolwijk en A.J. Oskam
- 6 **Belastinguitgaven** 131
S.J.C. Hemels en A.P. Ros
- 7 **Wet maatschappelijke ondersteuning** 163
C.A. Hazeu
- 8 **Mobiliteitsbeleid** 177
E.T. Verhoef en H.A. van Gent
- 9 **Prestaties van de publieke sector** 197
B. Kuhry, E. Pommer en E. Eggink
- 10 **De organisatie van de publieke sector** 225
D.J. Kraan
- 11 **De publieke sector in de publieke opinie** 247
J.W. Becker

Trefwoordenregister 267



Woord vooraf

De begrotingen van het Rijk, van instanties die de wettelijke sociale verzekeringen uitvoeren, van provincies en van andere decentrale overheden omvatten samen elk jaar vele duizenden bladzijden. In deze stroom drukwerk proberen politiek verantwoordelijke bestuurders en hun ambtelijke penvoerders duidelijk te maken wat de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie willen bereiken, welke uitgaven daarvoor worden gedaan en hoe die uitgaven worden gefinancierd. De pretenties zijn tamelijk groot, nieuwe beleidsvoornemens krijgen in de regel veel meer aandacht dan (succes en falen van) beleid in uitvoering, en het gaat om heel veel geld. In 2006 beslaan de uitgaven van de overheid 47 procent van het bruto binnenlands product, dat voor dit jaar wordt geraamd op 500 mld euro.

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Politici en ambtelijke medewerkers zijn geneigd hun plannen en de effecten van bestaand en nieuw beleid in een zo gunstig mogelijk daglicht te stellen. Dat is menselijk, en als onderdeel van collectieve-besluitvormingsprocessen goed verklaarbaar. Des te belangrijker is het dat begrotingscijfers en het overheidsbeleid met gepaste distantie worden gezien en geanalyseerd. Met dat oogmerk heeft het bestuur van de in 2002 opgerichte Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën besloten te beginnen in 2003 telkenjare een Jaarboek Overheidsfinanciën uit te brengen. Dit Jaarboek is het vierde in deze reeks.

Het bestuur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën beoogt het publieke debat over de ontvangsten en de uitgaven van de overheid te stimuleren, door resultaten van onafhankelijk en wetenschappelijk integer onderzoek van de openbare financiën in bredere kring bekendheid te geven. Behalve dit Jaarboek, geeft de stichting daartoe ook het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* uit, dat zes maal per jaar verschijnt. Het afgelopen jaar verschenen tevens de eerste drie monografieën in de reeks Dreesforum, over achtereenvolgens de rol van de overheid bij *corporate governance*, de vlaktaks en het volkshuisvestingsbeleid.

WOORD VOORAF

Structuur van het Jaarboek

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006* bevat elf hoofdstukken, die zijn te groeperen in drie blokken.

Het eerste blok bestaat uit zes hoofdstukken en gaat over de grote lijnen van het financieel-economische beleid. In hoofdstuk 1 presenteren *De Kam* en *Ros* een samenvattend beeld van de gang van zaken in de vaderlandse economie en belichten zij recente ontwikkelingen bij de overheidsfinanciën. In het begrotingsbeleid worden drie budgetdisciplinesectoren onderscheiden. Behalve de sector Rijksbegroting in enge zin betreft het de sectoren Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt, en Zorg. In hoofdstuk 2 nemen *De Kam* en *Goudswaard* het beleidsterrein van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de korrel. Vervolgens nemen *Van der Geest*, *Schut* en *Varkevisser* in hoofdstuk 3 de zorgsector onder de loep. De centrale overheid zit in de sandwich tussen decentrale overheden en de Europese Unie. In hoofdstuk 4 beschrijft *Wassenaar* de soms moeizame financiële verhouding tussen enerzijds het Rijk en anderzijds gemeenten, provincies en waterschappen. Daarna behandelen *Stolwijk* en *Oskam* in hoofdstuk 5 de netto bijdrage van Nederland aan de Europese Unie. Deze bijdrage is relatief klein, maar zou nog dalen wanneer strak de hand wordt gehouden aan het subsidiariteitsbeginsel. Zij werken dit nadeel uit voor landbouw- en structuurbeleid. Om haar doelstellingen te bereiken kan de overheid onder andere fiscale faciliteiten in het leven roepen. Deze belastinguitgaven staan centraal in hoofdstuk 6, waarvoor *Hemels* en *Ros* tekenen.

Het tweede blok omvat enkele specifieke beleidsterreinen. In hoofdstuk 7 behandelt *Hazeu* de dit jaar ingevoerde Wet maatschappelijke ondersteuning. *Verhoef* en *Van Gent* leggen in hoofdstuk 8 het mobiliteitsbeleid van de overheid op de snijtafel.

Het derde en laatste blok belicht een aantal aspecten van de publieke sector in den brede. In hoofdstuk 9 analyseren *Kuhry*, *Pommer* en *Eggink* de prestaties van de publieke sector. *Kraan* bespreekt in hoofdstuk 10 recente ontwikkelingen bij de organisatie van de publieke sector. Ter afronding schetst *Becker* in hoofdstuk 11 een beeld van de waardering voor de publieke sector in de publieke opinie.

Deadline

Het Jaarboek is afgesloten per 1 mei 2006. Met nadien bekend geworden mee- en tegenvallers voor beleidsmakers kon geen rekening worden gehouden. De copy van enkele hoofdstukken is al in februari en maart aangeleverd.

Dankbetuiging

De eindredactie is heel veel dank verschuldigd aan alle auteurs die een bijdrage aan dit Jaarboek hebben geleverd. De heer Wim Heijsteeg (Sdu Uitgevers) heeft stoïcijns geduld betoond bij het wachten op aan te leveren kopij, en de productie van deze aflevering van het Jaarboek vervolgens in goede banen geleid.

Flip de Kam

Arie Ros

Auteurs

Dr. J.W. Becker. Voormalig Senior onderzoeker, Sociaal en Cultureel Planbureau

Mw. dr. E. Eggink. Senior onderzoeker, Sociaal en Cultureel Planbureau

Mw. drs. S.A. van der Geest. Wetenschappelijk onderzoeker bij SEOR B.V., Erasmus Universiteit Rotterdam, tevens verbonden aan het Erasmus Competition and Regulation institute (ECRI)

Drs. H.A. van Gent. Universitair docent Ruimtelijke economie, Vrije Universiteit Amsterdam

Prof. dr. K.P. Goudswaard. Hoogleraar Toegepaste economie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Dr. C.A. Hazeu. Institutioneel econoom; Senior wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Mw. dr. S.J.C. Hemels. Universitair docent, Departement Fiscale en economische vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, tevens werkzaam bij Allen & Overy LLP te Amsterdam

Prof. dr. C.A. de Kam. Hoogleraar Economie van de publieke sector, Rijksuniversiteit Groningen

Mr. dr. D.J. Kraan. Project manager, Budgeting and Public Expenditures Division, Public Governance and Territorial Development Directorate, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

Dr. B. Kuhry. Senior onderzoeker, Sociaal en Cultureel Planbureau

AUTEURS

Prof. dr. ir. A.J. Oskam. Hoogleraar Agrarische economie en plattelandsbeleid, Wageningen Universiteit

Drs. E.J. Pommer. Hoofd Onderzoeksgroep Quartaire Sector, Sociaal en Cultureel Planbureau

Drs. A.P. Ros. Wetenschappelijk docent, Departement Fiscale en economische vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Prof. dr. F.T. Schut. Bijzonder hoogleraar Gezondheidszorgbeleid en economie van de gezondheidszorg, instituut Beleid & Management Gezondheidszorg (iBMG), Erasmus Universiteit Rotterdam

Dr. ir. H.J.J. Stolwijk. Programmaleider Landbouw en natuur, Sector Economie en fysieke omgeving, Centraal Planbureau

Drs. M. Varkevisser. Wetenschappelijk onderzoeker bij het instituut Beleid & Management Gezondheidszorg (iBMG), Erasmus Universiteit Rotterdam, tevens verbonden aan het Erasmus Competition and Regulation institute (ECRi)

Prof. dr. E.T. Verhoef. Hoogleraar Ruimtelijke economie, Vrije Universiteit Amsterdam

Drs. M.C. Wassenaar. Hoofd Afdeling Arbeidsverhoudingen en Uitvoeringsbeleid, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

HOOFDSTUK 1

Overheidsfinanciën en economie

*C.A. de Kam**

*A.P. Ros**

1.1 Inleiding

In september vorig jaar bezwoeren de opstellers van de Miljoenennota 2006 hun lezers nog even geduld te oefenen.¹ Na vijf magere jaren zouden in de loop van dit jaar eindelijk betere tijden aanbreken. In de gelijktijdig met de Miljoenennota verschenen Macro Economische Verkenning 2006 voorzag het Centraal Planbureau (CPB) een tot 2½ procent aantrekende economische groei.² Het in april 2006 uitgebrachte Centraal Economisch Plan (CEP) 2006 schroeft de groeiverwachting voor dit jaar op tot 2¾ procent.³ Komend jaar zal het bruto binnenlands product (bbp) volgens de laatste inzichten zelfs met 3 procent toenemen.⁴ In onderdeel 1.2 staan wij stil bij de macro-economische ontwikkeling van de afgelopen jaren en vooruitzichten voor de vaderlandse economie op de korte termijn.

Eind november rapporteerde de minister van Financiën in de Najaarsnota 2005 een forse verbetering van het begrotingssaldo.⁵ De afgelopen februari aan de Tweede Kamer gestuurde Voorlopige Rekening 2005 presenteerde een nog gunstiger beeld van de overheidsfinanciën.⁶ De totale begroting is nu vrijwel in evenwicht. Onzeker is overigens nog in welke mate recent aan het daglicht gekomen meevallers – vooral bij de inkomsten van de overheid – structureel doorwerken naar latere jaren. Daarover zal de Voorjaarsnota 2006 meer klaarheid moeten scheppen. Onderdeel 1.3 biedt een samenvattend beeld van de overheidsfinanciën.

Het meerjarenperspectief is ditmaal van nog grotere betekenis dan anders het geval is. Het bepaalt immers mede de financiële armslag waarover politieke partijen beschikken bij het opstellen van hun programma voor de verkiezingen van de Tweede Kamer in mei 2007. Het meerjarenbeeld van de overheidsfinanciën legt tevens doorslaggevend gewicht in de

* Wij danken F. Bos (Centraal Planbureau) voor nuttig commentaar.

1 Tweede Kamer (2005-2006a), 13.

2 Centraal Planbureau (2005), 17.

3 Centraal Planbureau (2006), 16.

4 De tekst van dit hoofdstuk is afgesloten per 1 mei 2006.

5 Tweede Kamer (2005-2006e).

6 Tweede Kamer (2005-2006f).

schaal bij de daaropvolgende onderhandelingen over het regeerakkoord, dat richtsnoer zal vormen bij de daden van het eerstkomende coalitiekabinet. Wensen voor hogere uitgaven, lastenverlichting en verbetering van het begrotingssaldo moeten bij die onderhandelingen tegen elkaar worden afgewogen. Onderdeel 1.4 benoemt enkele financieel-economische desiderata voor het nieuwe regeerakkoord.

Kiezers en gekozenen veronderstellen doorgaans dat bestaande en nieuw gesignaleerde knelpunten zijn te verhelpen door de overheidsuitgaven voor daarmee samenhangende begrotingsposten op te voeren. Deze veronderstelling getuigt van wijdverbreid misverstand. Zorgbarende wachtlijsten voor een behandeling in het ziekenhuis kunnen bijvoorbeeld ook krimpen door een handiger routing van patiënten en betere planning van ingrepen. Naar de recente ervaring in Nederland en het Verenigd Koninkrijk leert, gaat een verruimd (collectief gefinancierd) zorgbudget daarentegen voor een belangrijk deel op aan verbetering van de arbeidsvoorwaarden van zorgaanbieders, zonder dat daar direct aanwijsbaar betere patiëntenzorg tegenover staat. Onze conclusie vindt steun in resultaten van vergelijkend onderzoek, die aantonen dat de prestaties van de publieke sector bij een gegeven uitgavenpeil tamelijk sterk kunnen verschillen.⁷ Anders gezegd: in veel landen kan de overheid beter presteren, zonder dat haar uitgaven omhoog hoeven. In de afgelopen halve eeuw kenden de Nederlandse overheidsuitgaven – gemeten als aandeel van het bbp – een sterke dynamiek. Tussen 1950 en 1983 is de uitgavenquote verdubbeld tot meer dan 60 procent van het bbp. In de daaropvolgende twintig jaar zakte die quote weer tot beneden de 50 procent. Merkwaa-digerwijs had dit uiteenlopende beslag vanuit de collectieve sector nauwelijks gevolgen voor de door de overheid teweeggebrachte herverdeling van personele inkomens en voor de tevredenheid van de burgers met door de overheid bewezen diensten. In onderdeel 1.5 speculeren wij over de mogelijkheid dat de uitgavenquote in de komende 20 à 25 jaar – ondanks de snelle vergrijzing van de bevolking – zou kunnen dalen tot omstreeks 40 procent van het bbp.

1.2 Macro-economische ontwikkeling

Afgaande op prognoses van het CPB in het CEP 2006 heeft onze economie de kaap gerond.⁸ De vooruitzichten voor 2006 en 2007 wijzen in de richting van een breed gedragen herstel (tabel 1.1). Daarmee lijkt definitief een einde te zijn gekomen aan een uitzonderlijk lange periode van laagconjunctuur. De groeiende afzet van het bedrijfsleven komt niet langer uitsluitend voor rekening van de uitvoer, ook de investeringen en de consumptie trekken thans duidelijk aan. Met in beide jaren een economische groei van rond 3 procent neemt de werkgelegenheid flink toe. De kosten van levensonderhoud lopen slechts weinig op. Mede daardoor zien huishoudens – dooreen genomen – voor het eerst sinds 2002 hun koopkracht weer wat verbeteren. Vooral in 2006 is de spreiding rondom de gemiddelde koopkrachtverbetering van 1¼ procent overigens fors. Zonder reparatiemaatregelen zien meer dan een miljoen huishoudens ook dit jaar hun koopkracht afkalven. De grote spreiding van de koopkrachtmutaties die zichtbaar is in de gebruikelijke puntenwolken van het CPB⁹ valt vooral toe te schrijven aan de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen.

⁷ Zie onderdeel 9.6 van dit Jaarboek.

⁸ Centraal Planbureau (2006), 65.

⁹ Centraal Planbureau (2005), 120; Centraal Planbureau (2006), 118.

Overigens zijn de ramingen van het CPB, zoals steeds, met belangrijke opwaartse en neerwaartse onzekerheden omgeven. De belangrijkste internationale onzekerheden liggen in de ontwikkeling van de olieprijs en de dollarkoers.¹⁰ Daarnaast bestaat onzekerheid over de ontwikkeling van de particuliere consumptie. De gemiddelde fout bij de groeiraming in de periode 1998-2003 bedroeg 1,5 procentpunt. Anders gezegd, de groei van het bruto product ligt in 2006 hoogstwaarschijnlijk ergens tussen 1 en 4 procent, met alle bijkomende gevolgen voor de overheidsfinanciën en de koopkracht van huishoudens vandien. Dat gezegd zijnde, vormt de puntraming van het CPB hierna het kompas.

Tabel 1.1 Kerngegevens Nederlandse economie

	2003	2004	2005	2006	2007
<i>Procentuele veranderingen</i>					
Groei bbp	-0,1	1,7	0,9	2 ³ / ₄	3
Werkzame beroepsbevolking	-0,5	-1,2	0,0	1 ¹ / ₂	2
Consumentenprijsindex	2,1	1,2	1,7	1 ¹ / ₄	1 ¹ / ₄
Koopkracht, mediaan alle huishoudens	-1,1	-0,4	-1,7	1 ¹ / ₄	1
<i>Niveaus</i>					
Arbeidsinkomensquote marktsector	80,4	80,0	79,7	79	77 ³ / ₄
Inactieven/actieven-ratio	65,9	67,3	68,6	68	65 ³ / ₄

Bron: Centraal Planbureau (2006), 19 en 129

De mooie cijfers voor 2006 en 2007 die het CPB in het CEP 2006 wereldkundig heeft gemaakt kunnen niet verbloemen dat de Nederlandse economie tijdens de rit van dit kabinet slechts middelmatig presteert. In de periode 2004-2007 groeit de economie in de andere veertien 'oude' lidstaten van de Europese Unie gemiddeld een kwart sneller dan bij ons.¹¹ In 2007 ligt de werkloosheid in ons land slechts dertigduizend personen lager dan in 2003.

Zolang het economisch tij tegenzit, zoeken aan het bewind zijnde politici de oorzaken van de malheur bij voorkeur elders: de wereldhandel zit in het slop, de vakbonden hebben te hoge looneisen gesteld, ondernemers innoveren niet genoeg, en zo meer. Zodra de economie de wind in de zeilen krijgt, claimen politici daarentegen het exclusieve vaderschap van het succes.¹² Zeker in dit geval is dat onterecht. Het in de afgelopen jaren gevoerde procyclische kabinetsbeleid heeft het economisch herstel eerder afgeremd dan bevorderd. Teneinde ingrijpende bezuinigingen gemakkelijker te kunnen verkopen, lieten ministers geen gelegenheid voorbij gaan om de burgers economisch onheil aan te zeggen. Door forse lastenverzwaringen kwam de koopkracht van velen geducht in de knel. Logisch dat in dit onzekere klimaat consumenten het geld niet gemakkelijk lieten rollen en ondernemers bij het doen van

10 Het Centraal Planbureau (2006, 19) gaat uit van een olieprijs van 60 dollar (2006) respectievelijk 55 dollar (2007) en een koers van 1,20 dollar per euro.

11 Centraal Planbureau (2006), 199.

12 Zie bijvoorbeeld het interview met minister Brinkhorst van Economische Zaken in *Het Financieel Dagblad* van 5 april 2006.

nieuwe investeringen de kat nog even uit de boom keken. Als gevolg van bezuinigingen stonden ook de eigen bestedingen van de overheid onder druk. Het gevolg was klassieke vraaguitval. De verkopen van het bedrijfsleven aan binnenlandse klanten (consumenten, investeerders, de overheid) stokten. Geen wonder dat het planbureau in het CEP 2006 constateert dat de gehele economische groei van de laatste jaren dreef op de kurk van hogere verkopen aan buitenlandse afnemers. De binnenlandse afzetmarkt stagneerde volledig, mede als gevolg van de inzet van het kabinet.

Wel is het aannemelijk dat verschillende structurele hervormingen juist op middellange termijn gunstige gevolgen hebben voor het functioneren van de Nederlandse economie.

De afgelopen jaren nam het kabinet het stelsel van sociale zekerheid op de schop om de arbeidsmarkt te dynamiseren.¹³ Zo is het lastiger geworden een uitkering wegens langdurige arbeidsongeschiktheid te claimen. Bij werkloosheid duurt de uitkering korter. Fiscale faciliteiten voor vervroegd uittreden en prepensioen zijn met ingang van 2006 afgeschaft.¹⁴ Al enkele jaren ervaren gemeenten een sterke prikkel om bijstandontvangers aan het werk te krijgen en fraude bij de bijstand aan te pakken. Vroeger konden lokale overheden 90 procent van de bijstandsuitgaven declareren in Den Haag. Tegenwoordig ontvangen gemeenten jaarlijks een vast budget waarmee ze het moeten doen. Wat zij eventueel overhouden mogen zij gebruiken voor andere bestemmingen.¹⁵ Als gevolg van het samenstel van deze hervormingen zal het aantal uitkeringsontvangers bij een aantrekkende economie waarschijnlijk versneld teruglopen.

In de periode 2001-2005 nam het bbp gemiddeld met slechts 0,8 procent per jaar toe. Tijdens de daaraan voorafgaande periode van hoogconjunctuur (1996-2000) bedroeg de jaarlijkse economische groei het vijfvoudige. In de vorige aflevering van het Jaarboek stelden wij vast dat Nederland na 2001 niet langer in staat was de groei van de relevante wereldhandel bij te houden. Verder concludeerden wij dat de groeicijfers van Nederland en die van het gehele eurogebied sinds het begin van de jaren negentig globaal gezien in de pas liepen.¹⁶ Kennelijk is het achterblijvende groeitempo van het bbp geen specifieke aandoening van de vaderlandse economie, maar is veeleer sprake van een vorm van *eurosclerose*. Wel lag de groei bij ons in de vorige eeuw wat hoger, en nadien een tikje lager dan elders in de eurozone.

Volgens een analyse in de Miljoenennota 2006 valt de gesignaleerde groeiomslag voor ongeveer de helft toe te schrijven aan onze weggezakte uitvoer. De wereldhandel expandeerde deze eeuw minder uitbundig, de arbeidskosten in Nederland stegen na 1997 sterk en de oplopende eurokoers (tegenover de dollar) holde onze concurrentiepositie verder uit. De stagnerende particuliere consumptie is grofweg verantwoordelijk voor de andere helft van de groeiomslag. In de tweede helft van de jaren negentig verzilverden gezinnen een deel van de uitbundige stijging van aandelenkoersen en huizenprijzen, wat de bestedingen een flinke impuls gaf. Deze eeuw vielen die positieve vermogens effecten weg.

¹³ Zie onderdeel 2.2 van dit Jaarboek, onder het kopje *Meer mensen aan het werk: wetgeving*.

¹⁴ In een belangrijk aantal pensioenregelingen zijn aanspraken op vervroegd pensioen overigens versleept naar het reguliere ouderdomspensioen, waardoor deelnemers met een nagenoeg volledige pensioenopbouw nog steeds met pensioen kunnen gaan, enkele jaren voordat zij de leeftijd van 65 jaar bereiken.

¹⁵ Zie ook onderdeel 2.2 en onderdeel 7.5 van dit Jaarboek.

¹⁶ De Kam en Ros (2005), 22-23.

Extra bestedingsruimte ontstond in de jaren van hoogconjunctuur doordat pensioenfondsen de premies voor de aanvullende pensioenen verlaagden. Premieverlaging was mogelijk, aangezien torenhoge aandelenkoersen zorgden voor overdekking van de door deelnemers opgebouwde pensioenaanspraken. Na de 'aandelenkrach' van 2001 eiste de toezichthouder dat fondsbeheerders hun dekking snel op orde brachten. Dientengevolge zijn de premies in de beginjaren van deze eeuw fors verhoogd, terwijl de indexatie van lopende pensioenuitkeringen in een groot aantal gevallen is beperkt. Hogere premies dreven de arbeidskosten voor werkgevers op en knaagden aan de besteedbare inkomens van werknemers. De gezinsconsumptie kreeg daardoor een extra knauw.

Het kabinet drong aan op loonmatiging om langs deze weg onze internationale concurrentiepositie te herstellen. De vakbeweging werkte mee. Sinds 2004 verbetert onze kostenpositie ten opzichte van producenten in andere eurolanden. Voor het eerst sinds 2000 verbetert dit jaar ook de nationale prijsconcurrentiepositie.¹⁷ De terughoudende opstelling van de bonden bij het overleg over de arbeidsvoorwaarden blijkt ook uit het beloop van de arbeidsinkomensquote, die in 2007 bij veronderstelling terugloopt tot minder dan 78 procent van de in de marktsector toegevoegde waarde.

Mede door het nu verwachte economisch herstel fleurt de verhouding tussen het aantal economisch actieven en het aantal uitkeringsontvangers duidelijk op. De Miljoenennota verzwijgt dat ingrepen in het stelsel van sociale zekerheid gezinnen vermoedelijk beducht maakten voor inkomensverlies en daardoor – in samenhang met oplopende werkloosheid en geringe loonstijgingen – de consumptieve bestedingen extra hebben gedrukt.¹⁸

In het afgelopen decennium maakte de conjunctuurbeweging in Nederland grotere uitslagen dan in het verleden en bij de burelen.¹⁹ De oorzaak ligt zowel bij sommige nationale instituties als bij het gevoerde overheidsbeleid. Recente ervaringen met het financieel-economische beleid en toekomstprojecties van de overheidsfinanciën leren drie lessen voor de komende kabinetsperiode.

De eerste les is dat beleidsmakers sommige regelingen moeten heroverwegen, die heftige uitslagen van de conjunctuurbeweging (kunnen) veroorzaken. Het gaat hierbij vooral om fiscale subsidies voor de eigen woning en regels inzake de vereiste kapitaaldekking van aanvullende pensioenen. Soberder fiscale faciliteiten ter bevordering van het eigenwoningbezit kunnen (extreme) prijsstijgingen afremmen en verbeteren de allocatie van kapitaal. Dit punt is beklemtoond in recente rapportages over de Nederlandse economie van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en het Internationaal Monetair Fonds (IMF). Verdergaande begrenzing van belastingfaciliteiten voor de pensioenopbouw en een soepeler opstelling van de toezichthouder ten aanzien van de vereiste dekking van pensioenaanspraken zouden eveneens helpen.

17 De prijsconcurrentiepositie wordt gedefinieerd als de prijs van de binnenslands geproduceerde uitvoer ten opzichte van de concurrentenprijs.

18 Consumenten lieten het overigens minder afweten dan aanvankelijk uit de nationale boekhouding viel af te leiden. Sinds 2003 is de individuele spaarquote negatief; zie Centraal Planbureau (2005), 22-23.

19 Centraal Planbureau (2004), 18.

Het zittende kabinet wil hier niet aan. De Miljoenennota volstaat met een verwijzing naar reeds getroffen maatregelen die de consumptieve besteding van de overwaarde van eigen woningen intomen. De bedoelde ingrepen zetten evenwel onvoldoende zoden aan de dijk, zolang het aanbod van nieuwe woningen om allerlei redenen tekortschiet en de overspanning op de markt voor koopwoningen diensgevolge aanhoudt. Voor verdergaande stappen voelt het kabinet echter niets. Voorts meldt de Miljoenennota dat inmiddels regels zijn opgesteld om de dekkingsgraad en risico's van aandelenbeleggingen van pensioenfondsen beter te beheersen. Dit dempt toekomstige premiefluctuaties echter onvoldoende. De zwaardere eisen die aan aandelenbeleggingen worden gesteld drijven fondsbeheerders bovendien naar vastrentende waarden, hoogstwaarschijnlijk ten koste van de op lange termijn haalbare rendementen. Het gevolg is dat de premies hoger worden vastgesteld dan nodig is, waardoor de arbeidskosten hoger uitpakken en de belastingopbrengst teneenvalt.²⁰

Om de gevoeligheid van de particuliere consumptie en het niveau van de economische bedrijvigheid voor vermogens-effecten te beperken, dient de regering ons inziens te kiezen voor een minder ruimhartige fiscale behandeling van de eigen woning en moet zij de toezichthouder op de pensioenfondsen bewegen tot een soepeler opstelling.

De tweede les voor beleidsmakers is dat in de aankomende kabinetsperiode moet worden toegewerkt naar een structureel overschot op de overheidsbegroting in de orde van 1 à 1,5 procent van het bbp. Dit overschot bolstert het begrotingssaldo tegen de gevolgen van conjuncturele terugslagen, waarmee de kans sterk vermindert dat in de toekomst opnieuw omvangrijke procyclische bezuinigingen en lastenverzwaringen nodig zijn om het feitelijke tekort beneden de 3 procent van het bbp te houden.

De derde les is dat een structureel overschot gewenst is om op de lange termijn de gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de overheidsfinanciën op te vangen; zie verder in onderdeel 1.4.

Nu het kabinet-Balkenende II driekwart van de rit heeft uitgediend, valt te constateren dat het forse hervormingen niet uit de weg is gegaan. Duizenden rijksambtenaren zijn met een goudgerande vertrekpremie vervroegd afgevoerd. Verder ging de WAO de afgelopen jaren in de steigers voor de zoveelste grondige renovatie. De werkloosheidsuitkeringen lopen korter. Het zorgstelsel is grondig overhoop gehaald. Het eigen belastinggebied van gemeenten is ingesnoerd. Het zijn ingrepen die stuk voor stuk nauwelijks vallen te rijmen met de veelgesignaleerde stroperigheid van de besluitvorming in Den Haag. Hoe men verder ook over de merites van deze ingrepen oordeelt, gebrek aan daadkracht kan premier Balkenende en de zijnen niet worden ontzegd. Dat geldt ook de positie van de schatkist.

20 De opbrengst van de vennootschapsbelasting en de loonbelasting valt tegen, doordat de pensioenpremie voor werkgevers en werknemers een fiscale aftrekpost vormt.

1.3 Overheidsfinanciën

Totaalbeeld

Per saldo komt de raming van de economische groei in het CEP 2006 slechts marginaal lager uit dan de toename van het bbp die in juli 2003 bij berekeningen voor het Hoofdlijnenakkoord werd verondersteld.²¹ De tegenvallende groei uit de eerste jaren van de kabinetsperiode wordt vrijwel gecompenseerd door de relatief hoge groei in de prognosejaren 2006 en 2007. In 2003 lag het begrotingstekort nog iets boven de 3 procent van het bbp. Om die reden dreigde de Europese Commissie ons land destijds met strafmaatregelen, omdat een zo groot tekort in strijd is met afspraken die zijn bezegeld in het Verdrag van Maastricht. Door nadien getroffen ingrijpende beleidsmaatregelen loopt het tekort gestaag terug tot naar verwachting 0,4 procent bbp in 2007. In 2004 en 2005 is de tekortreductie, bij een bescheiden economische groei, vooral bereikt door substantiële ombuigingen en lastenverzwaringen (tabel 1.2). De tekortverbetering in 2006 en 2007 vloeit voort uit het conjuncturele herstel. Dit jaar is het budgettaire beleid zelfs licht expansief, vooral door de compensatie voor de inkomensgevolgen van de Zorgverzekeringswet. Bij de beleidsuitgangspunten uit april 2006 is het begrotingsbeleid volgend jaar vrijwel neutraal. In lijn met het conjuncturele herstel is vanaf 2005 sprake van een structureel begrotingssaldo nabij evenwicht. Zowel het feitelijke als het structurele begrotingssaldo komen iets gunstiger uit dan in de doorrekening van het Hoofdlijnenakkoord van bijna drie jaar geleden.²²

Door de gunstige ontwikkeling van het begrotingssaldo en het aantrekken van de economische groei slaat de aanvankelijke oploep van de schuldquote in 2005 om in een daling. Toch is in de lopende kabinetsperiode niets bereikt bij het aanvankelijke kabinetsstreven de overheidsschuld voor 2025 volledig weg te werken.²³ Integendeel, afgaande op cijfers uit het CEP 2006 neemt de schuld van de overheid in de periode 2004-2007 nog met 14 mld euro toe tot 268 mld euro.

Tabel 1.2 Overheidsfinanciën (procenten bbp)

	2003	2004	2005	2006	2007
Bruto collectieve uitgaven	46,7	46,2	45,9	46,7 ^a	46,0 ^a
Collectieve lasten	37,5	37,8	39,6	39,4	39,5
Feitelijk begrotingssaldo	-3,1	-2,1	-0,6	-0,9	-0,4
Structureel begrotingssaldo (EC-methode)	-2,1	-1,1	0,7	-0,2	-0,2
Overheidsschuld	51,9	52,5	51,8	51,1	49,5

a. Opwaarts met circa 1,7 procentpunt vertekend als gevolg van de invoering van de Zorgverzekeringswet (zie tekst).
Bron: Centraal Planbureau (2006), 32

21 Centraal Planbureau (2006), 23.

22 In de doorrekening kwam het tekort uit op 0,9 procent van het bbp. Zie Centraal Planbureau (2003), 4.

23 Tweede Kamer (2002-2003), 29.

HOOFDSTUK 1

Uitgaven

Sinds 1994 gelden plafonds ('kaders') voor de netto reële uitgaven van de overheid. Elk van de drie budgetdisciplinesectoren²⁴ kent een eigen uitgavenkader. Door aanvullende besluiten van het kabinet lagen de toegestane uitgaven in 2005 bijna 1,5 mld euro beneden het aanvankelijk bij regeerakkoord vastgelegde plafond (zie tabel 1.3). Zodra het begrotingssaldo weer zou voldoen aan de normen uit het regeerakkoord – feitelijk tekort ten hoogste 2,5 procent bbp en jaarlijkse reductie van het structurele tekort met ten minste 0,5 procentpunt bbp – konden ministers met claims komen om de uitgavenruimte onder het plafond op te vullen. Aan de eerstgenoemde voorwaarde is inmiddels ruimschoots voldaan, aan de tweede niet. Het structurele saldo verslechtert in 2006 zelfs met bijna een vol procentpunt bbp!²⁵ Desondanks zijn de oorspronkelijke, in 2003 afgepaalde uitgavenkaders thans weer maatgevend. Op basis van de cijfers uit de Miljoenennota 2006 en de MEV 2006 zouden de totale uitgaven van de overheid dit jaar in de pas lopen met de afspraken uit het Hoofdlijnenakkoord. De onderschrijding van het totale kader in 2005 (met bijna 1,5 mld euro) bood het kabinet naar eigen opvatting ruimte voor het opvangen van tegenvallers en gewenste intensiveringen.²⁶

Op basis van de nadere cijfers in het CEP 2006 wordt het uitgavenkader dit jaar met $\frac{3}{4}$ mld onderschreden, volgend jaar loopt de onderschrijding op tot $1\frac{1}{2}$ mld euro. De extra ruimte ten opzichte van de MEV 2006 is vooral het gevolg van meevallers bij afdrachten aan de Europese Unie, de lagere rentevoet dan waarmee eerder was gerekend en de meevallende volumeontwikkeling bij de sociale zekerheid.

Vanaf 2003 daalt de collectieve-uitgavenquote gestaag. Deze constatering lijkt strijdig met de cijfers in tabel 1.2. Vanaf 2006 ligt de uitgavenquote echter op een 1,7 procent bbp hoger peil, hoofdzakelijk als gevolg van een statistisch artefact. De zorguitgaven voor vroeger particulier tegen ziektekosten verzekerde huishoudens tellen na de invoering van de Zorgverzekeringswet (Zvw) niet langer als particuliere consumptie, maar gelden als overheidsconsumptie. Het gaat hierbij om 7,4 mld euro per jaar. Daar komt nog een financieringsverschuiving van 2,1 mld euro bij die verband houdt met de invoering van de zorgtoeslag. Gecorrigeerd voor de statistische vertekeningen als gevolg van de invoering van de Zvw en de zorgtoeslag zakt de uitgavenquote van 46,2 procent bbp in 2004 tot iets boven 44 procent van het bbp in 2007.

24 Te weten: (1) de Rijksbegroting in enge zin, (2) Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt en (3) Zorg.

25 Het feitelijke saldo verslechtert met 0,3 procent bbp. Het gebruik van de EC-methode ter bepaling van het structurele saldo is enerzijds misleidend; deze methode laat bijvoorbeeld niet toe te corrigeren voor het incidentele effect van bankieren bij de belastingdienst (zie dit onderdeel, onder het kopje *Ontvangsten*). Anderzijds neemt Brussel ons land de maat met de EC-methode.

26 Tweede Kamer (2005-2006a), 64 en 73.

Tabel 1.3 Uitgaven en budgetdiscipline, 2005 en 2006 (mld euro)

	RBG ^a	SZA ^b	Zorg	Totaal
2005				
Miljoenennota 2005	92,6	58,2	41,8	192,6
Voorlopige Rekening 2005	93,3	57,8	42,2	193,3
Uitgavenkader lopende prijzen	94,7	58,3	41,7	194,7
Over- (+)/onderschijding (-) 2005	-1,4	-0,5	0,5	-1,4
2006				
Miljoenennota 2006	97,3	57,3	43,8	198,4
Uitgavenreserve				0,2
Uitgavenkader lopende prijzen	97,5	57,7	43,4	198,6
Over- (+)/onderschijding (-) 2006	-0,2	-0,3	0,3	0,0

a. Rijksbegroting in enge zin.

b. Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt.

Bron: Tweede Kamer (2005-2006a), 65, 70 en 72-73; Tweede Kamer (2005-2006f), 2-3

Voor elke budgetdiscipline sector toont hoofdstuk 4.2 van de Miljoenennota achtereenvolgens de macrobijstellingen, de overige mee- en tegenvallers en het effect van getroffen beleidsmaatregelen. De al genoemde intensiveringen domineren het beeld voor 2006 en krijgen in de tekst van de nota, zoals niet ongebruikelijk, disproportioneel veel aandacht. Overigens is de informatie over diverse uitgavenmutaties in de Miljoenennota 2006 onvolledig. Slechts uit de MEV 2006 valt bijvoorbeeld op te maken dat de intensiveringen (5³/₄ mld euro) dit jaar de ombuigingen (3¹/₄ mld euro) overtreffen.²⁷

Nog belangrijker dan de voor diverse bestemmingen uitgetrokken middelen zijn de resultaten van het beleid, zoals het kabinet terecht benadrukt in zijn *Nader rapport aan de Koningin naar aanleiding van het Advies van de Raad van State*.²⁸ Over beleidsdoelstellingen en bereikte resultaten rapporteert hoofdstuk 3 van de Miljoenennota 2006. Veel passages laten de lezer van de tekst in onwetendheid achter. Het Rijk slinkt af: "... taken worden door minder mensen uitgevoerd."²⁹ Hoeveel ambtenaren precies verdwijnen wordt niet duidelijk. Verder blijft onvermeld dat vooral oudere (en dus de meest ervaren) ambtenaren via de gunstige zogeheten Remkes-regeling afvloeien, wat in flagrante strijd is met het streven van de regering de arbeidsparticipatie van ouderen te vergroten. Nu zoveel ervaren krachten vertrekken, onder andere bij de belastingdienst, rijst bovendien logischerwijs de vraag of de kwaliteit van de uitgevoerde taken niet achteruit holt. Daarover wordt niets gemeld.³⁰ Opvallend genoeg

27 Centraal Planbureau (2005), 126.

28 Tweede Kamer (2005-2006b).

29 Tweede Kamer (2005-2006a), 57.

30 In april 2006 maakte staatssecretaris Wijn van Financiën bekend dat de belastingdienst weer 600 man extra personeel in dienst mag nemen, met het oog op tal van nieuwe taken, waaronder de uitvoering van de huurtoeslag en de zorgtoeslag. Deze taakverzwaringen waren al langer bekend. Daarmee lijkt de geforceerde afslanking van de belastingdienst in 2005 een voorbeeld bij uitstek van slecht personeelsbeleid en vernietiging van menselijk kapitaal.

doen de auteurs van de Miljoenennota bij de bespreking van het personeelsbeleid evenmin iets met elders binnen het rijksapparaat beschikbare gegevens over de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit, die in de quartaire sector achterblijft en die per sector sterk verschilt.³¹

Tussenbalans kabinet-Balkenende II

Op basis van de cijfers in het CEP 2006 onderschrijden de uitgaven van de overheid het kader van het Hoofdlijnenakkoord (HA) in 2007 met $\frac{1}{4}$ procent bbp. Ook de belasting- en premie-inkomsten vallen uiteindelijk $\frac{1}{4}$ procent bbp lager uit dan waarmee bij het HA was gerekend. Het nu geraamde feitelijke begrotingstekort in 2007 (0,4 procent bbp) is een $\frac{1}{2}$ procent bbp kleiner dan in de doorrekening van het HA uit juli 2003 (0,9 procent bbp).

Aan de uitgavenkant van de begroting vallen omvangrijke mee- en tegenval- lers in deze kabinetsperiode grotendeels tegen elkaar weg. Als gevolg van diverse maatregelen pakt het uitkeringsvolume veel lager uit. Ten opzichte van het HA bedraagt de totale meevaller bij de uitgaven voor sociale zekerheid circa een $\frac{1}{2}$ procent bbp. Daarnaast komen de rentelasten bijna $\frac{1}{2}$ procent bbp lager uit, vooral door de lagere rentevoet dan waarmee in 2003 is gerekend. Daar staat onder andere een 'ruilvoetverlies' van de publieke sector van circa $\frac{1}{2}$ procent bbp tegenover: de prijsstijging van het bbp komt in de kabinetsperiode gemiddeld $\frac{1}{2}$ procentpunt per jaar lager uit, terwijl de lonen in de collectieve sector en de uitkeringen wel even hard stijgen als voorzien in het HA.

Behalve bovenstaande ontwikkelingen doet zich nog een aantal andere forse afwijkingen voor ten opzichte van het HA. De grootste bijstelling vindt plaats bij de aardgasbaten. De hoge olieprijs resulteert in 2007 in $\frac{1}{4}$ procent bbp hogere gasba- ten dan waarmee bij het HA was gerekend. Daar staat, tot nu toe, in 2007 voor $\frac{1}{4}$ procent bbp aan extra uitgaven uit het Fonds Economische Structuurversterking tegenover.

Daarnaast is in de kabinetsperiode naar verwachting sprake van een tekort bij de lokale overheden, waar in het HA nog was gerekend op een klein overschot. Dit verschil bedraagt in 2007 bijna $\frac{1}{2}$ procent bbp.

Bron: Centraal Planbureau (2006), 31-32

Ontvangsten

Tabel 1.4 toont de ontwikkeling van de opbrengst van belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen gedurende de lopende kabinetsperiode. De oorspronkelijke opbrengstraming voor 2005 uit de Miljoenennota 2005 (175 mld euro) is in de Miljoenennota

³¹ Terwijl in de marktsector de arbeidsproductiviteit tussen 1993 en 2003 met 13 procent toenam, ligt die voor de quartaire dienstverlening op hetzelfde niveau als tien jaar eerder; zie Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 42. Prestaties van de publieke sector krijgen uitgebreid aandacht in hoofdstuk 9 van dit Jaarboek.

2006 opwaarts bijgesteld tot 180 mld euro. Volgens de Voorlopige Rekening 2005 komen de inkomsten in 2005 zelfs uit op 185,6 mld euro.³²

Tabel 1.4 *Opbrengst belastingen en sociale premies (mld euro)*

	2004	2005	2006	2007
Miljoenennota 2006	173,7	180,8	191,7	198,8
Voorlopige Rekening 2005		185,6		
Mutatie t.o.v. voorafgaand jaar		11,9	11,0 ^a	7,0
als gevolg van:				
Beleidsmaatregelen (autonoom) ^b		5,3 (5,3)	6,7	-0,3
Economische ontwikkeling (endogeen) ^b		6,6 (1,8)	4,3	7,3
Endogene mutatie in procenten ^b		3,8 (1,0)	2,4	3,8
Nominale groei bbp (in procenten) ^b		2,3 (1,3)	3,5	4,2

a. Ten opzichte van de raming voor 2005 uit de Miljoenennota 2006.

b. Cijfer voor 2005 tussen haakjes is de oorspronkelijke raming uit de Miljoenennota 2006.

Bron: Tweede Kamer (2005-2006a), 77; Tweede Kamer (2005-2006f), 4 en eigen berekening

Tabel 1.5 laat zien welke belastingen en premies in hoofdzaak aan de meevaller in 2005 van uiteindelijk 10,6 mld euro hebben bijgedragen. De grotere economische bedrijvigheid (dan bij de opstelling van de rijksbegroting 2005 was voorzien) verklaart grotendeels de hogere opbrengst van de omzetbelasting en de inkomensheffing.³³ Verder profiteert de schatkist van de aanhoudende *boom* op de huizenmarkt, waardoor de opbrengst van de overdrachtsbelasting – één van de belastingen van rechtsverkeer – de eerder opgestelde ramingen flink overtreft. Maar liefst de helft van de inkomstenmeevaller is toe te schrijven aan de vennootschapsbelasting. Een belangrijk deel van deze *bonanza* heeft een incidenteel karakter. Als gevolg van de in 2005 verhoogde heffingsrente hebben veel bedrijven bewust bij de fiscus gebankierd. Voor de meeste ondernemingen was het voordelig om op basis van de opgelegde voorlopige aanslag te veel winstbelasting af te dragen. Bij de regeling van de definitieve aanslag ontvangen zij de te veel betaalde belasting terug, vermeerderd met ongeveer 5 procent wettelijke rente. Dat is aanzienlijk meer dan de rente die banken op een deposito vergoeden. Inmiddels is de wettelijke rente verlaagd. Bovendien komen steeds meer definitieve aanslagen los, die leiden tot vermindering van te hoge voorlopige aanslagen. Tegenover de uit-schieter bij de kasontvangsten in 2005 staan dus achterblijvende ontvangsten van de vennootschapsbelasting in latere jaren. In het voorjaar van 2006 was nog onduidelijk in hoeverre de meevaller uit 2005 ook structureel doorwerkt naar latere jaren.

³² Tweede Kamer (2005-2006f).

³³ De inkomensheffing omvat behalve de inkomstenbelasting en haar voorheffing (de loonbelasting) ook de premies voor de drie volksverzekeringen.

HOOFDSTUK 1

Tabel 1.5 Belasting- en premieopbrengsten, 2005 (mld euro)

	Raming (MN 05)	Realisatie (VR 05)	Afwijking
<i>Kostprijsverhogende belastingen</i>			
Omzetbelasting	35,9	38,5	2,6
Accijnzen	9,5	9,3	-0,2
Belastingen van rechtsverkeer	4,7	5,2	0,5
Overige	12,0	11,7	-0,3
<i>Belastingen op inkomen, winst en vermogen</i>			
Loon- en inkomstenbelasting ^a	27,9	28,9	1,0
Vennootschapsbelasting	14,1	19,4	5,3
Overige	5,0	6,2	1,2
<i>Premies wettelijke sociale verzekeringen</i>			
Volksverzekeringen ^a	36,3	37,5	1,2
Werknemersverzekeringen	29,3	28,9	-0,4
Totaal	175,0	185,6	10,6 ^b

a. De meeropbrengst van de inkomensheffing van 2,2 mld euro is toegedeeld aan LB/IB en PVV naar rato van de geraamde opbrengst van deze heffingen in de Miljoenennota 2005.

b. Door afrondingen wijkt het totaal af van de algebraïsche som van de afzonderlijke bedragen.

Bron: Tweede Kamer (2004-2005a), 138 en 144; Tweede Kamer (2005-2006f), 4

Behalve door wettelijke maatregelen – veranderingen in tarieven en heffingsgrondslagen – nemen de belasting- en premieontvangsten ‘endogeen’ toe als gevolg van de economische ontwikkeling. In de Miljoenennota 2005 werd de verwachting uitgesproken dat de endogene groei van de totale ontvangsten voorlopig zou achterblijven bij de ontwikkeling van het bbp.³⁴ Dit betekent dat de macro-economische progressiefactor kleiner is dan 1. Een hiermee strokende cijferopstelling is ook te vinden in de Miljoenennota 2006. Het realisatiecijfer voor 2005 suggereert echter dat de progressiefactor het afgelopen jaar aanzienlijk boven de 1 lag. Dat is van belang, omdat een hogere progressiefactor extra belastingopbrengsten bij ongewijzigd beleid impliceert. Zou de factor ook in de jaren 2007-2011 boven de 1 liggen, dan ontstaat extra financiële ruimte die bij de komende kabinetsformatie kan worden gebruikt om de microlastendruk te verlagen, voor extra uitgaven of voor verbetering van het begrotings-saldo.

De interpretatie van de cijfers wordt bemoeilijkt door de al genoemde uitschieter bij de opbrengst van de vennootschapsbelasting. Bij het afsluiten van dit hoofdstuk is nog onduidelijk in hoeverre die een structureel karakter heeft. Hoogstwaarschijnlijk gaat het hier in belangrijke mate om te veel betaalde winstbelasting die in latere jaren met de fiscus zal worden vereffend.

In 2006 nemen de inkomsten van de overheid opnieuw fors toe, en wel met 11 mld euro. Deze forse toename heeft deels een technisch karakter. Alle premies voor de nieuwe ziektekosten-

³⁴ Tweede Kamer (2004-2005a), 106.

verzekering moeten op gezag van het Centraal Bureau voor de Statistiek tot de collectieve ontvangsten worden gerekend. Dit leidt tot een verschuiving van 8,2 mld euro aan premies die door voorheen particulier verzekerden aan hun zorgverzekeraar werden betaald en die vroeger niet als collectieve lasten meetelden. Wanneer ook voor een incidentele ontvangst uit 2005 van 3,8 mld euro wordt gecorrigeerd (die in 2006 wegvalt), stijgen de ontvangsten in 2006 met 6,6 mld euro.³⁵ Hiervan is 4,3 mld euro toe te schrijven aan de economische ontwikkeling en 2,3 mld euro het gevolg van lastenverzwarende beleidsmaatregelen.

In strijd hiermee beweert het kabinet in de Miljoenennota 2006 dat de lasten dit jaar met 2,1 mld euro worden verlicht.³⁶ Het verschil zit hem in belangrijke mate in de zorgtoeslag. De opstellers van de Miljoenennota merken de zorgtoeslag – waarmee 2,6 mld euro is gemoeid – als een ‘lastenvermindering’ aan. Ten onrechte. Voor circa zes miljoen gezinnen wordt de ziektekostenpremie na de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen in verhouding tot het inkomen te hoog geacht. Daarom kunnen zij aanspraak maken op zorgtoeslag. Het gaat bij deze via de belastingdienst uitgekeerde subsidie niet om een vermindering van de verschuldigde belasting en sociale premies en dus niet om lastenverlichting in de eigenlijke betekenis van het woord. Volgens de presentatie in de Miljoenennota kan ook een verhoging van de huurtoeslag (vroeger: de huursubsidie) of van de AOW-uitkering voortaan als ‘lastenverlichting’ worden aangemerkt. Dat is onzin en vertroebelt de transparantie van de overheidsfinanciën.

Het correcte (micro)lastenbeeld is eerder te vinden in de MEV 2006, zoals bijgesteld in het CEP 2006. Blijkens de MEV 2006 zouden de lasten voor gezinnen in 2006 met afgerond $\frac{1}{4}$ mld euro toenemen, na een lastenstijging van cumulatief $8\frac{3}{4}$ mld euro in de jaren 2003-2005.³⁷ Nadien is het beeld gewijzigd. Ten eerste zijn bij de behandeling van het belastingplan voor 2006 de kinderkorting en de belastingvrije kilometervergoeding verhoogd. Samen verlichten deze maatregelen de lasten met $\frac{1}{4}$ mld euro. Verder komt de nominale ziektekostenpremie gemiddeld 70 euro lager uit dan aanvankelijk werd voorzien. Dit beperkt het lastenverzwarende effect van de zorgpremies met bijna $\frac{3}{4}$ mld euro. Mede door nog enkele andere mutaties bedraagt de totale lastenverlichting in 2006 bijna 1 mld euro, volledig ten gunste van gezinnen.³⁸

Met inachtneming van de beperkingen die kleven aan koopkrachtsimulaties van het CPB, wekken de puntenwolken in de MEV 2006 en het CEP 2006 de indruk dat 15 à 20 procent van de huishoudens ook in 2006 koopkrachtverlies lijdt, dat kan oplopen tot meer dan 4 procent.³⁹ Bij benadering 850.000 huishoudens – die nu door kwijtschelding en andere oorzaken

35 Namelijk: 11 mld minus 8,2 mld (ziektekostenpremies), plus 3,6 mld (effect wegvallende eenmalige ontvangst in 2005).

36 Tweede Kamer (2005-2006a), 76 en 104.

37 Centraal Planbureau (2005), 140.

38 Centraal Planbureau (2006), 134.

39 Centraal Planbureau (2005), 120; Centraal Planbureau (2006), 118. Doordat de nominale premie in 2006 op jaarbasis 70 euro lager uitvalt, als direct gevolg van de scherpe concurrentie tussen de zorgverzekeraars, zou de zorgtoeslag over dit jaar met 46 euro kunnen worden verlaagd. Het kabinet heeft van deze verlaging van de zorgtoeslag afgezien. Dat levert huishoudens die voor zorgtoeslag in aanmerking komen in 2006 $\frac{1}{4}$ procent extra koopkracht op; in 2007 neemt hun koopkracht juist met $\frac{1}{4}$ procent minder toe. Zie Centraal Planbureau (2006), 120.

geen onroerendezaakbelasting (OZB) voor woninggebruikers betalen – verliezen overigens meer koopkracht dan het CPB voorrekent.⁴⁰ De in staccato proza uitgedragen positieve boodschap van de regering (“zoet na zuur”) miskent dus dat naar huidige inzichten een aanzienlijk deel van de huishoudens ook in 2006 koopkrachtverlies lijdt.⁴¹

Een ‘gat’ van een miljard

In de editie 2005 van dit Jaarboek signaleerden wij een discrepantie tussen de in de Miljoenennota 2005 gerapporteerde opbrengst van de premies voor de wettelijke sociale verzekeringen en de som van de premiebedragen die stonden vermeld in de begrotingstoelichting van de twee direct betrokken ministeries: Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Ook de rijksbegroting voor 2006 toont weer zo’n onverklaarbaar ‘gat’. De Miljoenennota geeft als opbrengst van de sociale premies in 2006 een bedrag van 76,7 mld euro.⁴² De toelichting op de begroting van SZW en van VWS noemt 37,1 mld euro,⁴³ respectievelijk 40,6 mld euro,⁴⁴ dus in totaal 77,7 mld euro.

Dit verschil wordt hoofdzakelijk verklaard doordat het Ministerie van Financiën – anders dan SZW – het Uitvoeringsfonds voor de overheid (UFO) niet meetelt (scheelt 0,6 mld euro) en de onderlinge betalingen bij de Zorgverzekeringswet (1,0 mld euro) – anders dan VWS – gesaldeerd opneemt.

1.4 Begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode

Begrotingsruimte

De budgettaire ruimte in de komende kabinetsperiode hangt voor een belangrijk deel af van de veronderstelde groei van het bbp. De feitelijke ontwikkeling van het bbp bestaat uit conjuncturele schommelingen in het niveau van de economische bedrijvigheid rondom een onderliggende, structurele trend. Deze trendmatige groei van het bbp bestaat weer uit twee componenten, namelijk de trendmatige groei van het arbeidsaanbod en de structurele groei van de arbeidsproductiviteit.

De structurele groeipotentie van de Nederlandse economie is in de afgelopen decennia duidelijk afgenomen, en die ontwikkeling zal zich in de komende jaren zeker voortzetten. Voor de kabinetsperiode 2004-2007 rekende het CPB met een jaarlijkse structurele groei van

40 Het CPB verwerkt de gedeeltelijke afschaffing van de OZB als een vermindering van de inflatie met gemiddeld een half procentpunt. Voor huishoudens die nu al kwijtschelding genieten wordt het leven in 2006 dus een half procentpunt duurder dan waarmee in de koopkrachtbeelden is gerekend. Het gaat hier om naar schatting 850.000 huishoudens; zie Allers (2003), 19.

41 Bij het afsluiten van dit hoofdstuk werd bekend dat het kabinet aanvullende maatregelen treft om de koopkracht van bepaalde groepen huishoudens in 2006 en 2007 te ondersteunen. Zie verder in onderdeel 2.2 van dit Jaarboek, onder het kopje *Inkomensbeleid*.

42 Tweede Kamer (2005-2006a), 106.

43 Tweede Kamer (2005-2006c), 183.

44 Tweede Kamer (2005-2006d), 177-178.

het bbp van $2\frac{1}{4}$ procent, opgebouwd uit 1 procent groei van het effectieve arbeidsaanbod en $1\frac{1}{4}$ procent groei van de arbeidsproductiviteit.⁴⁵ De groei van het arbeidsaanbod staat al jaren onder druk, vooral als gevolg van de vergrijzing. Deze trend zal de eerstkomende jaren doorzetten, nu opeenvolgende jaargangen *babyboomers* de beroepsbevolking de rug toekeren. In 2005 bedroeg dit demografische effect 25.000 personen, in 2006 30.000 personen en in 2007 naar verwachting 35.000 personen.⁴⁶ Met ingang van 2010 gaat de vergrijzing in een nog hoger tempo verder. Het kabinet probeert deze teruggang in het arbeidsaanbod het hoofd te bieden door aan te sturen op een hogere arbeidsparticipatie van de groep 55-64 jarigen. Met succes, maar van deze beleidsinzet zijn geen spectaculaire effecten op de groei van het arbeidsaanbod te verwachten, omdat verhoging van de gemiddelde uittredingsleeftijd slechts een eenmalig effect heeft en omdat als gevolg van de vergrijzing de groep 55-64 jarigen straks steeds kleiner wordt.

Het valt niet te verwachten dat aan deze ontwikkeling veel tegenwicht wordt geboden door een hogere groei van de arbeidsproductiviteit. Deze groei ligt al meer dan een decennium op ongeveer $1\frac{1}{4}$ procent per jaar, en in een economie die steeds zwaarder leunt op dienstverlening valt niet te verwachten dat dit cijfer substantieel toeneemt.

Al met al zal het nieuwe kabinet in zijn handen mogen knijpen met een structurele bbp-groei van zo'n 2 procent per jaar. Het lijkt verder niet verstandig om voor de *feitelijke* groei, dus inclusief conjuncturele invloeden, van een hoger cijfer uit te gaan. Naar de huidige inzichten blijft de feitelijke groei van het bbp in de jaren 2004-2007 fractioneel achter bij de structurele trend (groeipercentages van achtereenvolgens 1,7, 0,9, $2\frac{3}{4}$ en 3).⁴⁷ Voorzichtigheidshalve kan het nieuwe kabinet daarom het beste met een feitelijke bbp-groei van (iets) minder dan 2 procent per jaar rekenen.

De begrotingsruimte wordt voorts bepaald door de endogene ontwikkeling van overheids-uitgaven en -ontvangsten. De relatie tussen de endogene groei van de belastingen en premies en de groei van het bbp wordt uitgedrukt in de macro-economische progressiefactor (zie onderdeel 1.3). Bij een waarde van groter dan één nemen de ontvangsten automatisch sterker toe dan het bbp en ontstaat dus extra budgettaire ruimte. Traditioneel was dat inderdaad het geval, met name als gevolg van de progressie in de loon- en inkomstenbelasting. In de afgelopen jaren was de waarde van de progressiefactor lager, en het is voorshands niet duidelijk hoe deze zich in de komende kabinetsperiode zal ontwikkelen. Ook op dit punt past daarom de nodige voorzichtigheid.

Vóór de zomer van 2006 zal de ambtelijke Studiegroep Begrotingsruimte naar verwachting een advies uitbrengen over het te voeren begrotingsbeleid in de jaren 2007-2011. In de adviesaanvraag verzoekt de minister van Financiën de Studiegroep de toekomstbestendigheid en de conjunctuurbestendigheid van de begroting centraal te stellen.⁴⁸ Bij het afsluiten van de

45 Centraal Planbureau (2002), 15.

46 Centraal Planbureau (2005), 110; Centraal Planbureau (2006), 109.

47 Centraal Planbureau (2006), 179.

48 Ministerie van Financiën (2005).

tekst van dit hoofdstuk was over de inhoud van het advies van de Studiegroep nog niets bekend.

Gewenste begrotingssaldo

Hoeveel van de berekende budgettaire ruimte dient het volgende kabinet te bestemmen voor verbetering van het begrotingssaldo? Het Stabiliteits- en Groeipact eist dat de overheidsfinanciën op middellange termijn ten minste in evenwicht zijn (*close to balance or in surplus*). Aan het einde van de huidige kabinetsperiode wordt bijna aan die eis voldaan. In tabel 1.2 is te zien dat het structurele begrotingssaldo zowel in 2006 als in 2007 op -0,2 procent bbp wordt geraamd. Kan daarmee worden volstaan of is het nodig de ambitie hoger te stellen en te streven naar een structureel overschot op de begroting?

Er bestaan ten minste drie argumenten om inderdaad naar een begrotingsoverschot te streven. In de eerste plaats is dat het algemeen geldende feit dat een kabinet dat op de begroting een trendmatig (klein) overschot heeft, bij een conjuncturele neergang niet meteen op de budgettaire rem hoeft te trappen om het feitelijke tekort beneden de grens van drie procent bbp te houden. Uitgaande van een structureel overschot kan het feitelijke saldo met de conjunctuur 'meeademen' en kunnen zodoende de automatische stabilisatoren (progressieve belastingen, werkloosheidsuitkeringen) de conjunctuurgolf dempen. Idealiter vertoont de begroting een (bescheiden) tekort bij een economische neergang en een (bescheiden) overschot bij een opleving van de economie. Dit was destijds ook het belangrijkste argument van de voorstanders van de regel *close to balance or in surplus*.

Een tweede argument voor een (klein) trendmatig overschot op de begroting is dat zodoende op termijn meer middelen vrijkomen om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Bij 4 procent nominale groei van het bbp (2 procent volume plus 2 procent inflatie) is het bbp na 22 jaar verdubbeld. Wanneer vanaf dit moment de begroting in evenwicht zou zijn, zou in die periode de schuldquote (nu circa 50 procent bbp) halveren. Gegeven de rentestand halveert dan ook de rentequote. Ten opzichte van het niveau van de rentequote in 2007 (2,3 procent bbp) valt in de loop van de komende kwart eeuw bij begrotingsevenwicht dus al ruim één procent bbp vrij om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Deze extra begrotingsruimte wordt navenant groter wanneer de begroting niet slechts in evenwicht is, maar zij een structureel overschot toont. Ook in de overheidsfinanciën gaat de kost voor de baat uit. Overigens levert een lagere rentestand dan de huidige gemiddeld op de uitstaande overheidsschuld drukkende rente uiteraard ook een ruimere budgettaire armslag op, maar de rentestand is door de Nederlandse overheid niet te beïnvloeden.

Een derde argument voor een begroting met een (bescheiden) overschot ligt in het verlengde van het vorige: zodoende wordt een bijdrage geleverd aan de houdbaarheid (*sustainability*) van de overheidsfinanciën. Houdbaarheid betekent hier dat het huidige begrotingsbeleid kan worden volgehouden zonder financiële problemen in de toekomst te veroorzaken.⁴⁹ Houdbaarheid impliceert derhalve dat toekomstige generaties niet worden opgezadeld met de gevolgen van het op te grote voet leven van de huidige generaties. In de huidige omstan-

49 Zie Van Ewijk *et al.* (2006), met name 41 vv.

digheden en gegeven de toekomstige vergrijzingslasten en het uitputten van onze gasvoorraad dient een houdbare overheidsbegroting een overschot te vertonen.⁵⁰

Uiteraard bestaat het risico dat maatregelen die ertoe dienen een overschot op de begroting te bereiken (lastenverzwaring, bezuinigingen) ten koste gaan van het groeipotentieel van de Nederlandse economie. Het hangt er echter sterk van af welke lasten worden verzwared en op welke posten wordt bezuinigd. Bij invoering van bijvoorbeeld AOW-premieheffing voor ouderen (goed voor een meeropbrengst van op den duur 1/2 procent bbp) worden de factoren arbeid en kapitaal ontzien. Datzelfde geldt bij beperking van de fiscale begeleiding van het aanvullend-pensioensparen. Bezuinigingen op defensie (onze internationale ambities terugschroeven naar Belgisch peil) en ontwikkelingssamenwerking (voor een flink stuk ondoelmatig) gaan niet ten koste van noodzakelijke intensiveringen bij met name het onderwijs. Voor de goede orde: wij bepleiten hier niet dat op defensie of op ontwikkelingssamenwerking wordt bezuinigd, maar we betogen aan de hand van enkele voorbeelden slechts dat er mogelijkheden tot versoering te over zijn die weinig of geen negatieve invloed uitoefenen op het nationale groeivermogen.

Fiscale prioriteiten

Op het fiscale vlak staan de komende jaren heel wat discussiepunten op de beleidsagenda. We noemen er daarvan drie.

In de eerste plaats is dat de fiscale behandeling van de eigen woning. Het gaat hierbij zowel om de hypotheekrenteaftrek als om het fiscale voordeel dat de eigenwoningbezitter incasseert door het laag vastgestelde eigenwoningforfait. In hoofdstuk 6 van dit Jaarboek wordt uiteengezet dat deze regelingen indruisen tegen de primaire structuur van het belastingstelsel. Het gaat hier met andere woorden om echte *belastinguitgaven*. Er zijn redenen genoeg om ze ter discussie te stellen. Als de eigen woning overeenkomstig het systeem van de belastingwet in box 3 van de inkomensheffing zou worden belast, zou een meeropbrengst van niet minder dan 15 mld euro vrijkomen.⁵¹ Uiteraard betreft het hier een politiek uiterst beladen onderwerp. Een grondige heroverweging van de fiscale behandeling van de eigen woning is in elk geval wel op zijn plaats. Er zijn zo langzamerhand geen landen meer waar het eigenwoningbezit (fiscaal) zo sterk wordt bevoordeeld als Nederland.

Een tweede fiscaal onderwerp dat recent op de agenda is geplaatst is dat van het zogeheten *ouderentariaf* in de inkomensheffing. PvdA-fractieleader Bos stelde deze regeling in het voorjaar van 2006 ter discussie bij een zoektocht naar middelen om het vergrijzingsprobleem te lijf te gaan. Het gevolg was een verhit debat, niet in de laatste plaats binnen zijn eigen partij. Waar gaat het hier om? Op dit moment betalen 65-plussers geen premie voor de AOW. Daardoor ligt hun tarief in de eerste en de tweede schijf van de inkomensheffing bijna 18 procentpunten lager dan dat van mensen beneden de 65 jaar. In onderdeel 6.7 van dit Jaarboek wordt

⁵⁰ Van Ewijk *et al.* (2006), 79 vv.

⁵¹ De meeropbrengst van 15 mld euro laat zich berekenen door gegevens te combineren uit de tabellen 1, 15 en 16 in de recente notitie van het Ministerie van Financiën (2006) met geactualiseerde varianten voor de fiscale behandeling van het eigenwoningbezit.

betoogd dat er veel voor is te zeggen om, met behoud van de koopkracht van de minimuminkomens van 65-plussers, aan deze regeling een einde te maken. Opheffen van het ouderentarief zou de schatkist per saldo ongeveer 2 mld euro opleveren.⁵²

In de derde plaats zal de komende jaren de *vlaktaks* ongetwijfeld onderwerp van discussie blijven. In plaats van de huidige inkomensheffing met oplopende tarieven naarmate het inkomen stijgt, heft een vlaktaks over het gehele inkomen belasting tegen één uniform tarief. Zo'n vlakke belasting heeft, vergeleken met de progressieve inkomensheffing, bepaalde voordelen, alhoewel haar voorstanders geneigd zijn die pluspunten (veel) te veel aan te dikken.⁵³ Lange tijd was de vlaktaks politiek onbespreekbaar. Daar is in de laatste jaren verandering in gekomen. In 2001 nam het Wetenschappelijk Instituut voor het CDA een voorschot op de discussie. Het publiceerde toen een nota waarin een vlaktaks werd gepresenteerd met een tarief van 35 procent.⁵⁴ In februari 2005 committeerde een commissie uit de VVD zich aan het idee van een vlaktaks, overigens zonder een concreet tarief te noemen.⁵⁵ Het manifest van de VVD-commissie leidde tot een geïnspireerde gedachtewisseling tijdens het 'vragenuurtje' van de Tweede Kamer.⁵⁶ Nadat de kruitdampen waren opgetrokken laten de posities van een aantal politieke partijen zich als volgt markeren. CDA, VVD en D66 zien veel in het idee. Maar met name de VVD wil belangrijke aftrekposten, zoals de hypotheekrenteaftrek, ongemoeid laten (zie ook hierna). De PvdA is niet principieel tegen het idee van een vlakkere tariefstructuur, mits het mes in aftrekposten gaat waarvan vooral de hogere-inkomensgroepen profiteren en een afzonderlijke 'superschijf' voor topverdieners wordt ingevoerd. De Socialistische Partij en GroenLinks zien niets in het hele idee.

Het grote probleem van een vlaktaks zonder additionele maatregelen is dat – uitgaande van een budgettair neutrale uitvoering – het gemiddelde, uniforme tarief op een hoog niveau komt te liggen. In de huidige omstandigheden zou een tarief van ongeveer 37 procent uit de bus rollen, en dat geeft grote inkomenspolitieke problemen. De lagere inkomens zouden moeten inleveren, terwijl de hogere inkomens koopkrachtwinst zouden incasseren. In deze vorm werkt een vlaktaks dus (sterk) denivellerend. Om een vlaktaks (inkomens)politiek meer aanvaardbaar te maken is daarom een groot bedrag nodig om het uniforme tarief op een veel lager niveau te kunnen vastprikken. Hiervoor zijn de meest uiteenlopende suggesties gedaan. In de belastingsfeer zelf zijn hiervoor enkele regelingen beschikbaar, die elk voor zich een groot budgettair belang vertegenwoordigen. Het zijn ook meteen regelingen die politiek gevoelig liggen: de fiscale facilitering van de eigen woning (15 mld euro), het ouderentarief (2 mld euro) en de zogeheten *omkeerregel* bij financiële oudedagsvoorzieningen (9 mld euro). Deze laatste houdt in dat – in strijd met het systeem van de inkomensheffing – premies voor pensioenvoorzieningen aftrekbaar zijn, terwijl de later te genieten uitkeringen belast zijn. Daardoor wordt belastingheffing uitgesteld en vindt uiteindelijk verrekening plaats tegen een lager tarief. Zie verder onderdeel 2.2 en 6.3 van dit Jaarboek.

⁵² Goudswaard, Caminada en Vording (2004), 60.

⁵³ Zie voor een bespreking De Kam en Ros (2006), 122-128.

⁵⁴ Van Asselt (2001).

⁵⁵ Dales (2005).

⁵⁶ Tweede Kamer (2004-2005b).

Wanneer met behulp van dergelijke maatregelen de grondslag van de inkomensheffing ingrijpend zou worden verbreed en tevens de bestaande heffingskortingen zouden worden afgeschaft, komt een uniform tarief van minder dan 30 procent binnen bereik.⁵⁷ Overigens zijn natuurlijk ook andere maatregelen ter bekostiging van een vlaktaks mogelijk, zowel in de belasting- als in de uitgavensfeer.

Ook een vlaktaks met een relatief laag uniform tarief heeft forse inkomensgevolgen. De negatieve koopkrachteffecten voor veel lagere inkomens kunnen in deze variant worden gerepareerd, maar – afhankelijk van de vraag welke dekkingsmaatregelen worden ingezet – blijven de voordelen voor de hogere inkomens bestaan of worden ze zelfs omvangrijker. Om aan dit (inkomenspolitieke) probleem tegemoet te komen en toch een flink deel van de voordelen van een ‘zuivere’ vlaktaks te behouden, kunnen naar believen aangepaste varianten worden ontworpen. De mogelijkheid die door de PvdA werd genoemd van een vlaktaks met een afzonderlijke ‘superschijf’ voor hoge inkomens is er zo een. Afhankelijk van de gewenste inkomenseffecten kan in zo’n ‘vlaktaks-plus’ worden gevarieerd met aanpassingen van de algemene heffingskorting, de lengte van de eerste schijf, de hoogte van de twee tarieven en natuurlijk met de invulling van de dekkingsmaatregelen.⁵⁸

1.5 Overheidsfinanciën, 1950-2007

De besluitvorming over de overheidsfinanciën verloopt in het algemeen langs incrementele paden. Buitengewone gebeurtenissen – zoals de watersnoodramp in 1953 die de stoot gaf tot het Deltaplan – en nieuwe wetgeving – zoals de invoering van de Algemene ouderdomswet in 1957 – kunnen de overheidsuitgaven echter in een stroomversnelling brengen. Andere exogene ontwikkelingen zorgen juist voor meevallers, zoals het vredesdividend dat de schatkistbewaarder kon incasseren na de val van de Berlijnse Muur in 1989. Ook structurele veranderingen in de economie, zoals een buitensporige stijging van de arbeidskosten, en wijzigingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking – met name door de naoorlogse *baby boom*, de daarop gevolgde *baby bust* en de toename van de gemiddelde levensverwachting – hebben op den duur ingrijpende gevolgen voor zowel de uitgavenkant als de ontvangstenkant van de begroting.⁵⁹ In dit afsluitende onderdeel staan wij kort stil bij enkele langetermijntrends, puttend uit een belangwekkende studie die het Centraal Planbureau begin 2006 uitbracht.⁶⁰

Een halve eeuw geleden liep minder dan een derde van het bbp door de schatkist. Na het midden van de jaren vijftig is de uitgavenquote in minder dan twee decennia ruimschoots verdubbeld, grotendeels doordat de overheid als een geweldige herverdelingsmachine ging functioneren (tabel 1.6). Om de snel stijgende uitgaven voor tal van inkomensoverdrachten te financieren stegen ook de gedwongen afdrachten aan de overheid, in het bijzonder de premies voor de sociale verzekeringen. Na 1983 zijn de collectieve uitgaven in twintig jaar tijd

57 Zie De Kam en Ros (2006, 128-138) voor een overzicht van praktische opties voor een vlaktaks.

58 Zie De Kam en Ros (2006), 133-138 voor een aantal mogelijkheden.

59 Zie voor een verkenning van de gevolgen van de demografische ontwikkeling voor de overheidsfinanciën in de 21ste eeuw Van Ewijk *et al.* (2006).

60 Bos (2006).

HOOFDSTUK 1

geleidelijk teruggezaakt tot iets minder dan de helft van het bbp. In de regeerperiode van het kabinet-Balkenende II daalt de quote verder, tot omstreeks 46 procent bbp. Na correctie voor de statistische gevolgen van de invoering van de Zorgverzekeringswet (in 2006) loopt de quote in de periode 2004-2007 zelfs met bijna 5 punten terug. Bij dit beeld valt te bedenken dat grootheden die zijn uitgedrukt als aandeel van het bruto product gevoelig zijn voor 'noemereffecten'. In jaren met weinig economische groei stijgen zulke quoten al snel, doordat het bedrag onder de breukstreep weinig toeneemt. Heeft een economie de wind in de zeilen, dan tonen zulke quoten al snel een dalende trend door de expansie van de noemer.

Tabel 1.6 Overheidsuitgaven naar functie (procenten bbp)

	1950	1983	2003	2007
1. Distributie (sociale zekerheid, zorg, onderwijs)	12	36	27	27
2. Allocatie (openbaar bestuur, infrastructuur)	14	19	19	16
3. Rente	3	6	3	2
4. Totaal	30	61	49	46

Bron: Bos (2006), 14; Centraal Planbureau (2006), 126

De krimp van de uitgavenquote na het piekjaar 1983, met 15 punten, valt voor twee derden te schrijven op het conto van de distributiefunctie. Het aandeel van de uitgaven voor de sociale zekerheid is inmiddels teruggebracht tot het niveau van het midden van de jaren zeventig. Toch ontvangen tegenwoordig meer mensen een uitkering. De hoogte van de uitkeringen is dan ook sterk achtergebleven bij die van de verdiende inkomens. Ter illustratie: de koopkracht van een echtpaar met uitsluitend een AOW-uitkering was eerst in 2005 terug op het niveau van 1979.⁶¹ Opvallend is daarnaast de continue stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven (tabel 1.7).

Tabel 1.7 Overheidsuitgaven: distributiefunctie (procenten bbp)

	1950	1983	2003	2007
Sociale zekerheid	4,8	19,9	12,3	11,7
Collectieve zorg	0,9	4,9	7,5	8,6
Onderwijs	2,4	6,1	5,2	5,1
Overdrachten aan bedrijven	3,4	5,5	2,2	2,0
Totaal	11,5	36,3	27,3	27,4

Bron: Bos (2006), 14; Centraal Planbureau (2006), 126

61 De Kam (2006).

De uitgaven voor klassieke overheidstaken zijn in de periode 1983-2003 stabiel gebleven op ongeveer 19 procent van het bbp. Tijdens de lopende kabinetsperiode krompen de uitgaven voor de allocatiefunctie vervolgens met meer dan 2 procentpunten. Het 'vredesdividend' maakte aanvankelijk hogere uitgaven mogelijk voor openbaar bestuur en veiligheid. De investeringen in infrastructuur trokken na een dip in de jaren tachtig wat aan, maar liggen nu weer rond $1\frac{1}{2}$ procent van het bbp (tabel 1.8).

Lagere rentelasten verklaren bijna een derde van de daling van de uitgavenquote sinds 1983. Niet alleen is de schuldquote in de beschouwde periode fors teruggelopen – met zo'n 30 procent van het bbp –, bovendien is de lange rente aanzienlijk gedaald.

Tabel 1.8 Overheidsuitgaven: allocatiefunctie en rente (procenten bbp)

	1950	1983	2003	2007
Openbaar bestuur en veiligheid	7,1	12,3	13,2	11,4
Defensie	3,7	3,0	1,3	1,2
Infrastructuur	2,2	1,6	2,1	1,5
Internationale samenwerking	1,5	1,9	1,9	2,1
Totaal: allocatiefunctie	14,5	18,9	18,5	16,2
Rente	2,9	5,7	2,9	2,3

Bron: Bos (2006), 14; Centraal Planbureau (2006), 126

In de afgelopen kwart eeuw nam de materiële welvaart in Nederland met 38 procent toe (tabel 1.9, regel 8). De individuele welvaart is hier benaderd via het cijfer voor de reële particuliere consumptie per hoofd van de bevolking. Desondanks was in 2004 een groter deel (bijna 30 procent) van de hierover ondervraagde respondenten van mening dat in Nederland *geen* welvaart heerst, dan ooit eerder in de periode 1977-2004 het geval was (tabel 1.9, regel 1). Dit negatieve oordeel wordt duidelijk beïnvloed door de daling van de gemiddelde koopkracht in de achter ons liggende jaren, die herinneringen aan de aanzienlijke welvaartsverbetering sinds de jaren zeventig geheel lijkt te verdringen. Deze frontale botsing van feiten en opinies biedt steun aan de visie van Layard (2005), die grote vraagtekens plaatst bij de bijdrage die voortgaande economische groei kan leveren aan vergroting van het menselijk geluk ('happiness').

In de jaren zestig en zeventig zijn de overheidsuitgaven sterk opgevoerd. Het kabinet-Den Uyl (1973-1977) zag uitbreiding van de 'verzorgingsstaat' als middel om inkomen, kennis en macht meer gelijkmatig onder de bevolking te spreiden. De hiermee samenhangende expansie van de verzorgingsstaat dreef de uitgavenquote op. Te beginnen met het 'no nonsense' beleid van de kabinetten-Lubbers zakte de quote nadien sterk terug (tabel 1.9, regel 3). Vooral in de uitgaven voor de distributiefunctie is gesneden.⁶² Voor herverdeling van de personele inkomens bestemt Nederland nu zelfs 4 procent van het bbp minder dan ten tijde van

62 Zie tabel 1.6, regel 1 en tabel 1.9, regel 4.

HOOFDSTUK 1

de val van het kabinet-Den Uyl. Desondanks blijkt de verdeling van het profijt van overheidsvoorzieningen merkwaardig beleidsresistent te zijn. In het laatste kwart van de twintigste eeuw viel steeds ongeveer 30 procent van het overheidsprofijs toe aan de 20 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens (tabel 1.9, regel 6). De 20 procent van de huishoudens met de laagste inkomens toucheerde aanvankelijk niet meer dan 10 procent; aan het eind van de waarnemingsperiode blijkt hun aandeel in het overheidsprofijs wat te zijn toegenomen (tabel 1.9, regel 5).⁶³ In de afgelopen tien jaar is het aantal huishoudens met een laag inkomen bovendien verminderd van 15 tot 10 procent van alle huishoudens, ondanks een afgenomen beslag van de overheid op het bruto product.⁶⁴

Tabel 1.9 Economie en overheid: opinies, feiten

	1977	1983	1991	1995	1999	2004
<i>Opinies</i>						
1. Er heerst welvaart in Nederland	84	74	88	88	84	71
2. Tevreden met regering	(.)	(.)	(.)	76	80	48
<i>Feiten</i>						
3. Collectieve uitgaven (% bbp)	52	61	56	58	47	49
4. waarvan distributief (% bbp)	31	36	32	34	26	27
5. Profijt onderste 20%	10	10	9	(.)	14	(.)
6. Profijt bovenste 20%	33	29	31	(.)	29	(.)
7. Lage inkomens (% huishoudens)	(.)	(.)	15	16	13	10
8. Consumptie per hoofd (1977=100)	100	98	112	115	134	138

Bronnen:

regels 1 & 2: Sociaal en Cultureel Planbureau (1992), 424; Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 330 en 344

regels 3 & 4: Bos (2006)

regels 5 & 6: Pommer en Jonker (2003), 185

regel 7: Vrooman *et al.* (2005), 20

regel 8: mededeling Centraal Planbureau dd 20 april 2006

Het blijkt mogelijk in een periode waarin de particuliere inkomens stijgen het beslag vanuit de overheid op het bruto binnenlands product aanzienlijk te verkleinen. Nogal wat belangrijke overheidsvoorzieningen hebben blijkbaar een inkomenselasticiteit die kleiner is dan 1. Bij de uitgaven voor de sociale zekerheid ligt dit ook voor de hand: zij dalen naarmate de werkloosheid terugloopt. Daarbij is de armoede (in absolute zin) afgenomen, terwijl de laagste inkomens in 1999 in verhouding meer profijt van de overheid hadden dan in 1977 het geval was.

Zou de uitgavenquote niet nog aanzienlijk verder omlaag kunnen, zonder dat de armoede toeneemt en de laagste-inkomensgroepen het gelag betalen via een daling van het profijt dat zij van overheidsvoorzieningen genieten? Tanzi en Schuknecht⁶⁵ zijn ervan over-

⁶³ De middengroepen hebben dus wat moeten toegeven op hun profijt van de overheid.

⁶⁴ Huishoudens met een laag inkomen zijn hier gedefinieerd als huishoudens waarvan de koopkracht geringer is dan in 1979. De daling van het aantal huishoudens met een laag inkomen (met circa 300.000) is mede bereikt door fiscale maatregelen, die niet zichtbaar zijn in het beloop van de uitgavenquote.

⁶⁵ Tanzi en Schuknecht (2000).

tuigd dat zo'n strategie kans van slagen heeft en ook gewenst is, teneinde economische verstoringen door belastingheffing en inkomensoverdrachten van de overheid te beperken. Verdergaande reductie van de uitgavenquote zou beleidsmakers bovendien extra financiële armslag kunnen geven om de komende 35 jaar de gevolgen van de vergrijzing het hoofd te bieden.

Het gaat het bestek van dit inleidende hoofdstuk te buiten om mogelijkheden voor verlaging van de uitgavenquote op lange termijn te etaleren. Dit staat vast: verder onderzoek naar hiertoe beschikbare beleidsopties en hun gevolgen voor het functioneren van de economie en voor de personele inkomensverdeling is in de aankomende kabinetsperiode een uitdaging van de eerste orde voor zowel beleidsmakers als hun adviseurs.⁶⁶

Literatuur

- Allers, M.A. (2003), *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, COELO-rapport 03-02, Groningen: COELO
- Asselt, E.J. van (2001), *Evenredig en rechtvaardig: een voorstudie naar een vlakke belasting. Een vervolg op Herstel van draagkracht*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
- Bos, F. (2006), *De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, CPB-Document nr. 109, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2002), *Economische Verkenning 2004-2007*, CPB-Document nr. 26, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2003), *Bijstelling meerjarencijfers 2004-2007*, CPB-Notitie, 3 juli, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2004), *Macro Economische Verkenning 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2006), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Dales, G. (2005), *Om de vrijheid: een liberaal manifest*, Den Haag: Algemeen secretariaat van de VVD
- Ewijk, C. van, D.A.G. Draper, H.J.M. ter Rele, and E.W.M.T. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Special Publication Nr. 61, Den Haag: Centraal Planbureau
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje?*, Meijers-reeks nr. 79, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Kam, C.A. de (2006), *Smalle marges lijken breed genoeg*, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38(2), te verschijnen
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2005), *Overheidsfinanciën en economie*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 21-38
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2006), *Vlaktaks: lessen voor politici*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De Vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum nr. 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 121-138

⁶⁶ Belangrijke aanzetten zijn te vinden in de studie van het Centraal Planbureau met drie scenario's voor de toekomst van de verzorgingsstaat (De Mooij, 2006).

- Layard, P.R.G. (2005), *Happiness. Lessons from a New Science*, London: Allen Lane
- Ministerie van Financiën (2005), *Adviesaanvraag 12^e rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte*, september, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2006), *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*, <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/actueel/bijlage-kamerstukken/2006/afpo6-179a.pdf>
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, Special Publication Nr. 60, Den Haag: Centraal Planbureau
- Pommer, E., en J.-J. Jonker (2003), *Profijt van de overheid in 1999. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten*, SCP-publicatie nr. 2003-16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sociaal en Cultureel Planbureau (1992), *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Den Haag: VUGA
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *De sociale staat van Nederland 2005*, SCP-publicatie nr. 2005/14, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Tanzi, V., and L. Schuknecht (2000), *Public Spending in the 20th Century. A Global Perspective*, Cambridge (UK): Cambridge University Press
- Tweede Kamer (2002-2003), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2003), 28 600, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2004-2005a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2005), 29 800, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2004-2005b), Vragen van het lid Vendrik aan de minister van Financiën over zijn uitlatingen dat hij onderzoek wil doen naar de invoering van een 'vlaktaks' in Nederland, *Handelingen*, 47, 2994-2997
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Advies Raad van State en Nader Rapport*, 30 300, nr. 3
- Tweede Kamer (2005-2006c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 XV, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006d), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 XVI, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006e), *Najaarsnota 2005. Brief van de minister van Financiën*, 30 391, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006f), *Voorlopige Rekening 2005. Brief van de minister van Financiën*, 30 473, nr. 1
- Vrooman, C., H.-J. Dirven, A. Soede, en R. Trimp (red.) (2005), *Armoedemonitor 2005*, SCP-publicatie 2005/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau/Centraal Bureau voor de Statistiek

HOOFDSTUK 2

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

*C.A. de Kam***K.P. Goudswaard**

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de overheidsuitgaven voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Het betreft een afzonderlijke budgetdisciplinesector, met een eigen uitgavenkader. Door de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) vast te stellen autoriseert het parlement ruim tweevijfde van de relevante uitgaven (24,4 mld euro). Daarnaast wordt bijna drievijfde van de uitgaven van deze sector (33,5 mld euro) gefinancierd uit de opbrengst van premies voor de wettelijke sociale verzekeringen. De premiestromen en hun bestemming lopen buiten de rijksbegroting om, maar de premiegefinancierde uitgaven vallen wel onder het uitgavenkader van de sector. Opmerking verdient dat de uit eigen middelen gefinancierde uitgaven van gemeenten en provincies voor sociale zekerheid en voor arbeidsmarktmaatregelen buiten het uitgavenkader vallen. Over de laatstbedoelde uitgaven van de decentrale overheden verschaft de rijksbegroting geen informatie.¹

De indeling van dit hoofdstuk is als volgt. Onderdeel 2.2 vat enkele kerncijfers uit de begroting van het Ministerie van SZW voor het jaar 2006 samen. De voornaamste doelen van beleidsmakers en de met het oog daarop ingezette middelen en regelgeving krijgen beknopt aandacht. De begroting geeft aanleiding tot het plaatsen van enkele kritische kanttekeningen. De rapportage van de belastinguitgaven op SZW-terrein roept vraagtekens op, de presentatie van het inkomensbeleid laat te wensen over en de toelichting op het AOW Spaarfonds is misleidend. Het informatiegehalte van de toelichting op de begroting is schraal, in vergelijking met de tijd dat de begroting vergezeld ging van een inkomensnota en de sociale nota. Onderdeel 2.3 toetst de ontwikkeling van de uitgaven voor sociale zekerheid en arbeidsmarkt in de periode 2004-2007 aan het bij de kabinetsformatie afgesproken kader en bespreekt de vermogenspositie van de sociale fondsen. Onderdeel 2.4 geeft een beeld van ontwikkelingen in de sociale zekerheid sinds 1970. In onderdeel 2.5 volgen enkele conclusies.

* Wij danken M.P. Flier (hoofd FEZ/BGZ van het Ministerie van SZW) voor commentaar en voor de cijfers in voetnoot 27 op p. 46.

¹ De enige uitzondering vormen de gemeentelijke uitgaven aan bijzondere bijstand in 2004, die in de begrotingstoelichting worden geraamd op 182 mln euro. Zie Tweede Kamer (2005-2006b), 103.

2.2 SZW-begroting voor 2006

Beleid: gestelde doelen, beschikbare financiële middelen

De hervormingsagenda van het kabinet-Balkenende II op het beleidsterrein van de sociale zekerheid is samen te vatten in twee slagzinnen:

- Meer mensen aan het werk.
- Alleen inkomenszekerheid voor mensen die financiële ondersteuning echt nodig hebben.

De belangrijkste doelstellingen van de beleidsmakers op het Ministerie van SZW zijn gekoppeld aan in totaal vijftien beleidsartikelen op de begrotingsstaat. Tabel 2.1 specificceert acht artikelen waarmee al bijna 99 procent van de uitgaven is gemoeid. Het wetsvoorstel dat strekt tot vaststelling van de begrotingsstaat van dit ministerie vermeldt voor het jaar 2006 een uitgaventotaal van 24,4 mld euro.² Daarnaast is met in de Memorie van toelichting gememoreerde belastinguitgaven 1,0 mld euro gemoeid. Het grootste deel van de uitgaven (33,5 mld euro) wordt buiten de rijksbegroting om gefinancierd. De uitgaven krachtens de sociale verzekeringen worden namelijk – afgezien van rijksbijdragen ter grootte van 8,6 mld euro – geheel gefinancierd via de heffing van geormerkte premies. In de toelichting op de beleidsartikelen blijven deze premiestromen ongenoemd.³ Premiegefinancierde uitgaven voor de sociale verzekeringen staan daarentegen wél vermeld.⁴ Deze onevenwichtige presentatie is enerzijds verklaarbaar. Het premiecircuit staat los van de rijksbegroting, maar de premiegefinancierde uitgaven zijn relevant verklaard voor de toetsing aan het uitgavenkader. Om deze reden ligt het voor de hand ook de premiegefinancierde uitgaven in de toelichting te releveren. Anderzijds doet de huidige halfslachtige presentatie te kort aan de informatieve waarde van de begrotingstoelichting. Voor een evenwichtig beeld zouden de premieontvangsten net zoveel aandacht moeten krijgen als de premiegefinancierde uitgaven. Deze verbetering valt in toekomstige edities van de begroting eenvoudig te realiseren, door bij elk beleidsartikel, waar van toepassing, naast de nu al opgenomen tabel met premie-uitgaven ook een tabel met de premieontvangsten op te nemen.

Afgaande op tabel 2.4 uit de toelichting op de SZW-begroting spendeert de centrale overheid dit jaar 66,6 mld euro aan directe uitgaven voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Wij hebben daar bij het maken van onze overzichtstabel 2.1 een kolom met de belastinguitgaven (1,0 mld euro) aan toegevoegd, voor zover deze in de toelichting op de beleidsartikelen zijn

- 2 De ontvangsten (0,6 mld euro) blijven ver bij de uitgaven achter. Ze bestaan hoofdzakelijk uit anticumulatiebaten, een verrekening op macroniveau tussen WSW-loon en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen. De in de begrotingsstaten opgenomen raming van de ontvangsten blijft verder onbesproken.
- 3 De opbrengst van de premies voor de sociale verzekeringen (uitgezonderd de premies voor de ziektekostenverzekeringen) is wel te vinden in bijlage 10 van de SZW-begroting.
- 4 Verwarrend is dat de totalen van de premiegefinancierde uitgaven in constante prijzen (vermeld in tabel 2.4 uit de begrotingstoelichting) niet aansluiten bij de bedragen in de toelichting op de beleidsartikelen; de laatstbedoelde bedragen moeten eerst worden verlaagd met de post nominaal. Het kan om forse verschillen gaan. Zo noemt tabel 2.4 premieuitgaven van 25.405 mln euro voor Overige inkomensbescherming; tabel 32.2 geeft 25.816 mln euro. Het verschil van 411 mln euro staat in tabel 32.2 onder de post Nominaal. Zie Tweede Kamer (2005-2006b), 27 en 95.

terug te vinden. De bedragen op de onderste regel van tabel 2.1 tellen zodoende op tot 67,6 mld euro. Dit totaalcijfer bevat echter een dubbeltelling, én het is in onze ogen onvolledig.

Het in tabel 2.4 uit de SZW-begroting genoemde uitgaventotaal bevat een dubbeltelling, aangezien de rijksbijdragen in de financiering van de sociale verzekeringen (5.790 mln euro) tweemaal in aanmerking zijn genomen, zowel in de kolom Begroting SZW als in de kolom Premiecircuit. Na correctie voor deze dubbeltelling komt het uitgaventotaal uit op (afgerond) 61,8 mld euro. Dit is met inbegrip van 1,0 mld euro aan belastinguitgaven. Het in de toelichting op de SZW-begroting gerapporteerde uitgaventotaal is ons inziens anderzijds onvolledig. Met belastinguitgaven op dit beleidsterrein is namelijk een aanzienlijk hoger bedrag dan 1,0 mld euro gemoeid.

Tabel 2.1 Uitgaven sociale zekerheid en arbeidsmarkt, 2006 (mln euro)

Beleidssterrein	Begroting SZW	Belastinguitgaven	Premiecircuit	Totaal
Reïntegratie	1.775		230	2.005
Sociale werkvoorziening	2.212			2.212
Arbeid en zorg	923	863	892	2.678
Inkomensbescherming	4.765		4.949	9.714
Inkomensbescherming bij arbeidsongeschiktheid	1.718		10.747	12.465
Overige inkomensbescherming	329		25.404	25.733
Tegemoetkoming in specifieke kosten	3.301			3.301
Rijksbijdragen	8.649			8.649
Overig	695	169		864
Totaal	24.367	1.032	42.222 ^a	67.621 ^a

a. Dit cijfer, ontleend aan het begrotingshoofdstuk XV, is 5.790 mln euro te hoog als gevolg van een dubbeltelling; zie toelichting in de hoofdttekst.

Bron: Tweede Kamer (2005-2006b), 27, 36 en 55

Een eerste ommissie bij de gerapporteerde belastinguitgaven bestaat hierin dat de toelichting op beleidsartikel 28 (Pensioenbeleid) verzuimt melding te maken van een zeer belangrijke fiscale faciliteit. Het betreft de zogeheten 'omkeerregel' bij oudedagsvoorzieningen. Deze tegemoetkoming houdt in dat betaalde pensioenpremies bij de werknemer aftrekbaar zijn (werknemersaandeel) of zijn vrijgesteld (werkgeversaandeel) voor de inkomstenbelasting, en dat het werkgeversaandeel in de premies in aftrek komt bij de fiscale winstbepaling van de werkgever. Daar komt bij dat de aangroei van de belegde pensioenpremies bij zowel de pensioenfondsen als de deelnemers onbelast blijft. Eerst de genoten pensioenuitkeringen worden in de toekomst bij de gepensioneerde in de heffing van inkomstenbelasting betrokken. Door dit uitstel van belastingheffing incasseren contribuabelen twee voordelen. Allereerst is de opgebouwde pensioenaanspraak vrijgesteld van de vermogensrendementsheffing, een jaarlijkse heffing ter grootte van 1,2 procent van de waarde van het nettovermogen.⁵ Boven-

⁵ Het gaat hier om de inkomstenbelasting van 30 procent die wordt geheven over het forfaitaire rendement (4 procent) uit sparen en beleggen (box 3).

dien vindt de belastingheffing in de toekomst plaats tegen een (veel) lager gemiddeld tarief. Het tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken bedraagt gemiddeld ongeveer 45 procent, terwijl de pensioenuitkeringen tegen gemiddeld slechts 25 procent worden belast.⁶ Al met al gaat het bij de omkeerregel om een zeer omvangrijke belastingderving. Caminada en Goudswaard berekenden het hiermee gemoeide bedrag op ongeveer 9 mld euro.⁷

Operationele doelstelling 2 bij beleidsartikel 33 luidt: zorgdragen dat een financiële tegemoetkoming in de kosten van kinderen wordt verstrekt aan ouders of verzorgers.⁸ Praktisch gesproken gaat het hierbij om de kinderbijslaguitgaven (3,3 mld euro). De toelichting verzuimt melding te maken van de relevante belastinguitgaaf van 350 mln euro die voortvloeit uit verschillende kinderkortingen in de inkomstenbelasting. Het verleden leert dat beide voorzieningen nauw samenhangen. Zo is de in 1978 afgeschafte kinderaftrek in de inkomstenbelasting destijds op een nivellerende manier verwerkt in hogere kinderbijslagbedragen. Het bevreedt daarom dat de sinds 2001 ingevoerde kinderkortingen – in feite kinderaftrekken die voor iedere belastingbetaler evenveel waard zijn – in de toelichting op dit beleidsartikel ontbreken.

Hoewel theoretisch onjuist, valt het weglaten van de belastinguitgaven voor pensioenbeleid en de kosten van kinderen te verdedigen, aangezien beide posten evenmin voorkomen in het overzicht van belastinguitgaven in bijlage 5 van de Miljoenennota. Consistente rapportage van belastinguitgaven in de rijksbegroting is uiteraard van belang. Juist daarom valt het op dat de Miljoenennota en de SZW-begroting afwijkende bedragen noemen voor het belastingverlies als gevolg van de levensloopregeling. Het in de SZW-begroting genoemde bedrag is bijna 0,7 mld euro hoger, een onwaarschijnlijke uitkomst gezien het tot nu toe achterblijvende gebruik dat van deze nieuwe faciliteit wordt gemaakt.⁹

Verder rijst de vraag of zowel de toelichting op beleidsartikel 35 (Emancipatie) als bijlage 5 van de Miljoenennota geen melding zouden moeten maken van de bestaande tegemoetkoming ten gunste van niet-werkende partners. Wie geen eigen inkomen hebben en met een kostwinner samenwonen, krijgen van de belastingdienst desondanks de algemene heffingskorting van 1.990 euro uitgekeerd. Op deze teruggaaf bestaat uitsluitend aanspraak indien en voorzover de verdienende partner voldoende belasting verschuldigd is. Deze kostwinnersfaciliteit is omstreden. Tegenstanders zien de dubbele korting als een faciliteit die het traditionele gezin subsidieert en vrouwen ontmoedigt toe te treden tot de arbeidsmarkt. De dubbele korting vergemakkelijkt het houden van een 'fiscaal huisdier', de partner die thuiszit en

6 Centraal Planbureau (1998), 11.

7 Caminada en Goudswaard (2004).

8 Tweede Kamer (2005-2006b), 103.

9 De toelichting op de SZW-begroting rept van middelenverlies door de spaarfaciliteit van 690 mln euro (Tweede Kamer, 2005-2006b, 55). In de SZW-cijfers zijn ook de gedeerde opbrengsten als gevolg van de fiscale aftrek van levensloopspargelden opgenomen (omkeerregel). In bijlage 5 van de Miljoenennota 2006 (Tweede Kamer, 2005-2006a, 110) ontbreekt hiervoor een post. Die bijlage maakt – evenals de SZW-begroting – wel gewag van de ouderschapsverlofkorting (70 mln) en de afdrachtvermindering ouderschapsverlof (33 mln), en noemt daarnaast een post levensloopverlofkorting (10 mln).

niet voor zijn of haar eigen kost zorgt. Uitgaande van een miljoen rechthebbenden¹⁰ is met de kostwinnersfaciliteit 2 mld euro gemoeid. Voor het ontbreken van deze post in de rijksbegroting zijn twee verklaringen denkbaar. De eerste verklaring luidt dat de opstellers de kostwinnersfaciliteit beschouwen als onderdeel van de primaire heffingsstructuur van de inkomstenbelasting, terwijl een kenmerk van belastinguitgaven is dat zij daarop inbreuk maken.¹¹ Een tweede verklaring is wellicht dat deze faciliteit de arbeidsdeelname van niet-verdienende partners ontmoedigt, een uitkomst die haaks staat op een van de hoofddoelstellingen van het beleid. Het is dan verleidelijk het bestaan van zo'n tegemoetkoming te verdoezelen.

Meer mensen aan het werk: wetgeving

Een reeks belangrijke wetswijzigingen van de afgelopen jaren had tot doel de arbeidsdeelname op te voeren. In 2004 heeft het kabinet de Wet werk en bijstand (Wwb) ingevoerd. Sindsdien zijn gemeenten volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van dit sociale vangnet. Zij ontvangen daarvoor in beginsel een vast budget. Dit prikkelt lokale overheden het aantal bijstandsontvangers zoveel mogelijk te beperken, door scherpere selectie aan de poort, een forse reïntegratie-inspanning en actieve fraudebestrijding. Zoveel is zeker: de financiële prikkel werkt. Al in 2004 bleef het bijstandsvolume 50.000 personen achter bij de één jaar eerder opgestelde ramingen. Verder is de vervolguitering in de Werkloosheidswet afgeschaft.

In 2005 trad de Wet kinderopvang in werking. Deze slechte voor lagere inkomensgroepen een stuk van de financiële drempel bij kinderopvang buitenshuis.

In 2006 wordt een hele serie nieuwe regelingen van kracht. De Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA) vervangt de WAO. Alleen mensen die echt niet meer kunnen werken houden recht op een volledige uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. Naar verwachting loopt het volume arbeidsongeschikt verklaarden tussen 2002 en 2007 sterk terug. In 2005 is de daling van het aantal WAO-uitkeringen uitzonderlijk groot door twee recente maatregelen. Werkgevers zijn sinds 2004 verplicht om twee jaar, in plaats van één jaar, het loon van hun zieke werknemers door te betalen. Daarom vond in 2005 nauwelijks instroom in de WAO plaats. Daar komt bij dat de uitstroom juist extra stijgt, door de in oktober 2004 gestarte herbeoordelingen aan de hand van aangescherpte keuringseisen. Eveneens in 2006 ging de Levensloopregeling van start. Hiermee kunnen mensen sparen om een bepaalde periode verlof te nemen. Het levenslooptegoed mag echter ook – dit contrair aan de beleidsinzet van het kabinet – worden gebruikt om eerder uit het arbeidsproces te treden. De fiscale ondersteuning voor vervroegd uittreden (VUT) en prepensioen wordt, te beginnen in 2006, uitgefaseerd.

Werkgevers krijgen in 2006 te maken met de gecombineerde inning van loonheffing en premies voor de werknemersverzekeringen.

¹⁰ Voor het aantal rechthebbenden circuleren verschillende cijfers. De evaluatie van de belastinghervorming 2001 noemt een aantal van 0,6 mln (Tweede Kamer, 2005-2006d, 208). In een analyse van de arbeidsmarkteffecten van de vlaktaks komen Jacobs *et al.* (2006, 103) op een aantal van 1 mln. Ook de evaluatienota noemt een cijfer in deze orde van grootte (Tweede Kamer, 2005-2006d, 32). Het verschil van 0,3 à 0,4 mln belastingplichtigen bestaat hoofdzakelijk uit partners met zeer geringe eigen inkomsten.

¹¹ Zie nader in onderdeel 6.2 van dit Jaarboek.

Werkgevers, hun werknemers en de uitvoeringsinstanties kampten de afgelopen tijd dus met een tsunami aan nieuwe regelgeving. De toelichting op de SZW-begroting suggereert dat de golven zijn gaan liggen. Hoewel het kabinet met zoveel woorden zegt dat 2006 het jaar van de uitvoering wordt, staat evenwel nog een omvangrijk wetgevend programma op de rails. Het parlement gaat nog voorstellen behandelen om de Werkloosheidswet en het ontslagrecht aan te passen. Verder zit een nieuwe Pensioenwet in de pijplijn.

Volume sociale zekerheid

De toelichting op de diverse beleidsartikelen bevat een groot aantal kengetallen, soms over pieteputerige details. In de inleidende uiteenzetting over de beleidsagenda van het Ministerie van SZW ontbreekt echter een set samenhangende kengetallen die een totaalbeeld geven van bereikte en beoogde resultaten van het gevoerde beleid.¹² De in het bovenste luik van tabel 2.2 gepresenteerde kengetallen – deels gerealiseerd, deels uiteraard gebaseerd op ramingen – hebben wij ontleend aan bijlagen van het Centraal Economisch Plan 2006.

In mei 2003 ging het kabinet-Balkenende II van start. Ten opzichte van de uitgangssituatie in dat jaar neemt het arbeidsvolume in deze kabinetsperiode amper toe, te weten met niet meer dan 17.000 mensjaren. Hiervoor is onder andere vereist dat de economie in 2007 groeit met de door het Centraal Planbureau (CPB) veronderstelde 3 procent. In dat geval daalt de werkloosheid in de loop van de kabinetsperiode met ongeveer 50.000 uitkeringsjaren. Dat de economie dit jaar eindelijk weer op stoom komt is zeker niet te danken aan het gevoerde kabinetsbeleid, dat de economische inzinking van de jaren 2002-2005 heeft versterkt.¹³ De opmerkelijke daling van het werkloosheidscijfer is daarentegen ongetwijfeld voor een deel toe te schrijven aan de eerder genoemde wetswijzigingen, met name de invoering van de Wet werk en bijstand. Dat geldt evenzeer voor de volumekrimp van het aantal kort- en langdurig arbeidsongeschikt verklaarden (niet in tabel 2.2) met circa 75.000 uitkeringsjaren. Ondanks de daling van het aantal mensen met een uitkering wegens werkloosheid of arbeidsongeschiktheid is het aantal economisch inactieven in 2007 ongeveer even groot als in 2003. Dit komt door de vergrijzing. In de lopende kabinetsperiode neemt het volume 65-plussers met ongeveer 125.000 uitkeringsjaren toe. Bovendien zijn groter dan gebruikelijke aantallen werknemers vervroegd uitgetreden, met name bij de overheid.

¹² Tweede Kamer (2005-2006b), 6-21. Dit onderdeel van de Memorie van toelichting verschaft uitsluitend enkele cijfers over de ontwikkeling van de werkloosheid, het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal WAO/WIA-uitkeringen. Alleen in bijlage 10 van de SZW-begroting is wat meer informatie over volumeontwikkelingen in de sociale zekerheid te vinden.

¹³ Zie onderdeel 1.2 van dit Jaarboek.

SOCIALE ZEKERHEID EN ARBEIDSMARKT

Tabel 2.2 Kengetallen

	2003	2005	2006	2007	Mutatie 2003-2007
<i>Meer mensen aan het werk</i>					
Arbeidsvolume ^a	6228	6091	6135	6245	17
Werkloosheidsuitkeringen ^{b,c}	609	667	630	560	-49
Inactieven ^b	4102	4179	4165	4110	8
<i>Inkomensbescherming (koopkracht)</i>					
Mediaan alle huishoudens	-0,4 ^e	-1,7	1 ¹ / ₄	1	0
Sociaal minimum ^d	-0,2 ^e	-1,9	1 ¹ / ₂	3 ³ / ₄	0

a. Duizenden mensjaren, exclusief Ziektewet.

b. Duizenden uitkeringsjaren.

c. Werkloosheidswet en Wet werk en bijstand.

d. Echtpaar zonder kinderen.

e. 2004.

Bron: Centraal Planbureau (2006a), 183, 191

Inkomensbeleid

Operationele doelstelling 1 van het inkomensbeleid (beleidsartikel 21) is het bereiken van een zo gelijkmatig mogelijk over de verschillende inkomensgroepen gespreide inkomensontwikkeling.¹⁴ Hiermee is behoud van de bestaande personele inkomensverdeling expliciet tot beleidsdoel verklaard. Deze conservatieve doelstelling is ongewenst en onrealistisch. Ongewenst, omdat overschotten en tekorten op markten voor arbeid tot uiting moeten kunnen komen in een gedifferentieerde ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden. Anders gaat de signaalwerking van prijsvorming op de arbeidsmarkt verloren. De doelstelling van een stabiele inkomensverdeling is eveneens wereldvreemd, omdat de overheid op de meeste persoonlijke inkomens en hun bestanddelen geen invloed kan uitoefenen. Bij onderhandelingen over collectieve arbeidsovereenkomsten (cao) kan de overheid niet rechtstreeks ingrijpen, behalve onder extreme door de Loonwet aangegeven omstandigheden. Cao's bevatten bovendien minimumbepalingen; werkgevers mogen meer betalen. Met het winstinkomen van 0,7 mln zelfstandige ondernemers heeft de overheid geen directe bemoeienis, evenmin als met de beloning van niet-cao-personeel en het salaris van directeuren-groootaandeelhouders. Inkomsten uit sparen en beleggen zijn geheel vogelvrij, nu bij de heffing van inkomstenbelasting een forfaitair rendement van 4 procent in aanmerking wordt genomen.

Waar het in de praktijk primair op neerkomt is dat de overheid probeert de uitkeringen in de pas te laten lopen met de gemiddelde verbetering van de cao-lonen door beide grootheden te koppelen. Daarnaast kunnen heffingskortingen, schijflengten en tariefpercentages worden gemanipuleerd om de ontwikkeling van de vrij besteedbare inkomens van doelgroepen inkomenstrekkers bij te sturen. Daarmee is het arsenaal met beleidsinstrumenten niet uitgeput. Heffingen kunnen worden afgeschaft,¹⁵ vrijstellingen verruimd, bijzon-

14 Tweede Kamer (2005-2006b), 29.

15 Zoals in 2006 de onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers en het lesgeld voor 16- en 17-jarigen.

dere aftrekposten ingevoerd, eigen bijdragen verlaagd,¹⁶ en inkomensoverdrachten verhoogd.¹⁷

Het kabinet zet veel van deze instrumenten metterdaad in. Hoewel de koppeling in 2004 en 2005 niet is toegepast, ontwikkelt de koopkracht van veel sociale minima zich – mede door de bedoelde aanvullende maatregelen – over de gehele kabinetsperiode bezien ongeveer in lijn met de mediaan van alle huishoudens (zie het onderste luik van tabel 2.2).¹⁸ In 2006 is er voor het eerst weer ruimte voor enige koopkrachtverbetering. Op basis van de Macro Economische Verkenning (MEV) 2006 neemt het reëel besteedbare inkomen van de helft van de huishoudens dit jaar met ten minste 1¼ procent toe. Dat wordt 1½ procent, mede door het kabinetsbesluit de zorgtoeslag per 1 juli 2006 niet te verlagen, hoewel de nominale premie voor de nieuwe zorgverzekering lager uitvalt dan in september 2005 werd voorzien.¹⁹ Voorlopige eindstand: 5,1 mln huishoudens zien in 2006 hun koopkracht toenemen, 1,1 mln huishoudens verliezen (enige) koopkracht en de koopkrachtontwikkeling van nog eens 1,1 mln huishoudens is onbekend, omdat zij buiten de door het CPB gebruikte steekproef vallen (zie tekstkader). De begrotingstoelichting loopt op deze uitkomst vooruit: “Hoewel de meeste mensen er dit jaar op vooruit gaan, blijven er huishoudens waarvan de koopkracht daalt of gelijk blijft.”²⁰

In reactie op ophef in samenleving en volksvertegenwoordiging over de omvang van de groep die dit jaar koopkracht verliest, besloot het kabinet eind april tot aanvullende lastenverlichtende maatregelen om de koopkracht (van bepaalde groepen) bij te spijkeren. Met deze maatregelen was voor de schatkist een half miljard euro gemoeid.²¹ Door deze inspanning van het kabinet neemt het geaggregeerde besteedbaar gezinsinkomen dit jaar met 0,3 procent extra toe. Desondanks zal een niet te verwaarlozen groep huishoudens zijn koopkracht dit jaar zien dalen.

De ook in het voorjaar van 2006 weer hoogoplaaiende commotie over de koopkracht illustreert afdoende het belang van goede informatie over de inkomensontwikkeling. Het Ministerie van SZW beoordeelt haar met behulp van koopkrachtoverzichten voor een beperkt aantal huishoudenstypen. Bovendien zet bijlage 11 van de begroting een groot aantal specifieke overheidsmaatregelen met gevolgen voor het inkomen op een rij, waarmee bij het maken van de standaardplaatjes geen rekening wordt gehouden.²² Desondanks laat de informatievoorziening over dit politiek zwaarwichtige onderwerp te wensen over. Aan koopkrachtoverzichten kleven namelijk grote beperkingen (zie tekstkader). Een rijker geschakeerd, zij het nog

16 Zoals in 2006 de vermindering van de eigen bijdrage bij kinderopvang voor gezinnen uit de middenklasse.

17 Zoals in 2006 de verhoging van de tijdelijke tegemoetkoming AOW-gerechtigden met 15 euro.

18 Alleenstaanden met een minimumuitkering zien hun koopkracht in de kabinetsperiode echter met ten minste 1 procent dalen. Zie Centraal Planbureau (2006a), 183.

19 Centraal Planbureau (2006b), 2. Zie ook voetnoot 39 bij hoofdstuk 1 van dit Jaarboek.

20 Tweede Kamer (2005-2006b), 8.

21 Het gaat om afschaffing van de energieheffing voor subsidie van duurzame energie (375 mln euro) en een bijdrage in de zorgkosten van gepensioneerde ambtenaren (130 mln euro). Verder wordt de huurverhoging per 1 juli 2006 beperkt (160 mln euro), maar dit deel van de koopkrachtondersteuning komt voor rekening van de woningcorporaties.

22 Tweede Kamer (2005-2006b), 31 en 186-195.

steeds onvolledig beeld van de koopkrachtveranderingen die huishoudens ervaren is beschikbaar in de vorm van simulaties die het CPB inmiddels standaard uitvoert.²³ Resultaten van deze simulaties zouden een prominente plaats moeten krijgen in de toelichting op de SZW-begroting.²⁴ Verder smacht de lezer naar een extra bijlage bij de begroting die relevante aspecten van de feitelijke inkomensontwikkeling in verstreken jaren in beeld brengt. Het hoeft niet zo uitgebreid als in de jaren 1985-1991, toen samen met de begroting een afzonderlijke nota over het inkomensbeleid verscheen. Maar enig inzicht hoe de inkomensverdeling zich ontwikkelt is toch noodzakelijk, al was het maar om te kunnen beoordelen in welke mate de inkomens van verschillende groepen zich in de afgelopen jaren daadwerkelijk gelijkmatig hebben ontwikkeld.

De paradox van het koopkrachtplaatje

Dagelijks lekken berichten uit de Haagse zeef over pogingen van het kabinet om de koopkracht van bepaalde groepen te ondersteunen. In 2006 gaat de premie voor de Werkloosheidswet iets omlaag en betalen mensen een fractie minder belasting, doordat sommige kortingen op de aanslag wat omhoog gaan. Door dit gefrutsel met belasting- en premietarieven kleuren de gebruikelijke koopkrachtplaatjes minder rood of lichtgroen. Woordvoerders namens de regeringspartijen meten zulke wapenfeiten breed uit. De oppositie zal aandringen op extra maatregelen, waardoor nog iets verbeterd achter de komma van de koopkrachtberekeningen.

Houd daar toch mee op! De plaatjes zeggen bitter weinig over de inhoud van de portemonnee in 2006. Om te beginnen gelden ze uitsluitend voor werknemers en uitkeringsontvangers. Bovendien tonen ze slechts het geïsoleerde effect van een combinatie van overheidsmaatregelen, zoals een bescheiden verhoging van de sociale uitkeringen en de aanpassing van de belastingtarieven.

De grootste inkomensveranderingen waarmee de 7,3 mln Nederlandse huishoudens dit jaar te maken hebben zijn het gevolg van gebeurtenissen waarop het overheidsbeleid überhaupt geen invloed heeft, zoals het vinden van een baan, al dan niet gehuwd gaan samenwonen en een huis kopen. Het Centraal Bureau voor de Statistiek schat dat meer dan drie kwart van de inkomensdynamiek aan zulke *life events* valt toe te schrijven, en minder dan een kwart aan de directe effecten van overheidsbeleid.

Maar dan nog. Bij hun berekeningen voor werknemers en uitkeringsontvangers hanteren de rekenmeesters in Den Haag tal van veronderstellingen. Die blijken achteraf vaak onnauwkeurig of onjuist te zijn. Heel belangrijk voor de ontwikkeling van de koopkracht is uiteraard de veronderstelde prijsontwikkeling van een representatief geacht pakket goederen en diensten. Ook als het netto-inkomen volgend jaar toe-

23 Centraal Planbureau (2006a), 118.

24 Zelfs bij de verwijzing naar relevante beleidsstukken (Tweede Kamer, 2005-2006b, 31) ontbreekt een doorverwijzing naar de uiterst informatieve koopkrachtparagraaf uit de *Macro Economische Verkenning 2006*. Zie Centraal Planbureau (2005), 117-124.

neemt kan de koopkracht dalen, wanneer het leven een stuk duurder wordt. Pakt de inflatie in 2006 hoger uit dan Haagse cijferaaars ramen, bijvoorbeeld omdat de olie-prijzen verder stijgen, dan kunnen alle plaatjes in de prullenbak. Afhankelijk van hun bestedingspatroon worden huishoudens bovendien in verschillende mate door prijsstijgingen geraakt. Wie een eigen huis bezit hoeft zich over forse huurverhogingen geen zorgen te maken. En bij een stijging van de sigarettenaccijns stappen sommige rokers van 'klare' sigaretten over op shag. Zulke gedragseffecten van het overheidsbeleid zitten niet in het koopkrachtoverzicht, dat onvermijdelijk van een gemiddeld inflatiepercentage uitgaat. Net zo lukte het in het najaar van 2005 niet de inkomensgevolgen van de nieuwe verzekering tegen ziektekosten al goed in beeld te brengen, omdat de zorgverzekeraars hun premies voor 2006 eerst tegen het eind van het jaar bekend zouden maken.

Terwijl Den Haag op basis van veronderstellingen met gemiddelden rekent, verkeert elk van de 7,3 mln vaderlandse huishoudens in zijn eigen unieke situatie. Naarmate de rekenmeesters meer factoren in aanmerking nemen – verschillen in gezinssituatie, inkomensgroei, bestedingspatroon en zo meer – moeten ze meer verschillende plaatjes produceren die de werkelijke ontwikkeling van de koopkracht beschrijven. Tegelijk heeft elk plaatje betrekking op een steeds kleinere groep huishoudens. *In extremis* berekenen ze in Den Haag 7,3 mln verschillende plaatjes, die de verwachte koopkrachtontwikkeling van elk individueel huishouden beschrijven. Dat is de paradox van het koopkrachtplaatje: voor een grote groep is het per definitie onnauwkeurig, voor 7,3 mln individuele situaties kan de overheid geen plaatjes en beleid maken, onder andere omdat daarvoor de gegevens ontbreken.

Het CPB bewandelt een gulden middenweg. Het maakt tegenwoordig koopkrachtberekeningen voor een steekproef van bijna 40.000 huishoudens, die samen in een aantal opzichten een goede afspiegeling vormen van de positie van 85 procent van de Nederlandse huishoudens. Zo maakt het CPB onder andere onderscheid tussen de woonlasten van huurders en de hypotheeklasten van mensen met een eigen huis. Voor elk van die huishoudens berekent het planbureau de koopkrachtmutatie. Bij deze aanpak verschijnt een zwerm van bijna 40.000 punten op de koopkrachtradar. Beweringen over de koopkracht zijn te controleren met één blik op de puntenwolken die bijvoorbeeld zijn te vinden in de *Macro Economische Verkenning 2006*. Elk puntje beneden de nullijn verbeeldt circa 150 huishoudens met koopkrachtverlies. Maar met de invloed van *life events* kan ook het Planbureau geen rekening houden, terwijl geen puntenwolken worden gepubliceerd voor zelfstandige ondernemers, studenten, mensen met VUT/prepensioen en lieden die van hun vermogen kunnen leven.

Het kabinet misleidt dus parlement en bevolking wanneer het de uitkomsten van koopkrachtplaatjes gebruikt als 'bewijs' hoe ons inkomen en onze koopkracht zich in 2006 tot achter de komma ontwikkelen.

Bron: gebaseerd op De Kam (2005)

AOW Spaarfonds

Veertig jaar lang is het voor de AOW-uitkeringen benodigde geld jaarlijks omgeslagen over de premieplichtigen: ingezetenen met inkomen, voorzover jonger dan 65 jaar. Ogen-schijnlijk is met ingang van 1997 een begin gemaakt met gedeeltelijke kapitaaldekking van het basispensioen. Sindsdien wordt namelijk ieder jaar op de rijksbegroting een bedrag geboekt ten gunste van het Spaarfonds AOW. Op beleidsartikel 34 van de SZW-begroting prijkt voor 2006 een bijdrage aan het spaarfonds van 2.859 mln euro. Over het vermogen van het fonds (inmiddels 27 mld euro) wordt jaarlijks rente bijgeschreven; in 2006 gaat het al om bijna 1,1 mld euro. De fondsconstructie suggereert een gedeeltelijke overstap van omslag-financiering op kapitaaldekking. Zij is ingegeven door de wens onrust over de toekomst van de AOW te bezweren. Vanaf 2020 is het wettelijk mogelijk aan het spaarfonds middelen te onttrekken ten gunste van de begroting van het Ministerie van SZW voor aanvullende finan-ciering van het Ouderdomsfonds. Als operationele doelstelling vermeldt de toelichting op de SZW-begroting dan ook "... het waarborgen dat de AOW vanaf 2020 ondanks de vergrijzing betaalbaar blijft".²⁵

Het probleem met deze presentatie is dat het AOW Spaarfonds geen enkele waarborg biedt. De fondsbeheerder belegt de gevoteerde middelen niet in vermogenstitels. De gehele constructie bestaat uitsluitend op papier, dat spreekwoordelijk geduldig is. Het Spaarfonds AOW vormt onderdeel van de rijksbegroting. Stortingen en rentebijgeschrijvingen ten gunste van het fonds beïnvloeden het begrotingssaldo niet, omdat tegenover deze uitgaven even grote ontvangsten van het Rijk staan. Omdat uitgaven (betalingen aan het fonds) wegvallen tegen even grote ontvangsten van het fonds, verandert ook de omvang van de staatsschuld niet. In de toekomst zullen onttrekkingen aan het spaarfonds het begrotingssaldo belasten. De staatsschuld zal hierdoor oplopen, tenzij op de rijksuitgaven wordt bezuinigd, of de rijks-belastingen worden verhoogd.²⁶ Bezuinigingen en lastenverzwaringen om de AOW overeind te houden zijn maatregelen die de overheid vanaf 2020 ook moet treffen wanneer nooit een Spaarfonds AOW zou zijn gevormd! Het patroon van overheidsuitgaven en -ontvangsten in de tijd – en dus het beloop van begrotingssaldo en staatsschuld – staat volkomen los van de stortingen die (alleen op papier) in het fonds plaatsvinden. De spaarfondsconstructie biedt dus geen extra zekerheid over de toekomst van het nationale basispensioen.

2.3 Uitgavenkader en sociale fondsen, 2004-2007

Bijlage 10 van de SZW-begroting detailleert het financieel beleid inzake de budget-disciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA). De kengetallen in tabel 2.3 zijn grotendeels aan deze bijlage ontleend. De uitgaven SZA dalen van 58 mld euro in 2005 naar

²⁵ Tweede Kamer (2005-2006b), 109.

²⁶ Dit wordt met zoveel woorden toegegeven in de toelichting op de begroting van het Spaarfonds AOW voor 2006. Zie Tweede Kamer (2005-2006c), 2.

57,3 mld euro in 2006.²⁷ In de begroting 2005 werd voor 2006 nog een uitgavenniveau van 57,5 mld euro voorzien. De mutatie van 0,2 mld euro is het saldo van meevallende volumes (1,5 mld euro) en extra uitgaven door beleidsmaatregelen (1,3 mld euro). De belangrijkste post bij de besparingsverliezen (0,4 mld) houdt verband met het advies van de Sociaal Economische Raad over de Werkloosheidswet, dat het kabinet heeft overgenomen. Ook is 0,2 mld euro extra uitgetrokken voor de kinderopvang. Met de overige uitgavenverhogende maatregelen (in totaal 0,7 mld euro) is per post ten hoogste 0,1 mld euro gemoeid. Deze posten blijven verder onbesproken.

De voorgestelde ombuigingen en intensiveringen tellen – ten opzichte van de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigd beleid – in 2006 inmiddels op tot een beperking van per saldo 4,8 mld euro. Ten opzichte van de uitgavenstand in het Hoofdlijnenakkoord wordt het uitgavenkader (de ‘ijklijn’) in 2006 met 0,3 mld euro onderschreden. Voor 2005 noemt de begrotingstoelichting een onderschrijding in dezelfde orde van grootte. Blijkens de Voorlopige Rekening 2005 pakt de meevaller ruim dubbel zo hoog uit: 0,76 mld euro.²⁸

Door de verlaging van de premies voor de wachtgeld- en de arbeidsongeschiktheidsverzekering lopen de geraamde premieopbrengsten terug van 38,7 mld euro in 2005 naar 37,1 mld euro in 2006. De vermogensoverschotten van de fondsen nemen in 2006 met 2,3 mld euro af tot 5,8 mld euro. Deze vermindering valt – behalve aan het exploitatietekort van 0,7 mld euro – voornamelijk toe te schrijven aan hogere vermogensnormen als gevolg van de latere afdracht van premies door de werkgevers.²⁹ Bij de ramingen van de vermogenspositie van de fondsen in 2006 is sprake van opmerkelijke fluctuaties. De vorige SZW-begroting projecteerde voor 2006 nog een stijging van de vermogensoverschotten van de sociale fondsen tot 10,6 mld euro.³⁰ De huidige begroting noemde 5,8 mld euro. In april van dit jaar raamde het CPB de overschotten op grond van voortschrijdend inzicht op circa 7,5 mld euro.³¹ Nergens in de SZW-begroting is een uiteenzetting te vinden hoe het kabinet tegen de (in omvang weer toenemende) vermogensoverschotten van de SZW-relevante fondsen aankijkt en in welke mate overschotten premieverlaging mogelijk maken. Na een premieverlaging neemt

- 27 Desgevraagd hebben medewerkers van het Ministerie van SZW voor ons de aansluiting gemaakt tussen de totaalbedragen van de directe uitgaven in tabel 2.1 (66.589 mln euro) en tabel 2.3 (57.336 mln euro). Tabel 2.1 rapporteert alle SZW-uitgaven (sector SZA en sector Rijksbegroting in enge zin), niet de ontvangsten en luidt in constante prijzen. Tabel 2.3 geeft alleen de uitgaven voor de sector SZA, gesaldeerd met de ontvangsten en in lopende prijzen.

Totaal directe uitgaven in tabel 2.1	66.589
Rijksbijdrage aan sociale fondsen en Spaarfonds AOW	- 8.649
Ontvangsten	- 1.238
Sector Rijksbegroting in enge zin	- 303
Aanvullende posten (van constante naar lopende prijzen)	936
Totaal directe uitgaven in tabel 2.3	57.336

28 Zie Tweede Kamer (2005-2006e), 3.

29 Vermogensnorm = de gewenste liquiditeitspositie van het fonds + vorderingen (deze nemen toe door latere premieafdrachten van werkgevers) – crediteuren.

30 Tweede Kamer (2004-2005), 240.

31 Centraal Planbureau (2006a), 139.

het negatieve exploitatiesaldo van de fondsen (tijdelijk) verder toe, wat het EMU-saldo van de overheid belast. Om dit ongewenste resultaat af te wenden, zou premieverlaging moeten worden gekoppeld aan extra ombuigingen in beide andere budgetdisciplinesectoren, of dient het kabinet andere ontvangsten van de overheid (dan de sociale premies) te verhogen. Het gaat hier natuurlijk om een lastige afweging. Het kabinet kiest er klaarblijkelijk voor het onderwerp dood te zwijgen, hoewel werkgevers en werknemers de kwestie van de overschotten in de sociale fondsen regelmatig agenderen.

Tabel 2.3 Kengetallen sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt

	2004	2005	2006	2007
Totale uitgaven sector SZA (mld euro)	57,6	58,0	57,3	57,5
waarvan saldo van ombuigingen en intensiveringen	-1,3	-3,2	-4,8	-6,1
Uitkomst toetsing aan ijklijn SZA (mld euro)	-0,7	-0,3	-0,3	-0,8
Premie-ontvangsten (mld euro)	39,6	38,7	37,1	38,2
<i>Sociale fondsen</i>				
Exploitatiesaldi (mld euro)	-0,4	-0,6	-0,7	0,5
Vermogensoverschotten (mld euro)	8,7	8,1	5,8	6,3

Bron: Tweede Kamer (2004-2005), 233, 239-240; Tweede Kamer (2005-2006b), 175, 183-184

2.4 Sociale zekerheid en economie, 1970-2005

Een van de kengetallen in tabel 2.1 laat zien dat het volume van de sociale zekerheid, uitgedrukt in uitkeringsjaren, aan het begin en het einde van deze kabinetsperiode ongeveer gelijk is. Dit onderdeel plaatst de volumeontwikkeling en het beloop van de uitgaven voor de sociale zekerheid in een langetermijnperspectief.

Volumeontwikkeling

Tabel 2.4 offreert een totaalbeeld van het aantal uitkeringen wegens inkomensderving. De (tot 2006) uiteenlopende verzekeringen tegen ziektekosten en de kinderbijslag zijn hier dus niet meegerekend. In 2005 bedroeg het volume 4,2 miljoen uitkeringsjaren. Dat is ruim tweemaal zoveel als in 1970. Zowel in de jaren zeventig als in de jaren tachtig is het volume met circa 1 mln uitkeringsjaren toegenomen. In de eerste helft van de jaren negentig stabiliseert het volume, terwijl vanaf 1997 voor het eerst een – zij het beperkte – daling optreedt. Na 2000 dikt het volume weer wat aan. De groep die potentieel tot de beroepsbevolking hoort (uitkeringsontvangers jonger dan 65 jaar) omvat anno 2005 ongeveer 1,9 mln uitkeringsjaren. Dat is bijna drie keer zo veel als in 1970 het geval was. Bijna de helft van de volumestijging tussen 1970 en 2005 valt rechtstreeks toe te schrijven aan de demografische ontwikkeling: er kwam ruim een miljoen AOW'ers bij. De groei van de uitkeringen wegens arbeidsongeschiktheid verklaart ruim een kwart van de volumestijging, het grotere aantal werkloosheidsuitkeringen krap een kwart.

HOOFDSTUK 2

Tabel 2.4 Volume sociale zekerheid (mln uitkeringsjaren) en i/a-ratio

	1970	1980	1990	2000	2005 ^a
Totaal	2,0 ^b	3,1 ^b	4,0	4,0	4,2
Exclusief 65-plussers	0,7	1,4	2,0	1,8	1,9
I/a-ratio	45	66	82	67	70
Idem, exclusief 65-plussers	16	32	42	31	31

a. Voorlopige raming.

b. In de periode vóór 1985 was het feitelijk aantal uitkeringen lager. In dat jaar is het recht op een AOW-uitkering verzelfstandigd, wat tot een aanzienlijke stijging van het aantal AOW-ontvangers leidde. De volumecijfers voor 1970 en 1980 zijn herberekend op basis van de sinds 1985 geldende definitie om de ontwikkeling in de tijd vergelijkbaar te maken.

Bron: Sociale Nota, diverse jaren; Centraal Economisch Plan, diverse jaren

Het uitkeringsvolume kan ook worden gerelateerd aan het aantal werkenden, gemeten in mensjaren (volle banen). Het resulterende verhoudingsgetal staat bekend als de inactieven/actieven-ratio, of i/a-ratio. De i/a-ratio representeert in zekere zin het financieringsdraagvlak van de sociale zekerheid, uitgaande van de veronderstelling dat werkenden de belasting- en premiemiddelen opbrengen om de uitkeringen te financieren.³² Een stijging van de i/a-ratio geeft aan dat relatief minder werkenden de uitkeringen moeten financieren. Deze ontwikkeling heeft zich inderdaad voorgedaan. Terwijl in 1970 tegenover 45 uitkeringsontvangers nog 100 werkenden stonden, was die verhouding in het begin van de jaren negentig verslechterd tot 82 inactieven tegenover 100 actieven. Het draagvlak voor de sociale zekerheid is in de tussentijdse periode dus aanzienlijk versmald.

In de tweede helft van de jaren negentig daalt de i/a-ratio door het gecombineerde effect van een kleiner aantal uitkeringsontvangers (een lagere teller) en, vooral, de groeiende werkgelegenheid (een hogere noemer). Met name de i/a-ratio exclusief 65-plussers daalde in deze periode snel. Gedurende de eerste vijf jaar van deze eeuw is de i/a-ratio onder invloed van de vergrijzing echter weer wat opgelopen.

Uitgavenontwikkeling

Met de collectieve uitgaven voor uitkeringen en verstrekkingen in het kader van de sociale zekerheid was in 2005, uitgaande van de meest gebruikte afbakening, ruim 94 mld euro gemoeid. Daarvan valt 43,5 mld euro toe te rekenen aan de sociale verzekeringen, 38,2 mld euro aan de collectieve financiering van ziektekostenverzekeringen en 12,8 mld euro aan de sociale voorzieningen; zie tabel 2.5. Bij deze opsomming zijn de aanvullende pensioenen niet meegeteld. Daarbij gaat het eveneens om substantiële bedragen. In 2004 keerden de pensioenfondsen bijvoorbeeld 16,5 mld euro uit.³³ Wanneer een ruimere definitie van sociale

³² Dit is overigens niet geheel juist, omdat de sociale zekerheid voor een deel wordt gefinancierd uit de algemene middelen, waar alle bevolkingsgroepen aan bijdragen.

³³ De Nederlandsche Bank (2006), 107.

zekerheid wordt gehanteerd, met inbegrip van de aanvullende pensioenen, belopen de totale uitgaven aan socialezekerheidsregelingen dus meer dan 110 mld euro per jaar.

De sterke expansie van het sociale stelsel, vooral gedurende de jaren zeventig, wordt weerspiegeld in de ontwikkeling van de uitgaven. Sinds 1970 zijn de totale uitgaven meer dan vertienvoudigd. De ontwikkeling van de uitgaven aan sociale zekerheid in lopende euro's geeft vanzelfsprekend een vertekend beeld, zowel doordat de inflatie de waarde van de euro (voorheen de gulden) heeft uitgehold, als door de reële groei van de nationale economie. Daarom worden de bedoelde uitgaven dikwijls uitgedrukt als aandeel van het bruto binnenlands product (bbp). Die deelsom levert de socialezekerheidsquote (szq) op. Tussen 1970 en 2005 steeg de szq van 15,6 procent naar 19,8 procent. De verschillen tussen de opeenvolgende decennia zijn heel opvallend. In de jaren zeventig is de szq zeer fors gestegen. In de jaren tachtig stabiliseerde de quote. In de jaren negentig is de szq fors gedaald. Sinds de eeuwwisseling is die daling weer omgebogen in een lichte stijging.

Tabel 2.5 Collectieve uitgaven sociale zekerheid (mrd euro)

	1970	1980	1990	2000	2005 ^a
Sociale verzekeringen (exclusief publieke ziektekostenverzekeringen)	4,9	20,8	32,5	34,6	43,5
Ziektekostenverzekeringen	1,9	8,7	13,9	27,4	38,2
Sociale voorzieningen	1,8	8,1	9,6	11,4	12,8
Totaal	8,6	37,6	56,0	73,4	94,5
in procenten bbp (szq)	15,6	24,6	23,8	18,3	19,8
Totaal exclusief ziektekostenverzekeringen	6,7	28,9	42,1	46,0	56,3
in procenten bbp	12,1	18,9	17,8	11,5	11,8

a. Voorlopige raming.

Bron: Sociale Nota, diverse jaren; Rijksbegroting SZW; Centraal Economisch Plan, diverse jaren

Bij de interpretatie van cijfers over de socialezekerheidsuitgaven is voorzichtigheid geboden. De cijfers kunnen namelijk door ten minste vier oorzaken zijn vertekend.³⁴ Ten eerste is vanzelfsprekend van belang welke definitie van sociale zekerheid wordt gebruikt. Veel regelingen die complementair zijn aan sociale uitkeringen worden in Nederland buiten de definitie van sociale zekerheid gehouden. Voorbeelden van zulke complementaire regelingen zijn de huurtoeslag (voorheen: individuele huursubsidie), de zorgtoeslag en speciale regelingen voor de 'sociale minima', zoals kwijschelding van sommige gemeentelijke heffingen.

Verder kunnen veranderingen in publieke regelingen worden opgevangen door compenserende veranderingen bij bovenwettelijke particuliere overeenkomsten, die vaak echter wel een collectief karakter hebben, doordat zij algemeen verbindend worden verklaard. Zo is de versobering van de publieke arbeidsongeschiktheidsuitkering in 1993 (het 'WAO-gat') op grote schaal gerepareerd door middel van bij cao geregelde aanvullingen. Statistisch gezien

34 Goudswaard *et al.* (2000), 228-229.

treden in zulke gevallen weliswaar mutaties op – de collectieve uitgaven voor de WAO dalen of zij nemen minder snel toe –, maar de economische gevolgen, bijvoorbeeld voor de hoogte van de arbeidskosten en de omvang van de werkgelegenheid, zijn in hoge mate vergelijkbaar. Evenzo treedt een vertekening op door de privatisering van de Ziektewet (ZW). Werkgevers zijn tegenwoordig verplicht het loon van hun zieke werknemers gedurende twee jaar door te betalen.³⁵ Deze verplichting drijft de arbeidskosten dit jaar met bijna 6 mld euro op.³⁶ Hoewel deze kosten doorgaans niet worden meegerekend in de statistieken, kunnen de uitgaven wegens de voor werkgevers verplichte loondoorbetaling bij ziekte wel degelijk worden opgevat als onderdeel van de kosten van het stelsel van sociale zekerheid.

Ten tweede worden de uitgaven aan sociale zekerheid opwaarts vertekend, doordat de meeste uitkeringen in Nederland bruto worden verstrekt.³⁷ Over deze bruto-uitkeringen moet belasting en premie worden betaald, zodat de netto-overdracht aan uitkeringsontvangers geringer is dan de bruto-uitgaven suggereren. De meeste andere landen verstrekken netto-uitkeringen. De szq is dan lager terwijl in feite een zelfde financiële inspanning ten gunste van de groep uitkeringsontvangers wordt gedaan.

Ten derde kan de overheid sociale doelstellingen ook nastreven door middel van fiscale tegemoetkomingen (belastinguitgaven), in plaats van uitkeringen te verstrekken. Zo kende Nederland in het verleden een fiscale kinderaftrek, die sinds 1978 is opgegaan in de kinderbijslag. Via de toenmalige kinderaftrek werd de inkomensondersteuning voor gezinnen met kinderen gerealiseerd op een manier die niet is terug te vinden in de statistieken met uitgaven voor sociale zekerheid. Wel nemen de belastingopbrengsten door dergelijke faciliteiten uiteraard af. Materieel staat de fiscale tegemoetkoming op één lijn met een rechtstreekse uitkering ten dienste van de sociale zekerheid.³⁸

Ten slotte wordt het beloop van de szq niet alleen bepaald door de ontwikkeling van de uitgaven voor regelingen van sociale zekerheid, maar ook door de nominale economische groei. Stijgt het bbp, dan daalt de szq (bij een gegeven uitgavenpeil), en omgekeerd.³⁹ Dit zogeheten noemereffect wordt versterkt door oorzakelijke verbanden tussen economische groei en het peil van de sociale uitgaven. Zo leidt een hoge economische groei doorgaans tot een geringer beroep op de werkloosheidsregelingen. Veranderingen in de szq weerspiegelen dus niet zonder meer ontwikkelingen in de sociale zekerheid als zodanig.

Beleid

De vraag rijst in hoeverre de hierboven beschreven kwantitatieve ontwikkelingen in het stelsel van sociale zekerheid rechtstreeks zijn beïnvloed door het beleid van opeenvolgende kabinetten. Duidelijk is dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw een omslag plaats-

35 Alleen voor bijzondere groepen, zoals zwangere vrouwen en werklozen, bestaat nog een publieke vangnet-regeling.

36 Centraal Planbureau (2006a), 191.

37 Met uitzondering van de kinderbijslag en de verstrekkingen in het kader van de Zvw en de AWBZ.

38 Een belangrijk verschil is echter dat het voordeel van een aftrekpost groter is naarmate de belastingplichtige in een hogere tariefschijf valt. Bij een progressief belastingstelsel hebben hogere-inkomensgroepen dus meer baat bij kinderaftrek dan lagere-inkomensgroepen.

39 In dit verband is ook van belang dat bij een revisie van de Nationale Rekeningen het bbp vanaf 1995 aanzienlijk opwaarts is bijgesteld.

vond in het denken over sociale zekerheid.⁴⁰ Het inzicht brak door dat de financiële grenzen van de verzorgingsstaat waren bereikt, of overschreden. De oplopende kosten van de sociale zekerheid werden gezien als een grote bedreiging voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, voor de economische groei en de werkgelegenheid. Vervolgens begon een periode waarin het beleid sterk was gericht op het terugdringen van de uitgaven. Dit gebeurde aanvankelijk vooral door ingrepen in de hoogte en de duur van de uitkeringen. Anders gezegd, de 'polisvoorwaarden' van de publieke sociale zekerheid werden versoberd. Met name het in een groot aantal jaren achterwege laten van de koppeling van de uitkeringen aan de cao-lonen had ingrijpende gevolgen: eerst in 2005 bereikt de koopkracht van een minimumuitkering weer het niveau van 1979. Bij de werknemersverzekeringen is de verslechterde dekking door publieke regelingen overigens voor een belangrijk deel gecompenseerd door (uitbreiding van) bovenwettelijke private regelingen. De versobering van de publieke sociale zekerheid zorgde er voor dat in de jaren tachtig, ondanks een stijging van het uitkeringsvolume met bijna een miljoen, de socialezekerheidsquote zelfs enigszins kon dalen.

In de jaren negentig verschoof de nadruk in het socialezekerheidsbeleid naar volumebeperking en activering. Daartoe is onder andere gekozen voor vormen van marktwerking en privatisering. Kerngedachte daarbij was dat alle betrokkenen – uitkeringsontvangers, werkgevers, werknemers en uitvoerders – zodoende sterker zouden worden geconfronteerd met de kosten die hun gedrag veroorzaakt. Met name bij de Ziektewet en de arbeidsongeschiktheidsverzekering ontbrak die kostenconfrontatie. De parlementaire enquête van 1993 maakte duidelijk dat de – ook internationaal gezien – uitzonderlijk grote volumes in deze regelingen in belangrijke mate het gevolg waren van onbedoelde gedragsreacties (*moral hazard*). Vooral de WAO is in het verleden door werkgevers en werknemers gebruikt als relatief aantrekkelijke uittreedingsroute, waarbij de kosten werden afgewenteld op het collectief van de premiebetalers. Het is dus niet verwonderlijk, dat na het begin van de jaren negentig de meest ingrijpende wijzigingen bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen zijn aangebracht.

In het licht van dit activeringsbeleid was de volumeontwikkeling gedurende de jaren negentig in feite teleurstellend, zeker gelet op de zeer gunstige economische ontwikkeling in de tweede helft van dat decennium. Het uitkeringsvolume onder de 65 jaar daalde met circa 200.000, oftewel zo'n 10 procent. De szq daalde in de jaren negentig wél fors. Dat is echter voor een belangrijk deel toe te rekenen aan het noemereffect (de stijging van het bbp) en aan de verschuiving van publieke naar private (bovenwettelijke) sociale zekerheid. Omgekeerd verklaart de verslechtering van de economie de stijging van de szq sinds 2000. Ook de volumestijging gedurende de afgelopen vijf jaar, die geheel is toe te rekenen aan de werkloosheidsuitkeringen, valt toe te schrijven aan de economische malaise.⁴¹

Internationale vergelijking

Rond 1980 werd Nederland alom beschouwd als één van de landen met de meest uitgebreide stelsels van sociale zekerheid. Dat wordt bevestigd door tabel 2.6. Mét Zweden en Denemarken kende Nederland destijds binnen de groep van OESO-landen de hoogste uitga-

⁴⁰ Noordam (2005).

⁴¹ Het aantal arbeidsongeschiktheidsuitkeringen is tussen 2000 en 2005 iets gedaald.

HOOFDSTUK 2

ven voor sociale bescherming (als percentage van het bbp). Het uitgavenniveau lag in Nederland ongeveer 7 procentpunten boven het gemiddelde in de dertig landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en ongeveer 6 procentpunten boven het gemiddelde in de Europese Unie (EU). Dit beeld is in de laatste decennia fors veranderd. In de meeste landen stegen de uitgaven voor sociale bescherming sinds 1980; in Nederland daarentegen is de uitgavenquote fors gedaald. Als gevolg van deze schaarbeweging lag het uitgavenniveau in Nederland aan het begin van deze eeuw ongeveer op het gemiddelde van de OESO-landen en ruim 2 procentpunten onder het gemiddelde in de EU. De uitgavenquoten in de Angelsaksische landen liggen, zoals verwacht, ver onder het gemiddelde (dat geldt vooral voor de Verenigde Staten).

Tabel 2.6 Publieke uitgaven voor sociale bescherming (procenten bbp)

	1980	1990	2001
Australië	11,3	14,2	18,0
België	24,1	26,9	27,2
Canada	14,3	18,6	17,8
Denemarken	29,1	29,3	29,2
Duitsland	23,0	22,8	27,4
Finland	18,5	24,8	24,8
Frankrijk	21,1	26,6	28,5
Griekenland	11,5	20,9	24,3
Ierland	17,0	18,6	13,8
Italië	18,4	23,3	24,4
Japan	10,2	11,2	16,9
Luxemburg	23,5	21,9	20,8
Nederland	26,9	27,6	21,8
Nieuw-Zeeland	17,2	21,9	18,5
Noorwegen	17,9	24,7	23,9
Oostenrijk	22,5	24,1	26,0
Polen	—	15,5	23,0
Portugal	10,9	13,9	21,1
Spanje	15,9	19,5	19,6
Verenigde Staten	13,3	13,4	14,8
Verenigd Koninkrijk	17,9	19,5	21,7
Zweden	28,8	30,8	28,9
Zwitserland	14,2	17,9	26,4
OESO	17,7	20,5	21,9
EU-15	20,6	23,4	24,0

Bron: OECD (2004)

Een internationale vergelijking van de bruto publieke uitgaven voor sociale zekerheid wordt echter vertekend door institutionele verschillen tussen landen. Zoals eerder besproken, is het van belang of al dan niet publieke heffingen over sociale uitkeringen moeten worden betaald. Ook kan er sprake zijn van fiscale tegemoetkomingen met een sociaal oogmerk, die materieel hetzelfde effect hebben als sociale uitkeringen. Verder zijn er allerlei private sociale uitgaven, veelal met een verplicht karakter, die op één lijn kunnen worden gesteld

met publiek gefinancierde uitgavenprogramma's. De OESO maakt de laatste jaren vergelijkingen waarbij voor deze institutionele verschillen wordt gecorrigeerd. Tabel 2.7 toont de meest recente gecorrigeerde data. De verschillen tussen landen in totale netto sociale uitgaven blijken opvallend klein te worden. Publieke en private sociale regelingen lijken in belangrijke mate complementair te zijn.⁴² Opvallend is dat de totale netto sociale uitgaven in de Verenigde Staten duidelijk boven het OESO-gemiddelde liggen. Dit wordt vooral verklaard door de hoge private uitgaven aan ziektekosten. In Nederland liggen de netto publieke uitgaven 3,4 procentpunt lager dan de bruto uitgaven. De private sociale uitgaven zijn in Nederland relatief hoog. Als gevolg daarvan ligt het niveau van de totale netto sociale uitgaven in Nederland ruim 2 procentpunten boven het gemiddelde van de OESO-landen. Het totale uitgavenniveau is in Nederland wel duidelijk lager dan in Duitsland, Frankrijk en Zweden.

Tabel 2.7 Netto totale uitgaven aan sociale bescherming (procenten bbp), 2001

	Bruto publieke uitgaven	Netto publieke uitgaven	Netto totale uitgaven
Australië	18,0	17,1	21,1
België	24,7	21,2	23,2
Canada	17,8	17,1	20,3
Denemarken	29,2	21,8	22,5
Duitsland	27,4	25,4	27,6
Finland	24,8	19,2	20,0
Frankrijk	28,5	25,2	27,0
Ierland	13,8	12,2	12,5
Italië	24,4	20,9	21,9
Japan	16,9	17,1	20,2
Nederland	21,4	18,0	22,1
Noorwegen	23,9	19,6	20,9
Oostenrijk	26,0	20,6	21,8
Spanje	19,6	16,7	17,0
Verenigde Staten	14,7	15,9	23,1
Verenigd Koninkrijk	21,8	19,8	23,3
Zweden	29,8	23,7	26,0
OESO-23	20,4	17,9	19,8

Bron: Adema en Ladaique (2005)

Ook bij de i/a-ratio zijn de afwijkingen van Nederland ten opzichte van ons omringende landen inmiddels betrekkelijk gering en valt de vergelijking in veel gevallen zelfs gunstig uit, zoals blijkt uit tabel 2.8. In de meeste landen is het uitkeringsvolume in de jaren negentig toegenomen in verhouding tot het arbeidsvolume, terwijl in Nederland sprake was van een forse afname.

42 Caminada en Goudswaard (2005).

HOOFDSTUK 2

Tabel 2.8 I/a-ratio's

	Totaal		15-64 jaar	
	1990	1999	1990	1999
België	102	103	59	56
Denemarken	77	75	42	40
Duitsland	70	82	31	40
Frankrijk	81	93	44	49
Japan	53	77	29	36
Nederland	82	68	42	31
Verenigde Staten	51	49	21	20
Verenigd Koninkrijk	69	76	32	37
Zweden	72	84	28	36

Bron: Tweede Kamer (2003-2004), bijlage 14

2.5 Conclusies

De begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat zien dat de centrale overheid dit jaar in totaal 61,8 mld euro uittrekt voor de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. De directe uitgaven komen op 60,8 mld euro, voor belastinguitgaven geeft de begrotingstoelichting 1,0 mld euro. De toelichting op de begrotingsartikelen beoogt de beschikbare middelen te relateren aan de voornaamste doelstellingen van het beleid. Ons eindoordeel over het informatiegehalte van de begrotingstoelichting is al met al niet erg positief. Zij bevat een beleidsagenda. Daarin ontbreken samenhangende kengetallen die doeleinden en resultaten van het beleid inzake sociale zekerheid en arbeidsmarkt samenvatten. De rapportage van de belastinguitgaven op SZW-terrein roept vraagtekens op. Met als voorbeeld de gebrekkige weergave van de inkomensgevolgen van voorgenomen beleid is aangetoond dat ook de informatie over sommige afzonderlijke beleidsterreinen veel beter kan. In 1991 verscheen de Inkomensnota voor het laatst; in 2002 is de laatste aflevering van de Sociale Nota uitgebracht. Doordat beide nota's niet langer verschijnen is de aan de volksvertegenwoordiging verstrekte informatie over het beleidsterrein van het Ministerie van SZW in vergelijking met een aantal jaren geleden enorm verschaald.

In de toelichting op de beleidsartikelen en in de bijlagen regeert het detail, terwijl hoofdzaken onderbelicht blijven. Zo ontbreekt een fundamentele beschouwing over het beleid dat het kabinet voert inzake de vermogensoverschotten van de sociale fondsen. Vergelijking van bijlage 8, met het overzicht van moties en toezeggingen aan het parlement (zeventien pagina's lang), en bijlage 12, met het exploitatieoverzicht van de sociale verzekeringen en het vermogen van de sociale fondsen (twee pagina's kort), biedt overtuigend bewijs voor onze stelling dat schraalhans bij de toelichting op het SZW-beleid tegenwoordig keukenmeester is.

Dit hoofdstuk beschrijft ook enkele langetermijntrends op het beleidsterrein van SZW. Uit het beloop van macro-indicatoren voor de sociale zekerheid in de tijd blijkt sociale zekerheid

een veranderlijk verschijnsel te zijn.⁴³ Een forse groei van de socialezekerheidsquote in de jaren zeventig is gevolgd door een decennium van stabilisatie; vervolgens is de quote in de jaren negentig fors gedaald. De laatste jaren was de tendens weer licht stijgend. De verhouding tussen het aantal economisch inactieven en het aantal werkenden – de i/a-ratio – vertoont eveneens een grillig verloop. Wel is de i/a-ratio de laatste dertig jaar per saldo flink gestegen. Internationaal gezien wijkt Nederland niet veel meer af van veel andere EU- en OESO-landen als het gaat om uitgaven aan sociale bescherming. De i/a-ratio ligt zelfs duidelijk lager dan in andere EU-landen.

Uiteraard geven macro-indicatoren voor de sociale zekerheid maar een beperkt beeld en overigens soms ook een vertekend beeld. Definitieverschillen, belastingstelsels en verschuivingen van publieke naar private regelingen hebben veel invloed op wat in statistieken wordt gerapporteerd. Na correctie voor dergelijke factoren blijken heel veel landen in verhouding tot hun bruto binnenlands product ongeveer dezelfde hoeveelheid middelen voor sociale bescherming in te zetten. Dit suggereert wellicht een breed gedeelde preferentie voor een bepaald niveau van sociale zekerheid, in welke vorm dan ook.

Literatuur

- Adema W., and M. Ladaique (2005), *Net Social Expenditure, 2005 Edition*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 29, Paris: OECD
- Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2004), The Fiscal Subsidy on Pension Savings in the Netherlands, *Tax Notes International*, 33(13), 1231-1240
- Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2005), Are Public and Private Social Expenditures Complementary?, *International Advances in Economic Research*, 11(2), 175-189
- Centraal Planbureau (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument nr. 100, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2006a), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2006b), *Koopkrachtontwikkeling 2006: plussen en minnen*, Notitie, 20 april, Den Haag: CPB
- De Nederlandsche Bank (2006), Pensioenpremies en –uitkeringen van pensioenfondsen, *Statistisch Bulletin*, maart, 107
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam, en C.G.M. Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Den Haag: Samsom/Kluwer
- Jacobs, B., R.A. de Mooij, en C. Folmer (2006), Vlaktaks en arbeidsparticipatie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De Vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 89-111
- Kam, C.A. de (2005), Koopkrachtpraatjes, *NRC Handelsblad*, 25 augustus
- Noordam, F.M. (2005), Sociale zekerheid: een uiterst veranderlijk verschijnsel (I), *Sociaal Maandblad Arbeid*, 60(6), 272-281
- OECD (2004), *Social Expenditure Database (SOCX)*, www.oecd.org/els/social/expenditure

43 Noordam (2005).

HOOFDSTUK 2

- Tweede Kamer (2003-2004), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2004. Memorie van toelichting*, 29 200 XV, nr. 2
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2005. Memorie van toelichting*, 29 800 XV, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2006)*, 30 300, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 XV, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006c), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Spaarfonds AOW voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 E, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006d), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001. Rapport*, 30 375, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006e), *Voorlopige Rekening 2005. Brief van de minister van Financiën*, 30 473, nr. 1

HOOFDSTUK 3

Gezondheidszorg

*S.A. van der Geest**F.T. Schut**M. Varkevisser*

3.1 Inleiding

Na vele jaren van soms moeizame debatten was het moment dan eindelijk daar: per 1 januari 2006 is één wettelijke ziektekostenverzekering ingevoerd. Zij biedt de gehele bevolking dekking tegen de kosten van curatieve zorg – hoofdzakelijk medicijnen en de zorg verleend door arts en ziekenhuis. Met de komst van deze basisverzekering is het verschil tussen de vroegere ziekenfondsverzekering, de particuliere verzekering tegen ziektekosten en de publiekrechtelijke ambtenarenverzekering verdwenen. Tevens konden twee binnen de particuliere verzekering bestaande regelingen, de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen (WTZ) en de Wet medefinanciering oververtegenwoordiging oudere ziekenfondsverzekerden (MOOZ) vervallen.

Met de introductie van de nieuwe zorgverzekering is een belangrijke mijlpaal gepasseerd op het traject dat het kabinet noodzakelijk acht voor het toekomstbestendig maken van ons zorgstelsel. In dit nieuwe stelsel gaan onderling concurrerende verzekeraars grotere verantwoordelijkheid dragen om de Nederlandse gezondheidszorg goed te organiseren en de kostenontwikkeling te beteugelen. Op grond van de nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw) kunnen verzekerden jaarlijks van zorgverzekeraar veranderen. Zorgverzekeraars hebben namelijk acceptatieplicht en zij mogen hun premies niet differentiëren naar risico. Het risico verzekeren kwijt te raken, wanneer de eigen premie hoger uitvalt dan die van concurrerende verzekeraars, dient zorgverzekeraars te stimuleren om gunstige contracten af te sluiten met zorgaanbieders. Doordat verzekeraars zelf mogen kiezen met welke zorgaanbieders zij wel of niet in zee gaan, zullen zorgaanbieders op hun beurt gemotiveerd raken om doelmatiger, innovatiever en klantgerichter te werk te gaan.

De overheid blijft in het nieuwe stelsel garant staan voor de toegankelijkheid van de gezondheidszorg en houdt de kwaliteit van de zorg in de gaten. Verschillende instanties, waaronder de nieuw op te richten Nederlandse zorgautoriteit (NZA), krijgen een toezichthoudende rol toebedeeld. Het takenpakket van de NZA is vastgelegd in de nieuwe Wet marktordening gezondheidszorg (WMO). Met deze hervormingen moet ons stelsel van gezond-

heidszorg voldoende voorbereid zijn op de groeiende zorgvraag in de toekomst en de toenemende mogelijkheden op medisch gebied.

Dit hoofdstuk kent de volgende indeling. In onderdeel 3.2 bespreken we allereerst op hoofdlijnen welke tegenvallers en intensiveringen onderdeel uitmaken van de VWS-begroting voor 2006 en staan we kort stil bij het gebruik van convenanten om overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken. Vervolgens besteden we aandacht aan de totaalcijfers van de zogeheten 'derde budgetdisciplinesector', voor de jaren tot 2010. In onderdeel 3.3 zetten we de eerste ervaringen met concurrentie op de nieuw geschapen zorgverzekeringsmarkt op een rij, waarbij wij specifiek aandacht besteden aan de gevolgen voor de overheidsfinanciën. Daarna komen in onderdeel 3.4 de eerste ervaringen met vrije prijsvorming bij respectievelijk ziekenhuiszorg en fysiotherapie aan de orde. Onderdeel 3.5 bespreekt vervolgens de nieuwe uitvoerings- en toezichtsstructuur, waarbij de aandacht met name uitgaat naar de WMG en de daaruit voortvloeiende rol van de NZa.

3.2 Begroting 2006

Bij het opstellen van de rijksbegroting voor 2006 bedroeg de verwachte overschrijding van het Budgettair Kader Zorg (BKZ)¹ circa 349 mln euro.² Behalve de macro-economische ontwikkeling zijn budgettaire tegenvallers die zich na de opstelling van de begroting voor 2005 hebben voorgedaan hier debet aan. Zo hebben lang niet alle beperkingen van het ziekenfondspakket die per 1 januari 2004 hun beslag kregen³ de beoogde 'besparingen' opgeleverd:⁴

- Bij de *fysio- en oefentherapie* valt de opbrengst van de pakketverkleining zowel in 2004 als vanaf 2005 op jaarbasis respectievelijk 41 mln euro en 34 mln euro lager uit dan verwacht. De belangrijkste oorzaak hiervan lijkt een toename te zijn van het aantal behandelingen die nog wel vergoed worden (de zogeheten 'chronische lijst') met 30 procent.
- Ook de maatregel om *tandartsenzorg* voor volwassenen niet langer voor vergoeding in aanmerking te laten komen, heeft een minder grote besparing opgeleverd dan vooraf werd verwacht: 165 mln euro, terwijl 200 mln euro was geraamd. De lagere opbrengst is waarschijnlijk veroorzaakt door een stijging van het aantal tandheelkundige implantaten. Verzekeraars mogen deze formeel echter alleen onder specifieke voorwaarden vergoeden.
- De opbrengst van de maatregel om *zelfzorggeneesmiddelen* niet meer te vergoeden bedroeg in 2004 'slechts' 84 mln euro en dat was 31 mln euro minder dan geraamd.⁵

¹ Het BKZ geeft de totale budgettaire ruimte aan die beschikbaar is voor financiering van de uitgaven aan zorgverstrekkingen die horen tot het zogeheten eerste en tweede compartiment.

² Ten tijde van de *Najaarsnota 2005* bleek dat de netto BKZ-uitgaven nog verder waren toegenomen, zodat de overschrijding reeds 494 mln euro bedroeg. Minister Zalm van Financiën heeft de Tweede Kamer bij de indiening van de *Voorlopige rekening 2005* inmiddels laten weten dat bij de zorg sprake is van een "geringe overschrijding" ten opzichte van deze tussenstand. Zie Tweede Kamer (2005-2006i).

³ Zie voor een overzicht van deze maatregelen Van der Geest *et al.* (2004).

⁴ Tweede Kamer (2005-2006g).

⁵ Bij de behandeling van de begroting voor 2005 is uiteindelijk besloten om vijf groepen van zelfzorggeneesmiddelen per 1 januari 2005 weer voor vergoeding in aanmerking te laten komen, dat wil zeggen wanneer deze langer dan zes maanden – dus in feite chronisch – worden gebruikt.

- De maatregel om de *eigen bijdragen voor intra- en extramurale AWBZ-zorg* te verhogen had in 2004 een bedrag van 180 mln euro moeten opleveren. De totale opbrengst was echter lager dan vooraf geraamd.
- Bij het *zittend ziekenvervoer* is de beoogde besparing van 135 mln euro niet gerealiseerd. De belangrijkste reden hiervoor is dat de oorspronkelijke maatregel slechts in afgezwakte vorm is gehandhaafd. Het geraamde budgettaire effect op de netto BKZ-uitgaven zoals opgenomen in de begroting 2006 bedraagt 14 mln euro in 2004 en vanaf 2005 jaarlijks 9,7 mln euro. Ter dekking van de ruimere vergoeding voor zittend ziekenvervoer zijn in 2004 echter sterilisaties bij mannen en vrouwen uit het ziekenfondspakket gehaald. Dit heeft geleid tot een besparing van 15 mln euro in 2004 en 26 mln euro vanaf 2005.

Naast bovengenoemde doorwerking van tegenvallers in de uitgaven voor 2004 heeft het kabinet in de begroting voor 2006 ook rekening moeten houden met een structurele tegenvaller van 30 mln euro bij het experiment vrije prijzen fysiotherapie. Dit experiment dat per 1 februari 2005 van start is gegaan, heeft namelijk tot hogere prijzen geleid; zie onderdeel 3.4. Ook leveren de per 1 januari 2005 doorgevoerde pakketmaatregelen⁶ een 35 mln euro lagere besparing op dan eerder was geraamd. Daarnaast zorgt de kamerbreed aanvaarde motie-Vietsch, die vraagt om afschaffing van de eigen bijdrage voor de PGB-functies ondersteunende en activerende begeleiding, voor een verlies aan inkomsten van 10 mln euro vanaf 2006.⁷

Bij de intensiveringen heeft het kabinet besloten voor enkele zorgsectoren extra middelen ter beschikking te stellen. Het gaat hierbij om een bedrag van 20 mln euro voor de praktijkondersteuning van huisartsen en een bedrag van 40 mln euro voor zorgzwaarte-financiering en kwaliteitsverbetering in verpleeghuizen.

Convenanten

Om de stijging van de zorguitgaven te temperen en tegenvallers op de VWS-begroting te verwerken leunt het kabinet in 2006 – net als in de voorafgaande jaren – sterk op het sluiten van convenanten. Allereerst is het convenant dat de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en het Ministerie van VWS⁸ medio 2004 met elkaar hebben gesloten nog steeds van kracht. Daarin is overeengekomen dat vanaf 2006 bovenop de toegestane volumegroei uit de beschikbare middelen 2,3 procent extra productie wordt gedraaid door doelmatiger te werken.

Daarnaast heeft minister Hoogervorst van VWS naar aanleiding van het succes van eerdere geneesmiddelenconvenanten voor de jaren 2006 en 2007 nieuwe afspraken gemaakt met de geneesmiddelenindustrie, de apothekers en ZN. De verwachting is dat met het nieuwe convenant in 2006 843 mln euro en in 2007 971 mln euro wordt bespaard. De afspraak om de prijs van geneesmiddelen, waarvan generieke (merkloze) varianten beschikbaar zijn of

⁶ Zie voor een overzicht van deze maatregelen Van der Geest *et al.* (2005).

⁷ PGB = persoonsgebonden budget. Dit is een budget dat de voor een bepaalde hoeveelheid zorg geïndiceerde cliënt naar eigen keus mag besteden voor de inkoop van krachtens de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) gefinancierde zorg en ondersteuning.

⁸ VWS = Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

komen, met gemiddeld 40 procent te verlagen, zoals die gold in 2004 en 2005, wordt voortgezet. In aanvulling hierop zijn de deelnemende partijen overeengekomen dat de prijzen verder worden verlaagd om de inkomsten uit kortingen en bonussen van apotheekhoudenden uiteindelijk structureel met 156 mln euro te verminderen. Het staat buiten kijf dat de genoemde afspraken de uitgaven voor geneesmiddelen hebben gedrukt. Volgens berekeningen van de Stichting Farmaceutische Kengetallen (SFK) is de besparingsdoelstelling voor 2005 ruimschoots gehaald en hebben de afspraken met de geneesmiddelensector inderdaad tot de gewenste beheerste groei van de uitgaven geleid.⁹ Desalniettemin mag niet uit het oog worden verloren dat het sluiten van een convenant de structurele problemen die bij de geneesmiddelenvoorziening spelen onopgelost laat.

Al te veel jubel over het bereikte onderhandelingsresultaat aan de kant van de overheid is dan ook misplaatst. De belangrijkste reden waarom dit convenant überhaupt nodig is, wordt namelijk opnieuw niet aangepakt. Sterker nog, het huidige Geneesmiddelen vergoedingssysteem (GVS) blijft onverminderd verkeerde signalen aan met name de farmaceutische industrie geven.¹⁰ Op dit punt bestaat voor de nabije toekomst weinig reden tot optimisme. De gunstige budgettaire effecten van het geneesmiddelenconvenant lijken zelfs averechts te werken. Minister Hoogervorst heeft de Tweede Kamer namelijk laten weten dat "... mits het geneesmiddelenconvenant kan worden verlengd en succesvol blijft, herijking van het GVS deze kabinetsperiode niet meer zal plaatsvinden".¹¹ In plaats van de gecreëerde rust op dit dossier te gebruiken voor de ontwikkeling van een concreet voorstel voor een afdoende langetermijnoplossing, lijkt het kabinet er dus net als zijn voorgangers voor te kiezen om deze – gezien de grote financiële belangen van alle betrokken partijen – zeer hete aardappel door te schuiven op het bord van een volgend kabinet.

Een derde in financieel opzicht belangrijk convenant is de reeds bestaande afspraak met de AWBZ-sector dat de instellingen jaarlijks 1,25 procent meer patiënten helpen ten laste van het vastgestelde budget. Ook voor dit convenant geldt dat het de structurele problemen die bij dit deel van de gezondheidszorg bestaan niet oplost.

Kostenprikkel voor regionale zorgkantoren

Behalve door convenanten met zorgaanbieders te sluiten, heeft het Ministerie van VWS ook geprobeerd om de regionale zorgkantoren, die namens de zorgverzekeraars de AWBZ uitvoeren, meer prikkels en armslag te geven om efficiënter zorg in te kopen. De grotere armslag is gecreëerd door eind 2004 de contracteerplicht voor extramurale AWBZ-zorg af te schaffen. De prikkels voor de zorgkantoren moeten komen van het in 2005 ingevoerde 'regiobudget' dat de financiële ruimte markeert waarbinnen zorgkantoren de benodigde zorg dienen te contracteren. De hoogte van dit regiobudget werd in 2005 vastgesteld op basis van de in maart 2004 in elke zorgkantoorregio overeengekomen productieafspraken. Het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ) constateert in een recente evaluatie van het functioneren van de zorgkantoren dat zij in 2005 inderdaad meer kortingen hebben bedongen bij extra-

⁹ Pharmaceutisch Weekblad (2006).

¹⁰ Brouwer en Rutten (2001).

¹¹ Tweede Kamer (2005-2006a).

murale zorgproducten en voor thuiszorg een goedkopere productmix hebben afgesproken dan in 2004.¹²

Ofschoon de invoering van het regiobudget in combinatie met een grotere contracteervrijheid dus effect lijkt te sorteren, kleven aan deze maatregel verschillende problemen. Allereerst ontbreekt vooralsnog een goede systematiek om het in totaal beschikbare regiobudget te verdelen. De huidige regiobudgetten zijn gebaseerd op historische kosten en belonen daarmee in het verleden inefficiënt functionerende zorgkantoren. Daarnaast blijkt uit het genoemde CTZ-rapport dat zorgaanbieders die bovenregionale zorg leveren problemen ondervinden om de geleverde zorg vergoed te krijgen, omdat zorgkantoren die kosten op elkaar proberen af wentelen. Een meer fundamenteel probleem is dat de contracteervrijheid die zorgkantoren hebben wringt met hun monopoliepositie. Burgers zijn veroordeeld tot het zorgkantoor in hun regio en kunnen dus alleen bij de zorgaanbieders terecht die door hun zorgkantoor zijn gecontracteerd. Een ander probleem van fundamentele aard is dat een regiobudget op gespannen voet staat met de wettelijke aanspraken op zorg die burgers op grond van de AWBZ hebben. Al eind jaren negentig maakte de rechter duidelijk dat aanbodregulering en budgettering niet ten koste mochten gaan van het wettelijke recht op zorg. Wanneer de regiobudgetten in de toekomst leiden tot wachtlijsten, kunnen burgers waarschijnlijk met succes opnieuw naar de rechter stappen om tijdige zorgverlening af te dwingen. Regiobudgetten vormen dus geen structurele oplossing voor de door beleidsmakers nagestreefde beheersing van de uitgavengroei bij AWBZ-gefinancierde voorzieningen.

AWBZ in beweging

Inmiddels wordt druk nagedacht over een meer duurzame oplossing voor de onbevredigende structuur van de AWBZ. Onlangs kwamen zowel het College voor Zorgverzekeringen¹³ als de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ)¹⁴ met vergaande voorstellen om de AWBZ volledig te ontmantelen. In 2007 wordt dit ontmantelingsproces al in gang gezet door de overheveling van het leeuwendeel van de geestelijke gezondheidszorg (circa 2,5 mld euro) naar de Zvw en de overheveling van de huishoudelijke hulp (circa 1 mld euro) naar de gemeenten als uitvloeisel van de nieuwe Wet op de maatschappelijke ondersteuning (WMO).¹⁵ Als het aan het CVZ en de RVZ ligt wordt de resterende 'romp-AWBZ' (17 mld euro) volledig verkaveld door alles wat te maken heeft met zorg onder te brengen bij de Zvw (circa 11 mld euro) en alles wat te maken heeft met maatschappelijke ondersteuning bij de WMO. Daarnaast heeft het kabinet opdracht gegeven voor het uitvoeren van een interdepartementaal beleidsonderzoek dat antwoord moet geven op de vraag hoe de AWBZ na invoering van de Zvw en de WMO zo doelmatig mogelijk kan worden uitgevoerd.¹⁶ Door de bepleite uitbreiding van de WMO met 7 mld euro zou het recht van ingezetenen op eenderde van de huidige AWBZ-zorg komen te vervallen, al kunnen gemeenten door een opgelegde 'compensatieplicht' tot op

¹² College Toezicht Zorgverzekeringen (2005).

¹³ College voor Zorgverzekeringen (2005).

¹⁴ Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006).

¹⁵ Zie nader in hoofdstuk 7.

¹⁶ Op het moment dat dit hoofdstuk wordt afgerond (15 maart 2006) is het rapport van dit onderzoek nog niet verschenen.

HOOFDSTUK 3

zekere hoogte wel worden gedwongen om uit de AWBZ gelichte zorg te leveren. De vraag is echter hoe de gemeenten op langere termijn aan de daarvoor benodigde financiële middelen komen. De aanbeveling van de RVZ om met het oog hierop het eigen belastinggebied van gemeenten te vergroten lijkt weinig kans van slagen te hebben, gelet op de politieke trend om dit belastinggebied juist in te krimpen.¹⁷

Ontwikkeling BKZ-uitgaven tot en met 2010

De definitie van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) is onder andere door de komst van de nieuwe Zorgverzekeringswet gewijzigd.¹⁸ De bepaling van de hoogte van de uitgaven in het zogeheten tweede compartiment (de 'cure'-voorzieningen) kan nu preciezer aansluiten bij de totale schadelast van de zorgverzekeraars. Bovendien wordt de bestaande subsidiestroom vanuit de zorgkassen zoveel mogelijk beperkt. Subsidies worden omgezet in (aanspraak op) verstrekkingen of ze komen voortaan rechtstreeks als uitgavenpost op de VWS-begroting te staan. Verder zullen vanaf 2006 de beheerskosten van de zelfstandige bestuursorganen in de zorgsector, zoals het CVZ en het CTG/ZAio, niet langer onderdeel uitmaken van het BKZ. In plaats daarvan worden deze instanties rechtstreeks vanuit de schatkist gefinancierd. Tenslotte vinden op enkele specifieke onderdelen (in het algemeen gesproken minder omvangrijke) verschuivingen tussen premiegefinancierde en begrotingsgefinancierde zorguitgaven plaats.

Tabel 3.1 Ontwikkeling netto-BKZ-uitgaven (mln euro)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Bruto-uitgaven	45.937	47.638	50.222	52.716	55.316	58.072
Ontvangsten (eigen betalingen)	3.830	3.857	3.886	3.950	4.056	4.164
Saldo: netto-uitgaven						
(stand ontwerp-begroting) 2006	42.107	43.781	46.336	48.766	51.260	53.908

Bron: Tweede Kamer (2005-2006f, 169)

Als gevolg van deze definitiewijzigingen dalen de uitgaven onder het BKZ in 2006 per saldo met ongeveer 300 mln euro. Voor de komende jaren houdt het kabinet er rekening mee dat de totale netto-BKZ-uitgaven – dit zijn de bruto-BKZ-uitgaven, verminderd met het gedeelte dat niet wordt gefinancierd uit collectieve lasten en premies maar door eigen betalingen van zorggebruikers – met ongeveer 11,8 mld euro toenemen tot 53,9 mld in 2010 (zie tabel 3.1). Dit komt overeen met een stijging van 28 procent ten opzichte van 2005.

3.3 Invoering Zorgverzekeringswet

Per 1 januari 2006 is een einde gekomen aan het ruim vijfenzestig jaar oude onderscheid tussen de ziekenfondsverzekering en de particuliere ziektekostenverzekeringen. Deze

¹⁷ Zie nader in onderdeel 4.2 van dit Jaarboek.

¹⁸ Tweede Kamer (2005-2006f).

historische gebeurtenis wierp zijn schaduw natuurlijk vooruit, zodat het jaar 2005 grotendeels in het teken stond van de invoering van de nieuwe Zorgverzekeringswet (Zvw) en de daarmee gepaard gaande onzekerheden.

Premiehoogte en zorgtoeslag

De tot stand gebrachte basisverzekering kent een inkomensafhankelijke premie (geheven en geïnd door de belastingdienst) en een nominale premie (in rekening gebracht door en verschuldigd aan de zorgverzekeraar). Voor zover zorguitgaven via de Zvw worden gefinancierd, eist deze wet dat beide premiestromen de helft van de bedoelde uitgaven dekken. Voor de beheerder van de schatkist van het Rijk was een belangrijke vraag hoe hoog de door de zorgverzekeraars gevraagde nominale premie zou uitpakken. Een hoge nominale premie zou immers niet alleen leiden tot koopkrachtdaling voor de burgers, maar ook tot een groter beslag op de algemene middelen van het Rijk, doordat verzekerden met lage(re) inkomens een hogere zorgtoeslag zouden kunnen claimen. Op grond van de tegelijkertijd met de Zvw in werking getreden Wet op de zorgtoeslag hebben burgers met ingang van 2006 namelijk recht op een zorgtoeslag ter hoogte van het verschil tussen de door de overheid in november 2005 (op basis van de Macro Economische Verkenning) geraamde standaardpremie¹⁹ en een inkomensafhankelijke normpremie.

Naar schatting komen ongeveer 6 mln huishoudens (circa 10 mln volwassen verzekerden) voor uitkering van zorgtoeslag in aanmerking. Het gaat daarbij vooral om voormalige ziekenfondsverzekerden die via de zorgtoeslag gecompenseerd worden voor de sterke verhoging van hun nominale premie (ten opzichte van de nominale Zfw-premie in 2005). Met de zorgtoeslag is in 2006 naar raming bijna 3 mld euro gemoeid. In de Wet op de zorgtoeslag is bepaald dat de hoogte van de zorgtoeslag wordt aangepast als de standaardpremie²⁰ in het voorjaar van 2006 meer dan 25 euro blijkt af te wijken van de raming uit november 2005. Mocht de nominale premie (op jaarbasis) veel hoger uitpakken dan de in november 2005 gehanteerde 1.106 euro per volwassen verzekerde,²¹ dan zou het kabinet in financieel zwaar weer terechtkomen. Ieder tientje waarmee de standaardpremie hoger uitvalt, zou het Rijk meer dan 60 mln euro aan extra zorgtoeslag kosten.

Doemscenario

In augustus 2005 voorspelden diverse verzekeraars en verzekeringsanalisten dat de nominale Zvw-premie waarschijnlijk tussen 1.250 euro en 1.300 euro zou uitkomen. Het kabinet zou dan 1,2 mld euro extra zorgtoeslag moeten uitkeren, bovenop het voor de zorgtoeslag initieel geraamde bedrag van circa 2,9 mld euro. Ook koepelorganisatie Zorgverzekeraars Nederland (ZN) liet weten dat de nominale premie waarschijnlijk fors hoger zou uitvallen dan waarmee bij de raming van de standaardpremie was gerekend (1.106 euro). Eerder opge-

¹⁹ De standaardpremie is gelijk aan de gemiddelde nominale premie voor een individuele polis, nog verminderd met de geraamde no-claimteruggaaf.

²⁰ Standaardpremie zoals berekend op basis van de werkelijke premies bij het verschijnen van het Centraal Economisch Plan (CEP).

²¹ Het kabinet ging uit van een nominale jaarpremie van 1.106 euro. Verminderd met de geraamde gemiddelde no-claimteruggaaf van 91 euro levert dit een standaardpremie van 1.015 euro op.

dane ervaringen met de ziekenfondsverzekering gaven weinig aanleiding tot optimisme. Uit diverse onderzoeken was bekend dat de invoering van keuzevrijheid van verzekeraar en de mogelijkheid van premieconcurrentie (sinds 1992) in de ziekenfondssector weinig effect hebben gesorteerd.²² In de afgelopen jaren wisselde hooguit 3 procent van de verzekerden jaarlijks van ziekenfonds. Van deze geringe prijsgevoeligheid en verzekerdenmobiliteit ging nauwelijks disciplinerende werking uit op de hoogte van de ziekenfondspremie. Als gevolg daarvan konden relatief aanzienlijke verschillen in nominale premie voor hetzelfde verstrekkingspakket jarenlang ongestraft voortbestaan.²³

Radicaal andere keuzesituatie

De invoering van de Zorgverzekeringswet bracht echter voor alle 16 mln verzekerden een radicale verandering. Ziekenfondsverzekerden werden geconfronteerd met een verdrievoudiging van hun nominale premie. Daarnaast konden zij voor het eerst kiezen voor een collectief contract, tussen verschillende soorten basispolissen (naturapolissen, restitutiepolissen of een combinatie daarvan) en tussen verschillende bedragen aan eigen risico (variërend van 100 euro tot 500 euro per jaar), in ruil voor premiekorting. Ook particulier verzekerden kregen te maken met een andersoortige premie (zonder leeftijds- of andere toeslagen), andere eigenrisicobedragen en een andere scheiding tussen basis- en aanvullende verzekeringen. Bovendien konden ongezone en oudere particulier verzekerden, die voorheen niet meer door andere verzekeraars werden geaccepteerd, nu vrijelijk van zorgverzekeraar veranderen. Dit dankzij de wettelijke acceptatieplicht en de door zorgverzekeraars eenmalig toegezegde non-selecte acceptatie op de aanvullende verzekering. Kortom, in 2006 werden alle burgers min of meer gedwongen om na te denken over een nieuwe zorgverzekering. De grote vraag was niet alleen hoe verzekerden hierop zouden reageren, maar ook hoe verzekeraars op mogelijke gedragsveranderingen zouden anticiperen.

Prijzenslag tussen zorgverzekeraars

Tot opluchting van het kabinet bleek het doemscenario van jaarpremies ter hoogte van 1.300 euro geen werkelijkheid te worden. Integendeel, in het najaar van 2005 brak een ware prijzenslag tussen zorgverzekeraars uit. De trend werd al vroeg in oktober gezet door de relatief kleine zorgverzekeraar DSW die met 1.064 euro (later verlaagd naar 1.050 euro) ruim onder de verwachte nominale premie van 1.106 euro dook. De meeste andere zorgverzekeraars volgden met vergelijkbare premies, wat uiteindelijk heeft geresulteerd in een gemiddelde nominale premie van 1.060 euro (bij een bandbreedte variërend van 990 euro tot 1.172 euro). Deze gemiddelde premie lag dermate dicht bij het verwachte kostendekkende niveau, dat verzekeraars eigenlijk geen marge overhielden om kortingen op collectieve contracten te verlenen.²⁴ Niettemin gaven diverse zorgverzekeraars forse premiekortingen aan collectiviteiten. Naast de in de particuliere verzekering gebruikelijke via de werkgever afgesloten werknemerscollectiviteiten, werden ook aan andere, zogeheten 'open' collectiviteiten pre-

²² Van Dijk et al. (2006).

²³ Douven en Schut (2006).

²⁴ Douven en Schut (2006).

miekortingen geboden, zoals aan leden van vakbonden, sportverenigingen, ouderenbonden en zelfs patiëntenverenigingen. De verwachting is dat de zorgverzekeraars als gevolg van deze collectiviteitskortingen in 2006 een gezamenlijk verlies lijden van ten minste 200 mln euro.²⁵ Deze verliezen kunnen ruimschoots worden gedekt uit reserves van de voormalige particuliere zorgverzekeraars die zijn vrijgevallen door lagere solvabiliteitseisen van de toezichthouder²⁶ en het vrijvallen van vergrijzingsreserves en een deel van de verplichte schade-reserve.²⁷

Voor de collectiviteiten vormden een belangrijke katalysator bij het op gang komen van een ongekende verzekerdenmobiliteit. Terwijl in 2005 slechts 3 procent van de verzekerden van ziekenfonds was veranderd, bleek uit een onderzoek van TNS/NIPO (2006) onder 600 respondenten dat het aandeel van de overstappers medio februari 2006 maar liefst 25 procent bedroeg. Uit een enquête van onderzoeksbureau Intomart GfK in maart 2006 bleek dat circa 80 procent van de werkgevers met meer dan twintig werknemers een collectief ziektekostencontract aan zijn werknemers had aangeboden. Daarbij gaf een derde van de werkgevers aan te zijn overgestapt naar een andere zorgverzekeraar (ANP, 2006).

Kostbare overheidsgaranties

De scherpe nominale premiestelling werd behalve door concurrentieoverwegingen ook ingegeven door verschillende overheidsgaranties. Ten eerste heeft de overheid toegezegd dat zij de zorgverzekeraars in 2006 volledig zal compenseren voor haar eventueel foute schatting van de totale zorguitgaven. Door deze zekerheid vormde de standaardpremie voor de zorgverzekeraars een betrouwbare benchmark. Daarnaast besloot de overheid om de invoeringsproblemen van het risicovereveningssysteem voor de voormalig particulier verzekerden glad te strijken, door ook het individuele risico dat zorgverzekeraars over de zorguitgaven lopen te reduceren. Als een verzekeraar in 2006 na toepassing van de risicoverevening qua kosten (per verzekerde) 35 euro hoger of lager uitkomt dan de standaardpremie, dan wordt 90 procent van het verschil boven de 35 euro achteraf gecompenseerd. Beide regelingen hebben onmiskenbaar een drukkend effect gehad op de nominale premie, omdat zorgverzekeraars de invloed van de zorguitgaven op hun premiestelling vooraf redelijk nauwkeurig konden bepalen. Het gevolg is dat de prikkel voor kostenbeheersing in 2006 aanzienlijk is afgestompt.

Voor de overheidsfinanciën brengen de afgegeven garanties het risico met zich mee dat voor 2007 wellicht nog een forse onbetaalde rekening van 2006 in het verschiet ligt. Berekeningen van het Centraal Planbureau duiden erop dat dit inderdaad het geval zal zijn.

25 Douven en Schut (2006). Zie ook het artikel 'Beperkt verlies zorgverzekeraars' in *NRC Handelsblad* van 14 maart 2006.

26 De verplichte reserve bedraagt nu 8 procent, in plaats van 24 procent van de schadelast.

27 Inmiddels heeft De Nederlandsche Bank aangekondigd extra eisen te gaan stellen aan zorgverzekeraars. Zo moeten verzekeraars bij wie de commerciële premie voor de basisverzekering beneden de kostprijs ligt een aparte voorziening vormen ter grootte van dit verschil. Ook zal de resultaatontwikkeling bij alle partijen nauwlettend worden gevolgd (De Nederlandsche Bank, 2006, 25). Zie ook de artikelen 'Extra eisen aan stuntende verzekeraars' in *NRC Handelsblad* van 15 maart 2006 en 'Verzekeraars leggen 50 euro toe op zorgpolis' in *Het Financieele Dagblad* van 17 maart 2006.

Gevolgen voor de zorgtoeslag

Doordat de nominale premies lager zijn uitgekapt dan op voorhand was voorzien, zou zonder wetswijziging de zorgtoeslag neerwaarts kunnen worden aangepast. In maart 2006 becijferde het Centraal Planbureau dat de standaardpremie voor 2006 uitkomt op 969 euro per jaar.²⁸ Aangezien het verschil met de raming uit november 2005 46 euro bedraagt (1.015 euro minus 969 euro) en dus groter is dan 25 euro, zou de zorgtoeslag op grond van de wet neerwaarts moeten worden bijgesteld. Het kabinet kondigde echter kort voor de gemeenteraadsverkiezingen aan dat het een wetsvoorstel bij de Tweede Kamer zou indienen om de zorgtoeslag niet te hoeven verlagen.²⁹ Voor de burgers die zorgtoeslag ontvangen, betekent dit besluit een gemiddelde koopkrachtimpuls van 46 euro in 2006. Door deze 'geste' mist de schatkist een eenmalige meevaller van 300 mln euro. Om vergelijkbare situaties in de toekomst te voorkomen, wil het kabinet de wet zo wijzigen dat de zorgtoeslag in de toekomst slechts één keer per jaar wordt vastgesteld en wel in december, waarbij gebruik zal worden gemaakt van de *feitelijke* gemiddelde premie.

De 50/50 regel

Een extra addertje onder het financiële gras van 2007 vormt de in de Zvw vastgelegde regel dat de nominale premie en de door de belastingdienst geïnde inkomensafhankelijke premie (die via het vereveningsmechanisme aan verzekeraars wordt uitgekeerd) elk 50 procent van de gezamenlijke inkomsten van zorgverzekeraars dienen uit te maken. Wanneer de feitelijke verhouding in 2006 afwijkt van de beoogde 50/50 verdeling, dienen de bijdragepercentages in 2007 te worden aangepast om hiervoor te corrigeren.³⁰ Voor 2006 ging de overheid uit van een gemiddelde nominale premie van 1.106 euro per volwassene en een overeenkomstige gemiddelde inkomensafhankelijke premiebijdrage. Nu de feitelijke gemiddelde nominale premie in 2006 aanzienlijk lager uitvalt dan 1.106 euro, moet de gemiddelde inkomensafhankelijke premiebijdrage in 2007 ter compensatie met een evenredig bedrag omlaag. Dit impliceert dat zorgverzekeraars hun nominale premie in 2007 met het equivalent van 46 euro extra moeten verhogen. De 50/50 regel kan dus voor de burgers in 2007 een onaangename verrassing opleveren. Weliswaar zal dan ook de zorgtoeslag hoger uitvallen, maar daar zullen het kabinet en de belastingbetalers niet vrolijk van worden. Daartegenover staat uiteraard wel dat vooral werkgevers, zelfstandigen en bejaarden in 2007 kunnen profiteren van een lagere inkomensafhankelijke Zvw-premie (dan aanvankelijk voorzien).

Doelmatiger zorgverlening?

Bij dit alles blijft de hamvraag natuurlijk of de sterk toegenomen premieconcurrentie op de zorgverzekeringsmarkt zal leiden tot een doelmatiger zorgverlening. De prikkels om de doelmatigheid van de zorg te bevorderen lijken inmiddels ruimschoots aanwezig, al is het de vraag of bij gebrek aan adequate informatie over de kwaliteit van verleende zorg de prikkels niet te eenzijdig gericht zullen zijn op kostenminimalisatie. Maar zelfs al zouden de prikkels

²⁸ Dit is de gemiddeld gerealiseerde nominale premie van 1.060 euro minus de gemiddelde no-claimteruggaaf van 91 euro.

²⁹ Zie het artikel 'Zorgtoeslag wordt niet verlaagd' in *NRC Handelsblad* van 6 maart 2006 en onderdeel 2.2 van dit Jaarboek.

³⁰ Vergelijk art. 45 Zorgverzekeringswet.

goed liggen, dan zijn prikkels alleen niet voldoende. Zorgverzekeraars moeten daarnaast ook voldoende inkoopmacht en instrumenten hebben om de doelmatigheid van de zorgverlening te beïnvloeden. Een groot deel van het zorgaanbod is echter nog zo strak gereguleerd dat zorgverzekeraars slechts weinig speelruimte hebben om met zorgaanbieders effectief te onderhandelen over de prijs, het volume en de kwaliteit van zorg. Zo is de contracteerplicht voor ziekenhuizen per 1 januari 2006 weliswaar volledig afgeschaft, maar wordt circa 90 procent van de ziekenhuisomzet (het zogeheten A-segment) nog steeds bepaald door de ziekenhuisbudgettering waarover zorgverzekeraars collectief moeten onderhandelen. Hoewel collectief onderhandelen in een situatie van contracteervrijheid potentieel in strijd is met de Mededingingswet, heeft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) in een recente 'informele zienswijze' laten weten dat zij de Mededingingswet niet van toepassing acht op de onderhandelingen in het A-segment tussen ziekenhuizen, de dominante zorgverzekeraar in de regio en de regiovertegenwoordiger van de overige zorgverzekeraars (Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2006b).

Zorgverzekeraars mogen van de mededingingsautoriteit samen onderhandelen via een regiovertegenwoordiger omdat dit voor het vaststellen van het budget van zorginstellingen in het zogenaamde A-segment op dit moment noodzakelijk is. De NMa stelt vast dat het collectieve overleg voortvloeit uit de Wet tarieven gezondheidszorg (WTG) en dat de Mededingingswet daarop niet van toepassing is. Hoewel een groot deel van de curatieve zorg nog sterk gereguleerd is, zijn er tevens deelmarkten waar de vrijheidsgraden voor zorgverzekeraars en zorgaanbieders sterk zijn vergroot. In het volgende onderdeel gaan wij in op de eerste ervaringen met marktwerking op deze geliberaliseerde deelmarkten.

3.4 Eerste ervaringen met marktwerking bij zorginkoop

Behalve meer concurrentie op de zorgverzekeringsmarkt vormt de invoering van meer (prijs)concurrentie op zorginkoopmarkten een essentieel onderdeel van de ingezette stelselherziening. In onze bijdrage aan het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005* hebben we uitgebreid stilgestaan bij de vormgeving van twee experimenten met vrije prijsvorming in de Nederlandse gezondheidszorg.³¹ Inmiddels is meer bekend over de eerste ervaringen die bij ziekenhuiszorg en fysiotherapie met vrije prijsvorming zijn opgedaan.

Vrije prijsvorming ziekenhuiszorg

Sinds 1 februari 2005 dienen zorgverzekeraars voor bepaalde vormen van zorg met ziekenhuizen te onderhandelen over prijs, kwaliteit en volume. Dit zogeheten B-segment bestaat uit bijna 1.400 diagnosebehandelingscombinaties (DBC's). Deze zijn verdeeld over 15 specialismen en horen bij 28 verschillende diagnoses, variërend van staar tot een rughernia. In totaal was met het B-segment in 2004 exclusief de honoraria van medisch specialisten en de kapitaallasten ruim 900 mln euro gemoeid;³² oftewel ongeveer 8 procent van de totale uit-

³¹ Van der Geest et al. (2005).

³² Beide kostenposten worden vooralsnog buiten de vrije prijsvorming gehouden en via een verplichte, uniforme normopslag gefinancierd. Wanneer de honoraria van medisch specialisten en de kapitaallasten wel worden meegerekend, dan bedraagt de totale omzet in het B-segment naar schatting ongeveer 1,1 mld euro.

gaven aan ziekenhuiszorg. In haar eerste monitorrapportage – die als gevolg van een gebrek aan kwantitatieve informatie het label ‘oriënterend’ opgeplakt heeft gekregen – concluderen het College Tarieven Gezondheidszorg en de Zorgautoriteit i.o. (2005b) (CTG/ZAio) allereerst dat de zorg die deel uitmaakt van het B-segment nog net zo toegankelijk is voor patiënten als vóór de invoering van vrije prijsvorming. Verzekeraars hebben over het algemeen een overeenkomst gesloten met (vrijwel) alle ziekenhuizen. Daarnaast constateert de toezichthouder dat kwaliteit weliswaar vaker een gespreksonderwerp is dan voorheen, maar dat de prijs het dominante thema was tijdens de onderhandelingen tussen verzekeraars en ziekenhuizen. En zelfs als wel afspraken werden gemaakt over de kwaliteit van te verlenen zorg, dan waren hieraan over het algemeen geen financiële consequenties verbonden. Ten aanzien van de overeengekomen prijzen blijkt uit een ruwe schatting van CTG/ZAio dat deze nominaal gemiddeld ruim 5 procent hoger liggen dan vooraf was begroot. Bij een gelijkblijvend volume zou dit een macrokostenstijging van ongeveer 60 mln euro betekenen.

Al met al komt CTG/ZAio tot de conclusie dat ziekenhuizen “... vooralsnog een iets sterkere onderhandelingspositie lijken te hebben dan zorgverzekeraars.” Behalve de schaarste die aan de aanbodzijde van de markt bestaat, is deze constatering vooral een gevolg van het feit dat zorgverzekeraars (zeer) terughoudend zijn met het sturen van hun verzekerden naar voorkeursaanbieders. Dit is een verontrustende constatering, aangezien er bij de vormgeving van ons nieuwe zorgstelsel bewust voor is gekozen om zorgverzekeraars een belangrijke rol te geven. Geprikkeld door onderlinge concurrentie moeten zij optreden als doelmatige en klantgerichte regisseurs van de zorg.³³

Zorgverzekeraars als kritische zorginkopers?

Anders dan onder de Ziekenfondswet het geval was, dient iedere verzekerde bij de nieuwe basisverzekering vooraf een keuze te maken uit twee opties: een polis met gecontracteerde zorg (naturapolis) of een polis met vrije restitutie van door de verzekerde gemaakte kosten. Om zoveel mogelijk te garanderen dat iedereen de zorg krijgt die hij of zij nodig heeft, hebben verzekeraars een zorgplicht. Dit houdt voor een restitutiepolis in dat de verzekerde recht heeft op vergoeding van de zorg waaraan behoefte bestaat, terwijl een polis met gecontracteerde zorg recht geeft op de benodigde zorg zelf.³⁴ Bij de laatstgenoemde verzekeringsvorm geeft een verzekeraar invulling aan zijn zorgplicht door met zorgaanbieders contracten te sluiten en daarin afspraken te maken over prijs, kwaliteit en hoeveelheid van de te leveren zorg. Indien een verzekerde voor zo'n polis kiest, dan kiest hij/zij er in beginsel voor om een gedeelte van de keuzevrijheid over het zorgaanbod aan de verzekeraar af te staan in ruil voor een lagere premie. Ook in dat geval is het voor een verzekerde overigens nog steeds mogelijk om op het moment dat zorg nodig is voor een niet-gecontracteerde zorgaanbieder

³³ Het vervolg van deze paragraaf is mede gebaseerd op Varkevisser *et al.* (2006).

³⁴ Dat wil zeggen, voor zover deze kosten marktconform zijn. In de memorie van toelichting bij de Zvw staat namelijk dat “... recht op vergoeding van kosten van zorg slechts bestaat voor zover het door de verlener van de zorg in rekening gebrachte bedrag in verhouding tot de door de overige zorgaanbieders voor gelijksoortige activiteiten berekende bedragen niet onredelijk hoog is”. Zie Tweede Kamer (2003-2004c), 104.

te kiezen. De verzekeraar is dan echter niet verplicht om de gemaakte kosten volledig te vergoeden.

Waar bij een polis met vrije restitutie de rol van de zorgverzekeraars zich min of meer beperkt tot het verwerken van declaraties die de verzekerde indient omdat hij of zij zelf een zorgaanbieder zoekt, vervullen verzekeraars bij polissen met gecontracteerde zorg een belangrijke spilfunctie. Bij de laatstgenoemde polismvorm dient de zorgverzekeraar namelijk als kritische zorginkoper te fungeren die namens zijn verzekerden met zorgaanbieders onderhandelt over de prijs, inhoud en organisatie van de zorg. Achterliggende gedachte hierbij is dat zorgaanbieders op deze manier geprikkeld worden om een zo gunstige mogelijke prijs-kwaliteitverhouding aan te bieden, aangezien verzekeraars niet langer verplicht zijn met iedere zorgaanbieder een overeenkomst te sluiten. Relatief slecht presterende zorgaanbieders lopen het risico om het predikaat van 'voorkeursaanbieder' mis te lopen of in het uiterste geval zelfs helemaal niet te worden gecontracteerd.³⁵

Knelpunten bij beoogde regierol zorgverzekeraars

Hoewel Nederlandse zorgverzekeraars het sturen van patiënten naar bepaalde voorkeursziekenhuizen in potentie als een krachtig onderhandelingsinstrument zien,³⁶ wijzen de eerste ervaringen met geregleerde marktwerking dus uit dat van dit instrument in 2005 nog nauwelijks gebruik is gemaakt. Ook voor 2006 heeft Zorgverzekeraars Nederland (ZN) aan minister Hoogervorst van VWS aangegeven dat "... zorgverzekeraars naar verwachting in 2006 in zodanig ruime mate zorgaanbieders zullen contracteren, dat zich voor verzekerden in vergelijking met 2005 geen grote veranderingen zullen voordoen".³⁷ Zoals hierboven reeds werd aangegeven is dit vanuit het oogpunt van het beoogde nieuwe zorgstelsel een ongewenste ontwikkeling. Zeker omdat het de bedoeling is de komende jaren geleidelijk voor meer vormen van ziekenhuiszorg vrije prijsvorming in te voeren. In een eerder stadium heeft het kabinet laten weten ruim 95 procent van de planbare ziekenhuiszorg geschikt te achten voor liberalisering. Dit betreft de deelmarkten voor poliklinische zorg, dagbehandelingen en klinische basiszorg.³⁸ Het is dan ook zaak om drie knelpunten zo snel mogelijk uit de weg te ruimen.

Ten eerste maakt de in financiële zin beperkte omvang van het B-segment het voor zorgverzekeraars momenteel weinig aantrekkelijk om zich voor deze zorg daadwerkelijk als 'harde onderhandelaars' op te stellen. De voordelen die langs deze weg behaald kunnen worden zijn ten opzichte van de totale zorguitgaven immers relatief klein, terwijl zo'n koerswijziging wel de nodige investeringen met zich meebrengt. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan het in huis halen van de benodigde (medisch-inhoudelijke) kennis en het ontwikkelen van effectieve onderhandelingsstrategieën. Uitbreiding van het B-segment is derhalve gewenst.

35 Ervaringen in de Verenigde Staten wijzen uit dat de onderhandelingspositie die zorgverzekeraars ten opzichte van zorgaanbieders hebben niet zozeer afhangt van het aantal verzekerden dat ze vertegenwoordigen, maar vooral van de mate waarin ze hun dreiging om verzekerden eventueel elders onder te brengen waar kunnen maken (Sorensen, 2003).

36 Polman (2005).

37 Tweede Kamer (2005-2006b).

Ten tweede is het noodzakelijk dat haast wordt gemaakt met de realisatie van adequate prestatie-indicatoren, zodat de onderhandelingspositie van verzekeraars wordt versterkt. Wanneer geen openbare of daarmee vergelijkbare informatie over de door ziekenhuizen geleverde zorgkwaliteit beschikbaar is, zijn zowel verzekeraars als hun verzekerden niet in staat om een weloverwogen keuze te maken uit de beschikbare zorgaanbieders.³⁹ Transparantie is cruciaal om zorgverzekeraars de mogelijkheid te geven zich op het gebied van zorginkoop te onderscheiden. Daarnaast zijn verzekeraars bij afwezigheid van openbare informatie over de prijs-kwaliteitverhouding van zorg in specifieke ziekenhuizen simpelweg niet in staat om aan hun verzekerden uit te leggen waarom de ene zorgaanbieder wel en de andere geen status als voorkeursaanbieder heeft gekregen. In dat geval lijkt het waarschijnlijk dat verzekerden de beslissingen van zorgverzekeraars op dit gebied met argwaan zullen bekijken. Verzekeraars kunnen de bestaande contracteervrijheid in dat geval niet gebruiken om zorgaanbieders aan te zetten tot optimale prestaties.

Ten derde is het van groot belang dat zorgverzekeraars voldoende ruimte krijgen om de keuzen van hun verzekerden te beïnvloeden. Op grond van artikel 13 van de Zvw heeft een verzekerde bij een polis met gecontracteerde zorg recht op "... een door de verzekeraar te bepalen vergoeding", wanneer hij/zij zorg betreft van een zorgaanbieder waarmee de betreffende verzekeraar geen overeenkomst heeft gesloten. De wet biedt zorgverzekeraars in principe de vrije ruimte om vast te stellen welk percentage van de gemaakte kosten een verzekerde in dat geval vergoed krijgt, met dien verstande dat zorgverzekeraars natuurlijk wel hun wettelijke zorgplicht (zoals zorg op een redelijke afstand) moeten nakomen.⁴⁰ Er bestaat echter nog veel onduidelijkheid over de vraag tot op welke hoogte verzekeraars de keuzevrijheid van hun verzekerden effectief mogen inperken.⁴¹ Zo is bij de behandeling van de Zvw in de Eerste Kamer een motie aangenomen die de regering onder andere verzoekt "... erop toe te zien dat de keuzevrijheid voor de patiënt ook daadwerkelijk gegarandeerd blijft zonder extra premiebetalingen".⁴² Dit onderdeel van deze motie-Swenker c.s. is ingegeven door de bij verschillende politici levende – en tot op zekere hoogte door suggestieve publiciteitscampagnes van zorgaanbieders gevoede – angst dat de keuzevrijheid van mensen die zich geen duurdere restitutiepolis kunnen veroorloven gevaar loopt. Nog los van het feit dat deze angst op korte termijn niet erg realistisch is, zou het vanuit economisch perspectief bezien erg onverstandig zijn om de sturingsmogelijkheden die zorgverzekeraars hebben wettelijk in te perken. Dit zou de onderhandelingspositie van zorgverzekeraars ten opzichte van ziekenhuizen namelijk

38 Tweede Kamer (2004-2005b).

39 Zo concluderen Propper *et al.* (2004, 1267) op basis van hun onderzoek naar de effecten van prijsconcurrentie tussen Engelse ziekenhuizen het volgende: "...it may have been a mistake to delay the publication of quality signals until some 10 years after the introduction of a market meant to rely on them."

40 Hoewel hier veel misverstand over blijkt te bestaan, is de zogeheten 'Restitutie-amvb' sinds 1 januari 2006 niet langer van kracht. Dit amendement-Schippers/Lambrechts bij de Ziekenfondswet stelde dat ziekenfondsen bij een bezoek aan een niet-gecontracteerde zorgaanbieder de hoogte van de vergoeding zodanig vast dienden te stellen dat "... de verzekerde niet wezenlijk wordt belemmerd in zijn keuze tussen zorg die door zijn ziekenfonds ten behoeve van hem is overeengekomen en zorg waarvoor hij vergoeding kan krijgen."

41 Zie bijvoorbeeld het artikel 'Verzekeraars: toezicht zorg is niet duidelijk' in *NRC Handelsblad* van 20 oktober 2005.

42 Eerste Kamer (2004-2005a).

nog verder verzwakken, en die is op korte termijn toch al niet sterk. Aanvullende maatregelen kunnen dan ook negatieve gevolgen hebben voor de kosten van gezondheidszorg. Zo duidt Amerikaans onderzoek erop dat zogeheten ‘any-willing-provider-laws’ – wetgeving die zorgverzekeraars dwingt om iedere bereidwillige zorgaanbieder ook daadwerkelijk te contracteren – tot hogere zorguitgaven leiden.⁴³

Wanneer een polis met gecontracteerde zorg in de praktijk een polis met volledige keuzevrijheid wordt, wordt het voor zorgverzekeraars erg moeilijk, zo niet onmogelijk om de hen toebedeelde rol van kritische zorginkopers naar behoren in te vullen. De genoemde motie-Swenker c.s. hangt als een zwaard van Damocles boven de ingezette stelselherziening, aangezien een zeer strikte interpretatie ervan de werking van het stelsel zoals dat op de ‘tekentafel’ is uitgedacht zou ondermijnen.⁴⁴ Het valt daarom te hopen dat minister Hoogervorst van VWS de verontruste Kamerleden weet te overtuigen van zijn standpunt dat het “... niet wenselijk is om regels te stellen aan de vergoeding” die zorgverzekeraars moeten betalen als iemand die in het bezit is van een polis met gecontracteerde zorg bewust toch voor een niet-gecontracteerde zorgaanbieder heeft gekozen.⁴⁵

Vrije prijsvorming fysiotherapie

Het huidige tweejarige experiment met vrije tariefsvorming bij fysiotherapie is een direct gevolg van een door de Tweede Kamer aangenomen motie. Deze motie-Schippers c.s. stelt dat “... de pakketmaatregelen inzake fysiotherapie voor fysiotherapeuten en de gebruikers van fysiotherapie (...) ook nieuwe perspectieven moeten bieden, zoals variatie van het aanbod, innovatie en een nieuwe impuls voor ondernemerschap” en dat vrije tarieven in dit kader “onontbeerlijk” zijn.⁴⁶ In aanvulling hierop heeft minister Hoogervorst laten weten het experiment vooral te willen gebruiken om “... zicht te (...) krijgen op de gevolgen van vrije tariefsvorming op doelmatigheid, kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de fysiotherapeutische zorg”.⁴⁷ Met een vertraging van zeven maanden is sinds 1 februari 2005 voor extramurale fysiotherapie geen sprake meer van maximumtarieven.

Eerste ervaringen met onderhandelingen

De uitkomsten van de eerste contractonderhandelingen zijn geanalyseerd door het College Tarieven Gezondheidszorg en de Zorgautoriteit i.o. (2005a). Net als bij de geliberaliseerde ziekenhuiszorg is ook deze monitor oriënterend van karakter. Opnieuw zijn veel kwantitatieve gegevens (nog) niet beschikbaar, zodat de onderzoekers zich vooral baseren op gesprekken die gevoerd zijn met fysiotherapeuten en zorgverzekeraars. De toezichthouder concludeert dat de eerste onderhandelingen “... niet soepel zijn verlopen”, zonder dat dit ove-

43 Vita (2001).

44 Zo stelde Frank Heemskerk (PvdA) tijdens de plenaire behandeling van de zogeheten Invoerings- en aanpassingswet Zvw het volgende (Tweede Kamer, 2004-2005e, 5870): “Deze motie stelt dat de keuzevrijheid wordt gewaarborgd door restitutiepolissen en dat de keuzevrijheid blijft gegarandeerd zonder extra premiebetalingen. De motie stelt dat geen gat mag ontstaan tussen de naturopolis met minder keuzevrijheid en de restitutiepolis. Er mag geen gat ontstaan tussen die twee!”

45 Eerste Kamer (2004-2005b), 18.

46 Tweede Kamer (2003-2004a).

47 Tweede Kamer (2003-2004b).

rigens negatieve gevolgen lijkt te hebben gehad voor de publieke belangen kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. De belangrijkste reden die hiervoor wordt aangevoerd, is dat het experiment niet onder de ideale omstandigheden is gestart. Zo bestond lange tijd onduidelijkheid over de wettelijke kaders waarbinnen het experiment zou plaatsvinden. Ook moesten de betrokken partijen aan hun nieuwe rollen wennen en liepen daarnaast de verwachtingen die zij voor de aanvang van het experiment hadden sterk uiteen. Met name aan de kant van de fysiotherapeuten waren de verwachtingen (te) hoog gespannen. Bij hen leefde de gedachte dat door het loslaten van de maximumtarieven de in het verleden opgelopen tariefsachterstand geheel zou kunnen worden ingelopen. Deze achterstand was namelijk ontstaan doordat de knellende banden van het BKZ de minister van VWS jarenlang geen financiële ruimte boden om met een tariefsverhoging in te stemmen. Het is vanuit het perspectief van de fysiotherapeuten bezien dan ook zuur om te moeten constateren dat de beperking van de aanspraak van volwassen ziekenfondsverzekerden op fysiotherapie per 1 januari 2004 aanzienlijke gevolgen heeft gehad voor de marktsituatie bij het begin van het experiment.⁴⁸ Als gevolg van deze pakketverkleining is ten opzichte van 2003 de vraag naar fysiotherapie over heel 2004 namelijk met gemiddeld 6 procent gedaald.⁴⁹ Deze vraagitval heeft ervoor gezorgd dat de toch al krachtige onderhandelingspositie van zorgverzekeraars ten opzichte van individuele fysiotherapeuten nog verder is versterkt.⁵⁰ Zeker op de korte termijn heeft dit tot gevolg gehad dat veel fysiotherapeuten vooral te maken hebben met de risico's van marktwerving en slechts in beperkte mate met de kansen ervan. Aangezien de gecontracteerde tarieven met gemiddeld 9 tot 14 procent zijn toegenomen, heeft het experiment desondanks wel degelijk positieve effecten voor de fysiotherapeuten gehad.⁵¹ Zo'n tariefsverhoging heeft de beroepsgroep de afgelopen jaren in een prijsgeruleerde omgeving immers niet voor elkaar weten te krijgen.

Misbruik van inkoopmacht?

Dat de eerste rondes van contractonderhandelingen tussen zorgverzekeraars en fysiotherapeuten inderdaad niet soepel zijn verlopen, blijkt wel uit het feit dat bij de NMa een groot aantal klachten is ingediend. Deze klachten hadden vooral betrekking op mogelijk misbruik van inkoopmacht door zorgverzekeraars. Met name de weigering van veel zorgverzekeraars om met individuele fysiotherapeuten daadwerkelijk te onderhandelen over het voorgelegde contract heeft bij de beroepsgroep veel kwaad bloed gezet. Ten aanzien van deze wrevel stelt de NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2005a) onomwonden dat zorgverzeke-

48 De aanspraak is sindsdien beperkt tot de behandeling van (chronische) aandoeningen die langdurige behandeling vergen. Alleen jongeren tot 18 jaar hebben nog steeds aanspraak op vergoeding van de eerste negen behandelingen fysiotherapie.

49 Zie NIVEL (2005). Dit percentage vertoont volgens NIVEL een redelijk grote spreiding. Volgens de onderzoekers kan met 95 procent zekerheid gesteld worden dat de gemiddelde daling van het aantal zittingen tussen de 2,6 en 9,6 procent ligt.

50 De gesignaleerde vraagitval is weinig verrassend, aangezien de vraag naar fysiotherapie relatief gevoelig is voor veranderingen in de prijs (Van Vliet, 2004).

51 Gemiddeld zijn de tarieven per algemene zitting in 2005 gestegen van 21,50 euro (het voormalige maximumtarief) naar 23,50 tot 24,50 euro. De tarieven voor de zogeheten bijzondere zittingen (zoals kindersfysiotherapie) zijn gemiddeld met meer dan 10 procent gestegen.

raars niet verplicht zijn om individueel met zorgaanbieders te onderhandelen. Verzekeraars zijn vrij om te kiezen met wie ze een contract willen aangaan, mits (i) de gehanteerde criteria objectief en transparant zijn en (ii) deze niet discriminatoir worden toegepast. De geconstateerde weigering van zorgverzekeraars om onderhandelingen te openen over een aangeboden contract vormen volgens de NMa dus niet op voorhand een overtreding van de Mededingingswet.⁵² Ook voor de klacht van mogelijke kartelvorming tussen zorgverzekeraars heeft de mededingingsautoriteit geen aanwijzingen kunnen vinden. Voor de geringe spreiding in tariefhoogte die de fysiotherapeuten hebben gesignaleerd, bestaan volgens de NMa "... alternatieve, plausibele verklaringen." Allereerst hadden alle zorgverzekeraars hetzelfde vertrekpunt; namelijk het 'oude' door het CTG vastgestelde maximumtarief. Daarnaast blijkt de tariefstijging per verzekeraar in absolute termen ongeveer even groot als de vraaguitval in 2004, zodat de budgetten voor fysiotherapie per verzekeraar ongeveer gelijk zijn gebleven. Ook de forse stijging van de tarieven en de spreiding in de overeengekomen tariefverhoging duiden niet op onderlinge afstemming tussen zorgverzekeraars.

Mede naar aanleiding van bovengenoemde uitspraken van de NMa heeft ook de Tweede Kamer aandacht gevraagd voor de problemen die eerstelijnszorgaanbieders, in het bijzonder fysiotherapeuten (en huisartsen), ondervinden bij hun onderhandelingen met verzekeraars. In reactie hierop stelt minister Hoogervorst van VWS dat momenteel vooral sprake is van "... een leer- en gewenningsproces".⁵³ Ten aanzien van het vermeende misbruik van inkoopmacht door dominante zorgverzekeraars stelt de minister terecht dat de "... mogelijkheid van lokaal onevenwichtige verhoudingen" op de markt voor fysiotherapie een tijdelijk fenomeen kan zijn. Veel zorgverzekeraars beschikken weliswaar over een sterke positie op de veelal lokale of regionale zorginkoopmarkten, maar dat wil niet zeggen dat individuele zorgaanbieders per definitie in het nadeel zijn. Verzekeraars hebben immers een zorgplicht. Met name op deelmarkten met net voldoende of een tekort aan zorgaanbieders zal deze zorgplicht "... de machtspositie van de verzekeraar verminderen ten gunste van de aanbieder." Extra maatregelen die tot doel hebben om de onderhandelingspositie van fysiotherapeuten te versterken zijn vooralsnog dan ook niet alleen onnodig, maar brengen ook het gevaar met zich mee dat een op zich tijdelijke onevenwichtigheid tussen vraag en aanbod 'kunstmatig' in stand wordt gehouden.

In dit kader is het goed om te bedenken dat de Mededingingswet fysiotherapeuten verschillende mogelijkheden biedt om door samenwerking hun administratie- en transactiekosten te verminderen en/of hun onderhandelingspositie ten opzichte van zorgverzekeraars te versterken. Allereerst zijn onderlinge (prijs)afspraken tussen concurrerende fysiotherapeuten toegestaan zolang het niet meer dan acht ondernemingen betreft en hun gezamenlijke omzet niet meer dan 908.000 euro bedraagt; de zogeheten bagatelbepaling. Daarnaast zijn verschillende vormen van samenwerking toegestaan, omdat ze de concurrentie op een markt op zichzelf bezien niet beperken.⁵⁴ Dit betreft afspraken binnen één onderneming, afspraken tussen niet-concurrenten, afspraken over kwaliteit, samenwerking op administratief gebied

52 Merk hierbij op dat het bezit van inkoopmacht, in tegenstelling tot het misbruik ervan, op grond van de Mededingingswet niet strafbaar is.

53 Tweede Kamer (2005-2006h).

54 Nederlandse Mededingingsautoriteit (2002).

en het gezamenlijk opstellen van calculatieschema's. In een recent uitgebrachte aanvulling op de *Richtsnoeren voor de zorg* uit 2002, stelt de NMa dat zorgaanbieders er ook voor mogen kiezen om met behulp van een zorgmakelaar te onderhandelen met zorgverzekeraars.⁵⁵ Een zorgmakelaar is een derde partij die als bemiddelaar optreedt bij de contractonderhandelings tussen een zorgaanbieder en een zorgverzekeraar. Behalve dat een zorgmakelaar een zorgaanbieder veel administratief werk uit handen neemt, kan hij deze ook met raad en daad terzijde staan. De NMa benadrukt overigens dat de Mededingingswet onverkort van toepassing is. Er moet dus voorkomen worden dat "... het optreden van de zorgmakelaar ertoe leidt dat tussen zorgaanbieders concurrentiegevoelige informatie wordt uitgewisseld en afstemming van gedrag kan plaatsvinden." Het gebruik van een zorgmakelaar is dus alleen onder voorwaarden toegestaan.

Om voldoende mededinging op zorgmarkten te garanderen is niet alleen een taak weggelegd voor de NMa. Het ligt in de bedoeling dat de nieuw gevormde Nederlandse zorgautoriteit (NZa) na de inwerkingtreding van de Wet marktordening gezondheidszorg (WMG) straks over voldoende instrumenten beschikt om een eventueel moeilijk onderhandelingsproces op een specifieke zorginkoopmarkt te reguleren (zie onderdeel 3.5). De WMG biedt de NZa niet alleen mogelijkheden om generieke maatregelen c.q. verplichtingen op te leggen aan de onderhandelende partijen – zoals het verplicht voorleggen van verschillende contracten. De NZa kan aan zorgverzekeraars en zorgaanbieders met een dominante marktpositie daarnaast ook individuele verplichtingen opleggen.

Aanbevelingen voor de toekomst?

Op dit moment is het ons inziens nog te vroeg om goed te kunnen beoordelen of zich bij de onderhandelingen tussen zorgverzekeraars en fysiotherapeuten structurele problemen voordoen die meer overheidsbemoeienis wenselijk maken. De gepercipieerde onevenwichtige onderhandelingsposities lijken vooral een min of meer logisch gevolg van de huidige marktomstandigheden te zijn: een relatief groot aantal fysiotherapeuten in combinatie met een teruggelopen vraag. Wel is het vanuit het oogpunt van innovativiteit en kwaliteit van groot belang dat haast wordt gemaakt met de invoering van gevarieerde prestatieomschrijvingen en uitkomstindicatoren. Ook het zo breed mogelijk verspreiden van *best practices* op het gebied van productdifferentiatie, innovatie en kwaliteit verdient aanbeveling. Daarnaast dient de transparantie van de zorgverzekeringsmarkt toe te nemen, zodat consumenten de inkoopprestaties van zorgverzekeraars op het gebied van fysiotherapie gemakkelijker met elkaar kunnen vergelijken. In een zorgstelsel dat gebaseerd is op gereguleerde concurrentie dienen zij immers via hun betalingsbereidheid (*willingness to pay*) te bepalen in welke mate variatie van het aanbod en innovatie tot stand komt.

3.5 Toezicht in het nieuwe zorgstelsel

De veranderde taakverdeling in het Nederlandse zorgstelsel brengt een verschuiving van verantwoordelijkheden met zich mee. Ook de rol van de overheid verandert. De dagelijkse sturing die van oudsher een grote rol heeft gespeeld, zal geleidelijk aan worden vervan-

⁵⁵ Nederlandse Mededingingsautoriteit (2006a).

gen door verantwoording (achteraf) en toezicht op essentiële onderdelen.⁵⁶ Het kabinet acht sterk en onafhankelijk overheidstoezicht noodzakelijk, maar plaatst daarbij terecht de kanttekening dat dit toezicht "... de ruimte en verantwoordelijkheden van zorgaanbieder en zorgverzekeraar" niet mag wegnemen.

Model van uitvoerings- en toezichtstructuur

In het beoogde model van uitvoerings- en toezichtstructuur spelen naast de al genoemde NZa ook de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ), het College voor zorgverzekeringen (CVZ), het Ministerie van VWS, de NMa en De Nederlandsche Bank (DNB) een belangrijke rol. Al deze partijen dienen hun activiteiten met behulp van samenwerkingsprotocollen onderling af te stemmen om overlap en/of coördinatieproblemen zoveel mogelijk te voorkomen:

- Ook, of misschien wel juist, na de invoering van gereguleerde marktwerking blijft toezicht op de kwaliteit van de zorgverlening essentieel. Als onderdeel van het Staatstoezicht Volksgezondheid houdt de IGZ onder andere toezicht op de risico's, de veiligheid, de effectiviteit en de patiëntgerichtheid van de geleverde zorg. Naast het algemeen preventief toezicht horen ook het thematisch toezicht en het interventietoezicht tot de taken van de IGZ. Ook heeft de Inspectie een adviesfunctie richting de minister van VWS en is deze instantie verantwoordelijk voor het afhandelen van meldingen en ernstige klachten.
- Het huidige CVZ wordt omgevormd tot een organisatie met als belangrijkste taken het pakketbeheer van de zorgverzekering(en), een deel van de financiering (de uitvoering van de risicovereveningsregeling) en het fondsbeheer van zowel de Zvw als de AWBZ. Het afgeslankte CVZ behoudt daarnaast zijn adviestaak bij geschillen tussen verzekerden en zorgverzekeraars.
- De uitvoerende taken ten aanzien van het toelaten van zorginstellingen komen onder direct beheer van de minister van VWS. Dit betreft zowel de beslissing of een zorginstelling tot de markt wordt toegelaten, welke voorwaarden hieraan eventueel verbonden zijn en de beslissing of een bestaande toelating wordt gewijzigd. De belangrijkste reden voor het feit dat juist deze taak expliciet bij de minister wordt gelegd, is dat toelatingsbeslissingen een belangrijk aangrijpingspunt vormen voor sturing van de organisatie van de zorg. Dergelijke centrale sturing kan met name voor het publieke belang van voldoende bereikbaarheid van de zorg gewenst zijn.
- Behalve bovengenoemde sectorspecifieke uitvoeringsorganen en toezichthouders zijn ook twee algemene toezichthouders van belang voor het goed functioneren van het zorgstelsel. Dit betreft allereerst De Nederlandsche Bank (DNB), die vergunningen verleent aan aspirant-verzekeraars. Ook houdt DNB toezicht op de naleving van aan in Nederland actieve zorgverzekeraars opgelegde vergunningsvoorwaarden en solvabiliteitseisen. De tweede algemene toezichthouder is de NMa. Deze instantie dient erop toe te zien dat zowel zorgverzekeraars als zorgaanbieders de Mededingingswet naleven. Behalve handhaving van het kartelverbod en van het verbod op misbruik van een economische machtspositie, is hierbij een belangrijke taak het vooraf toetsen van voorgenomen fusies.

⁵⁶ Tweede Kamer (2004-2005a; 2005-2006a).

NZa en het wetsvoorstel WMG

Behalve het generieke mededingingstoezicht van de NMa is er het sectorspecifieke toezicht van de nieuw op te richten Nederlandse Zorgautoriteit (Nza).⁵⁷ De Wet markttoezicht op gezondheidszorg wijst de NZa verschillende taken toe. Allereerst dient deze instantie te bewaken dat zorgverzekeraars de Zvw op een rechtmatige manier uitvoeren. Hiertoe behoort onder andere het toezicht op de wettelijke zorgplicht en de acceptatieplicht. Daarnaast ziet de NZa straks toe op een doelmatige en rechtmatige uitvoering van de AWBZ. Tot slot hoort het preventieve markttoezicht tot het takenpakket. Het is deze taak – die onder andere bestaat uit het ‘maken’ en ‘bewaken’ van markten en het bevorderen van de transparantie – waar we hier nader op in gaan.

Instrumentarium NZa voor ‘maken’ en ‘bewaken’ van zorgmarkten

Voor het sectorspecifieke markttoezicht biedt de WMG de zorgautoriteit verschillende instrumenten. Het gaat hierbij om (i) het reguleren van tarieven, (ii) het reguleren van deelmarkten met vrije tarieven, (iii) het reguleren van productomschrijvingen, contractvoorwaarden en transparantie, (iv) administratie- en informatieverplichtingen, (v) handhaven en (vi) signaleren. Aangezien het realiseren van een goede en verantwoorde marktwerking in de gezondheidszorg geen sinecure is, is het goed om te zien dat de wetgever de NZa op dat vlak bevoegd verklaart maatregelen te nemen.

Los van de bevoegdheid algemene verplichtingen te scheppen, is vooral de mogelijkheid om aan dominante marktpartijen specifieke verplichtingen op te leggen van groot belang voor de ontwikkeling van zorgmarkten. Het oorspronkelijke wetsvoorstel bood de zorgautoriteit de mogelijkheid om effectieve marktwerking op zorginkoopmarkten met vrij onderhandelbare tarieven te bevorderen door marktpartijen met ‘aanmerkelijke marktmacht’ (AMM) preventieve maatregelen voor te schrijven teneinde een (meer) gelijk speelveld te creëren. Er is volgens de WMG sprake van AMM als een ondernemer zich onafhankelijk van andere partijen kan gedragen zonder daar echt nadeel van te ondervinden (zie onderstaand kader). Deze definitie komt sterk overeen met de definitie van een economische machtspositie zoals die in de Mededingingwet is opgenomen. Het belangrijkste verschil tussen beide zit in de doelstelling van het instrument. Waar het bij AMM gaat om het *ontwikkelen* van concurrentie, gaat het bij een economische machtspositie om het *in stand houden* ervan.

Aanmerkelijke marktmacht op zorgmarkten

In artikel 41 van het wetsvoorstel WMG wordt aanmerkelijke marktmacht als volgt gedefinieerd (Tweede Kamer, 2004-2005c, 12): “In deze paragraaf wordt onder aanmerkelijke marktmacht verstaan de positie van een of meer zorgaanbieders of ziektekostenverzekeraars om alleen dan wel gezamenlijk de ontwikkeling van daadwerkelijke concurrentie op de Nederlandse markt of een deel daarvan te kunnen belemmeren door de mogelijkheid zich in belangrijke mate onafhankelijk te gedragen ten

57 De NZa is een samenvoeging van het College Toezicht Zorgverzekeringen (CTZ) en het College Tarieven Gezondheidszorg / Zorgautoriteit i.o. (CTG/ZAio).

aanzien van: (a) zijn concurrenten; (b) ziektekostenverzekeraars, indien het een zorgaanbieder betreft; (c) zorgaanbieders, indien het een ziektekostenverzekeraar betreft, of (d) consumenten.”

De memorie van toelichting specificeert vervolgens vier mogelijke situaties (Tweede Kamer, 2004-2005d, 19-20):

1. Marktaandeel van 55 procent of meer: dergelijke ondernemingen kunnen zich onafhankelijk van de markt gedragen en hebben dus aanmerkelijke marktmacht.
2. Marktaandeel tussen 40 procent tot 55 procent: het is aannemelijk dat dergelijke ondernemingen aanmerkelijke marktmacht hebben, maar dat moet bevestigd worden door bijkomende factoren aangaande de marktstructuur.
3. Marktaandeel tussen 25 procent en 40 procent: dergelijke ondernemingen kunnen alleen door een combinatie van bijkomende factoren aanmerkelijke marktmacht hebben.
4. Marktaandeel minder dan 25 procent: het is onwaarschijnlijk dat een dergelijke onderneming zich onafhankelijk van de markt kan gedragen.

Hoe is ‘aanmerkelijke marktmacht’ vast te stellen?

De definitie van AMM legt een zware bewijslast bij de zorgautoriteit. Want hoe moet deze vaststellen of een onderneming zich onafhankelijk kan gedragen? De WMG koppelt dit direct aan de wijze waarop de NMa een economische machtspositie dient vast te stellen. Artikel 42 van de WMG bevat namelijk de zinsnede dat de zorgautoriteit gebruik moet maken van een “... volgens de beginselen van het algemeen mededingingsrecht afgebakende markt”. En daar wringt de schoen: waar een adequate marktafbakening op zichzelf bezien al moeilijk is, is dat in de gezondheidszorg nog veel problematischer. Belangrijkste oorzaken hiervan zijn de heterogeniteit van het ‘product’ zorg en het feit dat consumenten door de aanwezigheid van verzekeringen geen (volledige) prijs ervaren. Traditionele, op Amerikaanse leest geschoeide statische marktafbakeningstechnieken die gebaseerd zijn op het reisgedrag van patiënten zijn inmiddels zeer omstreden en juridisch kwetsbaar gebleken.⁵⁸ Alternatieve, meer dynamische methoden – onder andere gebaseerd op de schatting van reistijdelasticiteiten⁵⁹ – zijn niet alleen momenteel nog volop in ontwikkeling, maar bovendien in hun toepassing tijdrovend.

De passage in de memorie van toelichting dat de zorgautoriteit bij het afbakenen van de relevante markt gebruik kan maken van het werk dat de NMa op dit gebied al heeft verricht, is dan ook een te simpele voorstelling van zaken. Bovendien is een correcte marktafbakening extra lastig, omdat zich juist bij een markt *in ontwikkeling* moeilijk laat voorspellen hoe bijvoorbeeld patiënten zullen reageren op een toenemende variatie in prijs en kwaliteit van zorgproducten. Met andere woorden, doordat de NZa eerst “... volgens de beginselen van het

⁵⁸ Federal Trade Commission en US Department of Justice (2004).

⁵⁹ Capps *et al.* (2002).

algemeen mededingingsrecht” een markt dient af te bakenen alvorens een onderneming AMM kan worden toebedeeld, is het zeker niet denkbeeldig dat dit instrument alleen op papier bestaat. Dit maakt een slagvaardig optreden van de zorgautoriteit, zeker op korte termijn, ons inziens onwaarschijnlijk.

Te beperkte reikwijdte van de WMG

In onze ogen vormde de te beperkte reikwijdte van het preventief markttoezicht een andere belangrijke tekortkoming van het oorspronkelijke wetsvoorstel WMG. Zowel de (nog) niet volledig geliberaliseerde markten als de zorgverzekeringsmarkt vielen ons inziens ten onrechte buiten het werkgebied van de NZa.

Allereerst de concurrentie op deelmarkten met maximumtarieven. Met het oog op een geleidelijke invoering van marktwerking zijn in verschillende deelmarkten – zoals die voor thuiszorg en huisartsenzorg – vaste tarieven vervangen door maximumtarieven en is tevens de contracteerplicht voor zorgverzekeraars afgeschaft. Op grond van het oorspronkelijke wetsvoorstel WMG zou de NZa op deze markten echter niet preventief kunnen ingrijpen om te voorkomen dat dominante verzekeraars of aanbieders de gecreëerde ruimte voor marktwerking teniet doen. Maar dit zou het onmogelijk maken machtsposities aan de aanbodzijde tegen te gaan die verhinderen dat lagere dan maximumtarieven tot stand komen. Evenmin zou de NZa kunnen ingrijpen als zorgverzekeraars over zoveel inkoopmacht beschikken dat zij onredelijke contractvoorwaarden kunnen afdwingen of andere zorgaanbieders of zorgverzekeraars kunnen uitsluiten.

Dan het sectorspecifieke toezicht op de zorgverzekeringsmarkt. Het oorspronkelijke wetsvoorstel WMG gaf de NZa uitsluitend de bevoegdheid om preventief op te treden tegen AMM op de zorginkoopmarkt (waar verzekeraars zorg inkopen bij zorgaanbieders) en niet op de zorgverzekeringsmarkt (waarop verzekeraars polissen verkopen aan verzekerden). In de memorie van toelichting voert minister Hoogervorst drie redenen voor deze onevenwichtigheid aan. De eerste reden is dat de verzekeraars die de Zvw uitvoeren “... al gewend zijn aan concurrentie”.⁶⁰ Dit is een weinig overtuigend argument, aangezien de concurrentie op de ziekenfondsmarkt in het verleden niet al te effectief is gebleken. In 2001 bleek het zelfs nodig de financiële reserves van de toenmalige ziekenfondsen aan een wettelijk maximum te binden.⁶¹ Dat in het verleden marktwerking is ingevoerd, betekent dus niet automatisch dat de zorgverzekeringsmarkt reeds voldoende ontwikkeld is. Daar komt nog bij dat bij de invoering van het nieuwe zorgstelsel per 1 januari 2006 een geheel nieuwe situatie is ontstaan, die de nodige onzekerheden met zich meebrengt. Het is dus nogal risicovol om er op voorhand al van uit te gaan dat het opleggen van specifieke verplichtingen aan zorgverzekeraars met een machtspositie niet nodig is om de huidige, *volledig nieuwe (!)* zorgverzekeringsmarkt op gang te brengen. Zeker omdat een gezonde concurrentie tussen zorgverzekeraars van cruciaal belang is voor het welslagen van de stelselherziening.

De tweede reden om de NZa in staat te stellen om preventieve maatregelen ten aanzien van dominante zorgverzekeraars te kunnen nemen is dat de Zvw volgens de minister al vol-

⁶⁰ Tweede Kamer (2005-2006b), 23.

⁶¹ Schut (2001).

doende voorziet in het stimuleren van de onderlinge concurrentie tussen zorgverzekeraars. Daarbij wijst de bewindsman op de acceptatieplicht, het verbod op premiedifferentiatie en de verplichting voor zorgverzekeraars met meer dan 850.000 verzekerden om landelijk te werken. “Hierdoor kunnen...”, aldus Hoogervorst, “... verzekeraars zich niet onafhankelijk gedragen van hun concurrenten of de consument...” en is het “... dus niet nodig een extra instrument in te zetten om de verzekeringsmarkt op gang te brengen”.⁶² Een dergelijk optimisme wordt echter niet gedeeld door de NMa. Sterker nog, de NMa (Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2005b) houdt nadrukkelijk rekening met de mogelijkheid dat landelijk werkende zorgverzekeraars via provinciale polissen ook op de zorgverzekeringsmarkt *regionale marktmacht* zouden kunnen krijgen. Wanneer de regionaal grootste zorgverzekeraars op grond van hun regionale inkoopmacht exclusieve inkoopvoordelen kunnen bedingen die zij via provinciale polissen deels doorgeven aan hun verzekerden, dan zou dit toetreding van andere zorgverzekeraars effectief kunnen bemoeilijken. Voor de NMa vormde de dreiging van een dergelijk ‘regionaal mechanisme’ voldoende aanleiding om de voorgenomen fusie tussen zorgverzekeraars CZ en OZ pas toe te staan nadat beide partijen hadden toegezegd na hun samengaan vijf jaar lang geen speciale provinciale polissen aan te zullen bieden in Zeeland en het westen van Noord-Brabant (Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2005c). Ook beloofden beide partijen om na de fusie landelijk te gaan adverteren met de in de genoemde regio’s meest populaire polissen. Tot slot moesten ze garanderen dat in de betreffende regio’s geen exclusieve contracten en zogeheten *most favoured customer clauses* met zorgaanbieders zouden worden afgesloten.^{63, 64} Blijkens het NMa-besluit vond de beoogde zorgautoriteit (i.c. CTG/ZAio en CTZ) deze voorwaarden zelfs nog niet ver genoeg gaan. Duidelijk is dat beide toezichthouders er bepaald niet van overtuigd zijn dat de zorgverzekeringsmarkt vanzelf wel goed zal functioneren. De huidige onrust over de in financiële zin ongelijke startposities van de voormalige particuliere zorgverzekeraars en ziekenfondsen – die in het verleden veel minder grote kapitaalreserves achter de hand hoefden te hebben⁶⁵ – wijst uit dat deze scepsis niet geheel onterecht is.

Als derde reden voor het achterwege laten van preventief toezicht op machtsposities in de zorgverzekeringsmarkt voert minister Hoogervorst aan dat het opleggen van extra verplichtingen aan zorgverzekeraars die effect hebben op acceptatie, het pakket en de premie zich slecht verdraagt met de zogeheten derde schaderichtlijn van de Europese Unie.⁶⁶ Mocht dit argument steekhoudend zijn, dan is de vraag waarom het uitsluitend van toepassing zou

62 Tweede Kamer (2005-2006d), 39.

63 Met een *most favoured customer clause* legt een verzekeraar zorgaanbieders de verplichting op om aan hem ten minste even gunstige prijzen of voorwaarden aan te bieden als aan welke andere verzekeraar ook.

64 Uiteindelijk heeft de NMa het vergunningsbesluit waarmee de genoemde voorschriften werden verbonden aan het samengaan van OZ en CZ moeten intrekken. Reden hiervoor is de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam dat voor de fusie geen vergunning vereist was omdat ziekenfondsen geen ondernemingen zijn in de zin van de Mededingingswet (Nederlandse Mededingingsautoriteit, 2005d).

65 Zo waarschuwt Agis-topman Van der Veen al geruime tijd voor de oneerlijke concurrentie die is ontstaan door de “... goed gevulde oorlogskassen” van de particuliere zorgverzekeraars (zie bijvoorbeeld het artikel ‘Klanten Agis stappen massaal op’ uit dagblad *Trouw* van 3 maart 2006).

66 Deze richtlijn beoogt het vrij verkeer van verzekeringen in de lidstaten te vergemakkelijken. Als gevolg van deze richtlijn is het nationale overheden in beginsel niet meer toegestaan om particuliere op winst gerichte schadeverzekeraars beperkingen op te leggen.

zijn op de zorgverzekeringsmarkt. Ook maatregelen tegen dominante zorgverzekeraars op de zorginkoopmarkt kunnen immers effect hebben op de polisvoorwaarden en de bedrijfsvoering van zorgverzekeraars. De minister lijkt overigens nogal tweeslachtig waar het gaat om de invloed van Europese richtlijnen. In antwoord op Kamervragen geeft hij namelijk aan dat een nationale overheid binnen het Europese gemeenschapsrecht vrij is om bij een dringende reden van algemeen belang verplichtingen op te leggen aan ondernemingen, mits deze noodzakelijk en proportioneel zijn. Zo'n dringende reden is in dit geval door het kabinet gedefinieerd als "... het laten functioneren van het nationale gezondheidszorgstelsel opdat de toegang tot een goede kwaliteit van de gezondheidszorg tegen een aanvaardbare prijs gewaarborgd is".⁶⁷ Deze positiebepaling lijkt voldoende mogelijkheden te bieden om ook te kunnen optreden tegen dominante machtsposities op de zorgverzekeringsmarkt. Een goed functionerende zorgverzekeringsmarkt is immers noodzakelijk om verzekeraars aan te zetten tot scherp onderhandelen op de zorginkoopmarkt en om gunstige onderhandelingsresultaten door te geven aan de verzekerden in de vorm van lagere premies en/of een hogere kwaliteit van gecontracteerde zorg. Kortom, het lijkt dus van tweeën één: het is toegestaan om zowel op de zorginkoopmarkt als op de zorgverzekeringsmarkt specifieke verplichtingen op te leggen aan zorgverzekeraars met AMM, of dit is op beide markten niet mogelijk. In het eerste geval moet de hierboven beschreven onevenwichtigheid worden weggewerkt en in het tweede geval blijft er van het voorgenomen takenpakket van de NZa weinig over.

Oplossingen

Gezien bovenstaande knelpunten diende het wetsvoorstel WMG ons inziens op twee punten te worden aangepast om de NZa als sectorspecifieke mededingingswaakhond in staat te stellen daar waar nodig echt te kunnen bijten.⁶⁸ Ten eerste zou het verstandig zijn om de zorgautoriteit meer ruimte te geven bij het vaststellen van AMM door de bepaling dat hierbij "de beginselen van het algemeen mededingingsrecht" gevolgd moeten worden uit artikel 42 te schrappen. Traditionele marktafbakeningsmethoden zijn in de zorgsector immers weinig betrouwbaar – of zelfs onbruikbaar – en dus juridisch zeer kwetsbaar. Door de zorgautoriteit in staat te stellen om af te wijken van de gangbare maar voor de zorgsector weinig begaanbare paden, kan de broodnodige *sectorspecifieke* jurisprudentie ontstaan die nodig is voor een slagvaardig mededingingstoezicht in de Nederlandse gezondheidszorg. Ten tweede zou het volgens ons aanbeveling verdienen om de reikwijdte van de WMG te verbreden. Allereerst moet de NZa in staat worden gesteld om, indien nodig, verzekeraars met AMM ook op de zorgverzekeringsmarkt aan aanvullende verplichtingen te onderwerpen. Het functioneren van deze markt bepaalt immers in belangrijke mate het succes van de ingezette stelselherziening. Daarnaast is het wenselijk dat preventief ingrijpen mogelijk wordt gemaakt op deelmarkten waar de tarieven (nog) niet geheel zijn vrijgegeven, maar wel sprake is van contracteervrijheid voor verzekeraars. Ook op deze deelmarkten bestaat immers ruimte voor concurrentie die door dominante marktpartijen teniet kan worden gedaan.

⁶⁷ Tweede Kamer (2005-2006d), 40.

⁶⁸ Schut en Varkevisser (2006).

Plenaire behandeling WMG door Tweede Kamer

Tijdens de plenaire behandeling van het wetsvoorstel WMG op 22 februari en 9 maart 2006 heeft de Tweede Kamer nadrukkelijk aandacht gevraagd voor bovengenoemde tekortkomingen van de voorgestelde wettelijke regeling. Ten aanzien van de door ons gesignaleerde problemen op het gebied van de vaststelling van AMM is in eerste instantie door de PvdA-fractie voorgesteld om de verwijzing naar het algemeen mededingingsrecht uit artikel 42 van de WMG te verwijderen. In reactie hierop gaf minister Hoogervorst aan onze zorgen niet te delen en derhalve "... gewoon niet zo'n behoefte" te hebben om de NZa "... in de sfeer van aanmerkelijke marktmacht" extra mogelijkheden te bieden.⁶⁹ In zijn schriftelijke reactie op de tijdens de eerste termijn door de Kamer ingediende amendementen voert hij hiervoor als belangrijkste reden aan dat de NMa "... in de zorg bij verschillende besluiten de markt heeft afgebakend" zodat de zorgautoriteit "... kan voortbouwen op de bestaande praktijk".⁷⁰

Hoewel de mededingingsautoriteit de afgelopen jaren in een groot aantal fusiebesluiten inderdaad uitgebreid heeft stilgestaan bij de afbakening van de markt, heeft dit zelden een nauwkeurige bepaling van de relevante markt opgeleverd. Meer dan eens kon een exacte marktafbakening achterwege blijven, omdat "de materiële beoordeling" van de betreffende casus hiervan niet afhankelijk was.⁷¹ Een dergelijke luxe zullen zowel de NMa als straks de NZa zich op de momenten dat het er echt op aankomt niet kunnen permitteren. Daarnaast is de NMa in alle overige gevallen *uitgegaan van* een bepaalde afgebakende markt zonder dat de gehanteerde methodiek en getrokken conclusies door de rechter op hun juridische merites zijn beoordeeld. Simpelweg, omdat voor de betrokken marktpartijen de noodzaak hiertoe steeds heeft ontbroken. De NMa heeft tot op heden bijvoorbeeld nog nooit een voorgenomen fusie verboden. De opmerking van Hoogervorst dat het schrappen van de eerder genoemde passage "... tot grote reguleringonzekerheid" zou leiden is in onze ogen dan ook een drogreden. Zeker gezien het feit dat de zorgautoriteit volgens hem nog in beleidsregels zal moeten vastleggen "... welke methodes zij hanteert voor de afbakening van de markt" om aan de veldpartijen reguleringszekerheid (!) te bieden. Uiteindelijk heeft het (in tweede instantie gewijzigde) amendement er niet toe geleid dat de onnodige koppeling met het algemeen mededingingsrecht uit de WMG is verwijderd. Gezien het specifieke karakter van het 'product' gezondheidszorg blijft het gevaar bestaan dat de NZa het gecreëerde AMM-instrument in de praktijk (bijna) niet kan gebruiken.

Ook het door de PvdA-fractie ingediende voorstel om de reikwijdte van de WMG te verbreden zodat de zorgautoriteit het preventieve AMM-instrument eveneens op de zorgverzekeringsmarkt en (nog) niet volledig geliberaliseerde zorginkoopmarkten zou kunnen toepassen, kon op weinig sympathie van minister Hoogervorst rekenen. De markt voor zorgverzekeringen is volgens hem inmiddels "... een van de meest transparante markten van Nederland geworden" waar als gevolg van de "woeste" concurrentie "... te hoge premies of slechte polissen onmiddellijk worden afgestraft." Daarnaast benadrukte de bewindsman dat de NZa op deelmarkten

69 Tweede Kamer (2005-2006j).

70 Tweede Kamer (2005-2006e).

71 Zie bijvoorbeeld Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005e).

met gereguleerde tarieven en contracteervrijheid reeds over voldoende instrumenten beschikt om markt(partij)en "... verder voor te bereiden op het vrijlaten van de tarieven." Hoewel hij het betreffende amendement als "... niet nodig en bovenproportioneel" typeerde, liet de minister het oordeel uiteindelijk aan de Kamer over.⁷² Want, zo stelde hij, "... ik heb (...) niet het gevoel dat met het amendement de bodem onder mijn wet wordt weggeslagen." Bij de stemmingen op 15 maart 2006 steunde de Kamer nagenoeg unaniem de voorgestelde taakverzwaring van de zorgautoriteit. Als gevolg hiervan beschikt de NZa straks bijvoorbeeld ook over mogelijkheden om eventuele dominante posities van zorgverzekeraars die niet voortvloeien uit marktmacht op de zorginkoopmarkt preventief in te kapselen. De voorzitter van de NZa, Frank de Grave, heeft reeds laten weten deze bevoegdheid te willen gebruiken om scherp te gaan letten op de kortingen die kapitaalkrachtige zorgverzekeraars hanteren voor hun collectieve ziektekostenverzekeringen.⁷³

3.6 Conclusie

In het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005* concludeerden wij dat het kabinet-Balkenende II geweldig veel in gang had gezet om het Nederlandse zorgstelsel te hervormen, maar dat over de resultaten hiervan vanzelfsprekend nog weinig zinnigs kon worden gezegd. Inmiddels is met de inwerkingtreding van de nieuwe Zorgverzekeringswet daadwerkelijk een historische stap gezet. Na ruim vijftig jaar hoort het gekunstelde onderscheid tussen de ziekenfondsverzekering en de particuliere ziektekostenverzekeringen definitief tot het verleden. Hoewel de invoering van de zogeheten basisverzekering door sommigen met angst en beven tegemoet werd gezien, wijzen de eerste ervaringen uit dat de zwartkijkers (vooralsnog) ongelijk hebben gekregen. De afgelopen maanden was sprake van een ware prijzenslag tussen de verschillende zorgverzekeraars, zodat de nominale premie lager is uitgevallen dan vooraf werd verwacht. Het is echter nog te vroeg om definitief de loftrompet over de stelselwijziging te kunnen steken. Zo is op dit moment nog niet duidelijk of de felle concurrentie tussen verzekeraars, die werd gevoed door een verrassend hoog percentage verzekerden dat bereid bleek van zorgverzekeraar te wisselen, op langere termijn zal beklijven. Ook de mogelijke 'ongezonde' effecten van met collectieve premiekortingen stuntende kapitaalkrachtige zorgverzekeraars verdienen een kritische analyse door de verantwoordelijke toezichthouders. Desalniettemin is de start van de nieuwe zorgverzekeringsmarkt zonder meer hoopgevend te noemen.

De volgende stap is dat de concurrerende zorgverzekeraars zich ook daadwerkelijk gaan ontwikkelen als kritische zorginkopers die namens hun verzekerden gunstige overeenkomsten weten te sluiten met zorgaanbieders. Ten aanzien van de (experimenten met) vrije prijsvorming bij een deel van de ziekenhuiszorg en fysiotherapie zijn nog onvoldoende kwantitatieve gegevens voorhanden om harde conclusies te kunnen trekken over de bereikte resultaten. Wel is duidelijk dat van echte onderhandelingen tussen zorginkopers en zorgverzekeraars veelal nog geen sprake is en dat voor zover dat wel het geval is vooral over prijzen wordt gesproken. Dat is niet verrassend. Niet alleen moeten de betrokken partijen, of dat nu

⁷² Tweede Kamer (2005-2006k).

⁷³ Zie het artikel 'Zorgautoriteit let scherp op premiekorting' in *Het Financieel Dagblad* van 11 maart 2006.

zorgverzekeraars, ziekenhuizen of fysiotherapeuten zijn, nog aan hun nieuwe rollen wennen, maar ook ontbreekt het vooralsnog aan betrouwbare prestatie-indicatoren op het gebied van kwaliteit. Goede onderhandelingsresultaten zijn dan ook pas te verwachten nadat iedereen enige ervaring met het nieuwe systeem heeft opgedaan en de transparantie van productkwaliteiten sterk is toegenomen.

Voor de overheid betekent een en ander dat beleidsmakers zich niet moeten laten verleiden tot overhaaste reparatiewetgeving indien de bereikte resultaten op korte termijn zouden tegenvallen. Een (te) snelle evaluatie van de ingezette stelselherziening is niet alleen weinig zinvol, maar tot op zekere hoogte zelfs ongewenst. Hernieuwd overheidsingrijpen kan eveneens het gevolg zijn van de nauwe verwevenheid van de overheidsfinanciën met de gezondheidszorg. Bij stijgende nominale premies vormen de daaruit voortvloeiende hogere uitgaven aan zorgtoeslag een reële bedreiging voor de rijksbegroting. Dat geldt evenzeer voor tariefstijgingen op deelmarkten met vrije prijsvorming. Slingerbewegingen ten aanzien van de ruimte voor marktwerking in de gezondheidszorg brengen namelijk grote risico's met zich mee. Onzekerheden over de koers van het overheidsbeleid zullen op marktpartijen in de sector een verlamme uitwerking hebben. Vrees voor het falen van ingezet beleid kan dan een *self-fulfilling prophecy* worden. Met de mogelijkheid die het kabinet bezit om bij overschrijding van het makro kader voor de kostenontwikkeling reeds ingevoerde liberalisering terug te draaien dient men dan ook zeer terughoudend om te springen.

Literatuur

- ANP (2006), *Gros werkgevers maakte gebruik collectiviteit*, persbericht, 15 maart, www.nrc.nl
- Brouwer, W.B.F., en F.F.H. Rutten (2001), GVS geeft verkeerde signalen, *Economisch Statistische Berichten*, 86(4334), 884-886
- Capps, C.S., D. Dranove, S. Greenstein, and M. Satterthwaite (2002), Antitrust Policy and Hospital Mergers: Recommendations for a New Approach, *Antitrust Bulletin*, 47(4), 677-714
- College Tarieven Gezondheidszorg en Zorgautoriteit i.o (2005a), *Oriënterende monitor fysiotherapie: analyse van de contractonderhandelingen voor het jaar 2005*, Utrecht: CTG/ZAio
- College Tarieven Gezondheidszorg en Zorgautoriteit i.o (2005b), *Oriënterende monitor ziekenhuiszorg: analyse van de onderhandelingen over het B-segment in 2005*, Utrecht: CTG/ZAio
- College Toezicht Zorgverzekeringen (2005), *Zorginkoop zorgkantoren*, Publicatie nr. 28, Diemen: CTZ
- College voor Zorgverzekeringen (2005), *Zorg en participatie gegarandeerd*, Publicatie nr. 232, Diemen: CVZ
- De Nederlandsche Bank (2006), Prudentieel toezicht: actuele ontwikkelingen in de financiële sector, *DNB Kwartaalbericht*, maart, 19-28
- Dijk, M. van, M. Pomp, R. Douven, T. Laske-Aldershof, F.T. Schut, W. de Boer, and A. de Boo (2006), *Consumer Price Sensitivity in Health Insurance*, CPB Discussion Paper No. 56, Den Haag: Centraal Planbureau
- Douven, R., and F.T. Schut (2006), *Health Plan Pricing Behaviour and Managed Competition*, CPB Discussion Paper No. 61, Den Haag: Centraal Planbureau

- Eerste Kamer (2004-2005a), *Wijziging van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, de Wet op de toegang tot ziektekostenverzekeringen 1998 en de Ziekenfondswet in verband met de invoering van een identificatieplicht bij het verkrijgen van zorg, invoering van het sof-nummer in de Wtz 1998, elektronisch berichtenverkeer in de Ziekenfondswet en enige andere wijzigingen (fraudebestrijding en zorgverzekeringswetten); Regels inzake de aanspraak op een financiële tegemoetkoming in de premie van een zorgverzekering vanwege een laag inkomen (Wet op de zorgtoeslag); Regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet). Motie van het lid Swenker c.s., respectievelijk 29 623, 29 762 en 29 763, nr. E*
- Eerste Kamer (2004-2005b), *Invoering van de Zorgverzekeringswet en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet). Memorie van antwoord, 30 124, nr. C*
- Federal Trade Commission, and US Department of Justice (2004), *Improving Health Care: A Dose of Competition*, Washington DC: FTC and DOJ
- Geest, S.A. van der, F.T. Schut, en M. Varkevisser (2004), Gezondheidszorg, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 129-148
- Geest, S.A. van der, F.T. Schut, en M. Varkevisser (2005), Gezondheidszorg, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 97-121
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2002), *Richtsnoeren voor de zorg*, Den Haag: NMa
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005a), *NMa wijst klachten zorgaanbieders tegen zorgverzekeraars af*, persbericht en bijbehorend besluit, 27 mei, Den Haag: NMa
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005b), *Monitor Financiële Sector 2005*, Den Haag: NMa
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005c), *Besluit in zaak 5052/CZ-OZ*, Den Haag: NMa
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005d), *NMa trekt voorschriften bij overname OZ door CZ in*, persbericht, 30 december, Den Haag: NMa
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2005e), *Besluit in zaak 3897/Ziekenhuis Hilversum-Ziekenhuis Gooi-Noord*, Den Haag: NMa
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2006a), *NMa ziet mogelijkheden voor zorgmakelaars*, persbericht en bijbehorende wijziging van paragraaf 3.4.2 van NMa (2002), 2 maart, Den Haag: NMa
- Nederlandse Mededingingsautoriteit (2006b), *Informele zienswijze vervallen contracteerplicht*, brief aan CTG/ZAio, 9 maart, Den Haag: NMa
- NIVEL (2005), *Daling in de vraag naar fysiotherapie en oefentherapie in het jaar 2004*, Factsheet Landelijke Informatievoorziening Paramedische Zorg (LiPZ), Utrecht: NIVEL
- Pharmaceutisch Weekblad (2006), *Beheerste groei geneesmiddelenuitgaven*, *Pharmaceutisch Weekblad*, 141(9), 3 maart
- Polman, N. (2005), *The Importance of Patient Mobility for Hospital-Insurer Bargaining: Lessons for the New Dutch Health Care System*, afstudeerscriptie voor de master 'Health Economics, Policy and Law', Rotterdam: iBMG, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Proper, C., S. Burgess, and K. Green (2004), *Does Competition Between Hospitals Improve the Quality of Care? Hospital Death Rates and the NHS Internal Market*, *Journal of Public Economics*, 88(7/8), 1247-1272

- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006), *Mensen met een beperking in Nederland: de AWBZ in perspectief*, Zoetermeer: RVZ
- Schut, F.T. (2001), Prijsconcurrentie ziekenfondsen nog niet effectief, *Economisch Statistische Berichten*, 86(4296), 172-175
- Schut, F.T., en M. Varkevisser (2006), Zorgautoriteit moet niet alleen blaffen, maar ook kunnen bijten, *Economisch Statistische Berichten*, 91(4479), 58-60
- Sorensen, A.T. (2003), Insurer-Hospital Bargaining: Negotiated Discounts in Post-Deregulation Connecticut, *Journal of Industrial Economics*, 51(4), 469-490
- TNS/NIPO (2006), *Enquête voor RTL-nieuws*, Amsterdam: TNS/NIPO
- Tweede Kamer (2003-2004a), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2004. Motie van het lid Schippers c.s., 29 200 XVI, nr. 139
- Tweede Kamer (2003-2004b), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2004. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 29 200 XVI, nr. 276
- Tweede Kamer (2003-2004c), Regeling van een sociale verzekering voor geneeskundige zorg ten behoeve van de gehele bevolking (Zorgverzekeringswet). Memorie van toelichting, 29 763, nr. 3
- Tweede Kamer (2004-2005a), Herziening zorgstelsel. Brief van de minister en van de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 29 689, nr. 7
- Tweede Kamer (2004-2005b), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2005. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 29 800 XVI, nr. 25
- Tweede Kamer (2004-2005c) Wet inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg). Voorstel van wet, 30 186, nr. 2
- Tweede Kamer (2004-2005d) Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg). Memorie van toelichting, 30 186, nr. 3
- Tweede Kamer (2004-2005e), Behandeling wetsvoorstel Invoering van de Zorgverzekeringswet en aanpassing van overige wetten aan die wet (Invoerings- en aanpassingswet Zorgverzekeringswet) (30 124), Handelingen, nr. 97, 5870-5896
- Tweede Kamer (2005-2006a), Vaststelling van een nieuwe Geneesmiddelenwet. Nota naar aanleiding van het nader verslag, 29 359, nr. 12
- Tweede Kamer (2005-2006b), Herziening zorgstelsel. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 29 689, nr. 16
- Tweede Kamer (2005-2006c), Herziening zorgstelsel. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 29 689, nr. 68
- Tweede Kamer (2005-2006d) Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg). Nota naar aanleiding van het verslag, 30 186, nr. 8
- Tweede Kamer (2005-2006e) Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg). Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 30 186, nr. 38

HOOFDSTUK 3

- Tweede Kamer (2005-2006f), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300 XVI, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006g), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 30 300 XVI, nr. 7 Herdruk
- Tweede Kamer (2005-2006h), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2006. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 30 300 XVI, nr. 110
- Tweede Kamer (2005-2006i), *Voorlopige rekening 2005. Brief van de minister van Financiën*, 30 473, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006j), *Behandeling van het wetsvoorstel Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) (30 186)*, Handelingen, nr. 53, blz. 3451-3494
- Tweede Kamer (2005-2006k), *Behandeling van het wetsvoorstel Regels inzake marktordening, doelmatigheid en beheerste kostenontwikkeling op het gebied van de gezondheidszorg (Wet marktordening gezondheidszorg) (30 186)*, Handelingen, nr. 56, 3639-3663
- Varkevisser, M., N. Polman, en S.A. van der Geest (2006), *Zorgverzekeraars moeten patiënten kunnen 'sturen'*, *Economisch Statistische Berichten*, 91(4478), 38-40
- Vita, M.G. (2001), *Regulatory Restrictions on Selective Contracting: An Empirical Analysis of "Any-Willing-Provider" Regulations*, *Journal of Health Economics*, 20(6), 955-966
- Vliet, R.C.J.A. van (2004), *Deductibles and Health Care Expenditures: Empirical Estimates of Price Sensitivity Based on Administrative Data*, *International Journal of Health Care Finance and Economics*, 4(4), 283-305

HOOFDSTUK 4

Decentrale overheden

M.C. Wassenaar

4.1 Inleiding

Decentrale overheden – gemeenten, provincies en waterschappen – vormen belangrijke bestuurslagen binnen de totale overheidsorganisatie. Hun uitgaven tellen op tot meer dan een kwart van de totale collectieve uitgaven. Dit hoofdstuk beschrijft de belangrijkste ontwikkelingen bij de financiën van decentrale overheden. Vanwege de relatieve omvang van hun uitgaven staan de gemeenten daarbij centraal. Onderdeel 4.2 beschrijft de voornaamste ontwikkelingen bij de inkomstenbronnen van de gemeenten en provincies in 2006. Ook het beloop van de uitgaven van deze decentrale overheden krijgt aandacht. Onderdeel 4.3 behandelt enkele aspecten van de decentrale overheidsfinanciën die relevant zijn in de aanloop naar de komende kabinetsperiode. Onderdeel 4.4 bespreekt de toenemende budgettaire risico's waar vooral lokale overheden de komende jaren mee te maken krijgen en de gevolgen van deze ontwikkeling voor het financieel management van gemeenten. Tot slot gaat onderdeel 4.5 in op actuele ontwikkelingen bij de waterschappen.

4.2 Ontvangsten en uitgaven van gemeenten en provincies

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De taken van de overheid zijn over verschillende bestuurslagen verdeeld. Op veel terreinen bepaalt het Rijk het beleid en voeren de gemeenten en provincies dat uit. Daarbij hebben zij een wisselende mate van beleidsvrijheid. De waterschappen hebben een bijzondere positie omdat zij een afgebakend takenpakket kennen: het kwantitatieve en kwalitatieve waterbeheer.

De decentrale overheden kennen drie verschillende ontvangstenbronnen, (1) eigen inkomsten, (2) de algemene uitkering en (3) specifieke uitkeringen. De belangrijkste eigen inkomsten zijn de belastingen. Voor gemeenten betreft dit de onroerendezaakbelastingen (OZB); de provincies heffen opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) van het Rijk. De beide genoemde typen uitkeringen worden door het Rijk verstrekt, waarbij het verschil zit in de bestedingsvrijheid. De algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds is vrij besteedbaar. Specifieke uitkeringen kennen doorgaans een vast bestedingsdoel, waarbij

over de besteding van de middelen verantwoording moet worden afgelegd aan het ministerie dat de middelen verstrekt. Overigens zijn er ook taken die gemeenten verplicht zijn uit te voeren, waarbij de bekostiging desondanks loopt via de algemene uitkering. Anderzijds zijn er specifieke uitkeringen waarbij de bestedingsverplichting minder sterk is.

In de bestuurlijke en financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden bestaat voortdurend spanning tussen de wens van het Rijk om het beleid aan te sturen en de wens van decentrale overheden om hun zaken autonoom te regelen. Vaak geldt dat de autonome taken bekostigd worden uit de eigen middelen of de algemene uitkering. Bij taken waarbij het Rijk de regels bepaalt en de decentrale overheden die uitvoeren (medebewindstaken) vindt de bekostiging doorgaans plaats via specifieke uitkeringen. Volgens de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen staat de autonomie van gemeenten onder druk. Belangrijke oorzaken zijn de toegenomen beïnvloeding van het lokale beleid door bestuurlijke en financiële instrumenten en de beperking van het gemeentelijk belastinggebied. De raden pleiten dan ook voor vergroting van het eigen belastinggebied en verdergaande sanering van de specifieke uitkeringen.¹

Eigen heffingen

Een beperkt deel van de ontvangsten van de gemeenten en provincies is afkomstig uit eigen heffingen. Zij bestaan uit belastingen en bestemmingsheffingen. De opbrengst van de belastingen – bij gemeenten vooral de OZB en bij provincies de provinciale opcenten MRB – is vrij besteedbaar. De bestemmingsheffingen worden opgelegd om bepaalde kosten aan gebruikers van voorzieningen in rekening te brengen. De belangrijkste daarvan zijn de rioolrechten en de reinigingsheffingen. Beide worden geheven door de gemeenten.

De belangrijkste ontwikkeling in de gemeentelijke financiën in 2006 is de beperking van de mogelijkheden voor gemeenten om OZB te heffen. De OZB bestond tot en met 2005 uit twee heffingen – een eigenarenheffing en een gebruikersheffing – met twee grondslagen – de woningen en de niet-woningen (zoals bedrijfspanden). Gemeenten hadden de mogelijkheid zelf voor elk van de vier onderdelen de tarieven te bepalen. Daarbij mocht het tarief van de eigenarenheffingen maximaal 125 procent van het tarief van de gebruikersheffingen zijn. Het tarief voor niet-woningen mocht maximaal een wettelijk vastgesteld percentage hoger zijn dan de tarieven voor woningen, waarbij dit percentage mede afhing van de waardeontwikkeling in de periode 2001 – 2004.

Het inperken van de mogelijkheden OZB te heffen vormde onderdeel van het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II. De argumenten van het kabinet – beperking van de armoedeval, het wegvallen van de inningskosten en het gericht verschaffen van lastenverlichting – bleken bij nadere analyse van de maatregel niet houdbaar te zijn.² De nadelen van deze kennelijk vooral door ideologische overwegingen ingegeven ingreep zijn evident. De OZB was het belangrijkste instrument voor gemeentebesturen om zelf de hoogte van de lokale inkomsten en uitgaven te bepalen. De nu getroffen maatregel heeft de (financiële) beleidsvrijheid van de gemeenten ernstig ingeperkt. Omdat de hoogte van de gemeentelijke

¹ Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2005).

² Allers et al. (2002).

heffingen een belangrijk instrument is om keuzen te maken, is de lokale democratie uitgehouden. Ook leidt het wegvallen en begrenzen van de heffingen er toe dat gemeenten veel minder mogelijkheden hebben om (tijdelijke) budgettaire tegenvallers op te vangen.

De maatregel is per 1 januari 2006 ingegaan en houdt het volgende in. Ten eerste is de OZB-gebruikersheffing op woningen volledig afgeschaft, waarmee het eigen belastinggebied van gemeenten met een kwart werd ingeperkt. Ter compensatie is een bedrag van bijna 1,1 mld euro aan het gemeentefonds toegevoegd. Afhankelijk van verschillende factoren – zoals het tarief dat de gemeente eerder hanteerde en de gemiddelde woningwaarde in de gemeente – hebben gemeenten een budgettair voor- of nadeel bij de maatregel. Tijdens een overgangsperiode krijgen de nadeelgemeenten een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds – ten laste van de voordeelgemeenten – zodat geen enkele gemeente er budgettair op achteruit gaat. Ten tweede zijn de tarieven van de resterende drie OZB-heffingen aan maxima gebonden. Ook is een maximale tariefstijging geïntroduceerd. Voor elk van de resterende OZB-heffingen is een rekentarief vastgesteld. Voor tarieven op of boven het rekentarief geldt een maximaal stijgingspercentage om te voorkomen dat deze gemeenten te snel naar het maximum toegroeien. De maximale tariefstijging is gekoppeld aan de verwachte groei van het bruto binnenlands product (bbp) en de inflatie en bedraagt voorshands 2 procent per jaar. Tarieven onder het geldende rekentarief kunnen vrij tot het rekentarief worden aangepast. Gemeenten kunnen bij de provincie een tijdelijke ontheffing aanvragen voor de tariefmaxima. Een beperkt aantal heeft dat ook gedaan. Vanwege de tijdelijke aanvullende uitkering komen gemeenten als gevolg van de maximering van de tarieven nog niet in acute budgettaire problemen.

Tabel 4.1 Lokale lasten voor huishoudens, 2006, gemiddelden en mutaties

	Gemiddelde (euro)	Mutatie t.o.v. 2005 (procenten)
OZB-woningen (eigenaar) ^a	201	1,9
Reinigingsheffing ^b	257	1,6
Rioolrechten ^b	136	8,2
Bruto-woonlasten ^c	591	3,1
Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting ^d	129	2,5

a. Voor een meerpersoonshuishouden in een woning met een gemiddelde waarde in de betreffende gemeente.

b. Voor een meerpersoonshuishouden.

c. Het betreft de gemeentelijke woonlasten (de OZB, de reinigingsheffing en de rioolrechten, na aftrek van een eventuele heffingskorting) voor een meerpersoonshuishouden in een woning met een gemiddelde waarde in de betreffende gemeente.

d. Voor de eigenaar van een benzineauto van 1.000 kg.

Bron: Allers *et al.* (2006)

Tabel 4.1 toont de gemeentelijke en provinciale lasten voor een meerpersoonshuishouden in een woning met een gemiddelde waarde.³ De totale gemeentelijke woonlasten, exclusief de

³ De hierna weergegeven data zijn afkomstig uit de *Atlas Lokale lasten 2006* van het COELO (Allers *et al.*, 2006).

afschaffing van de gebruikersheffing OZB over woningen, stijgen in 2006 met 3,1 procent. Dit stijgingspercentage is duidelijk lager dan in de voorafgaande jaren. Hier speelt zowel de maximering van de tarieven als het lage inflatiepercentage een rol. Wordt het effect van de afschaffing van de OZB-gebruikersheffing op woningen wel meegenomen, dan dalen de woonlasten met 19,2 procent.

De cijfers in tabel 4.1 zijn uiteraard gemiddelden. De hoogte van de woonlasten voor een gemiddeld gezin varieert in 2006 van 386 euro in Wester-Koggenland tot 1.087 euro in Blaricum.⁴ Dit zijn de uitschieters; ruim 90 procent van de gemeenten kent woonlasten tussen 500 euro en 800 euro per huishouden. Behalve door verschillen in het plaatselijke voorzieningenniveau en in de doelmatigheid waarmee gemeentelijke organisaties functioneren, wordt de variatie in de woonlasten ook verklaard door de werking van de verdeelsystematiek van het gemeentefonds (zie hierna) en door specifieke gemeentelijke factoren, zoals de hoge kosten van een zwakke bodemgesteldheid. De stijgingspercentages van de totale gemeentelijke lasten voor huishoudens variëren van 2005 op 2006 tussen de -18 en +32 procent. Met de inperking van de mogelijkheden OZB te heffen zullen de verschillen in gemeentelijke lasten de komende jaren naar verwachting afnemen.

De tarieven van de OZB stijgen in 2006 slechts beperkt, het tarief voor de woningen (de eigenaren) stijgt gemiddeld met 1,6 procent. De tariefstijging voor niet-woningen ligt op 1 procent. Een groot aantal gemeenten heeft in het eerste jaar al direct te maken met het maximale tarief.

In tabel 4.1 is zichtbaar dat de tarieven van de rioolrechten sterk stijgen. Achterliggende oorzaak zijn de toenemende kosten voor de aanleg, het onderhoud en de renovatie van rioolstelsels. Ook zijn strengere milieueisen de oorzaak van hogere kosten. Daarnaast leidt het slot op de OZB er toe dat gemeenten hun kosten via andere heffingen in rekening brengen. Voorzover de gemeenten de rioolrechten nog niet op een kostendekkend niveau hadden, konden ze de tarieven van deze heffing nog verhogen. Zo zijn er veertien gemeenten die in 2006 een rioolrecht hebben ingevoerd. De kostendekkendheid van de rioolrechten is mede daardoor gestegen van 91,9 naar 93,5 procent. Voor de reinigingsheffingen loopt de kostendekking op van 96,6 naar 97,4 procent. De tarieven van de reinigingsheffingen zijn minder sterk gestegen, te weten met gemiddeld 2,9 procent. De verklaring hiervoor lijkt te zijn dat gemeenten goedkopere contracten hebben kunnen afsluiten met inzamelaars of verwerkers van huishoudelijk afval.

Met de maximering van de OZB-tarieven hebben gemeenten nog maar weinig ruimte om de ontvangsten te verhogen om daarmee ruimte te scheppen voor extra uitgaven. Gemiddeld hebben gemeenten bij de OZB nog een ruimte gelijk aan 0,6 procent van hun begroting om de ontvangsten op te voeren. Feitelijk bepaalt het Rijk vanaf 2006 dus de uitgavenruimte van de gemeenten.

4 Het betreft de gemeentelijke woonlasten (de OZB, de reinigingsheffing en de rioolrechten, na aftrek van een eventuele heffingskorting) voor een meerpersoonshuishouden in een woning met een gemiddelde waarde in de betreffende gemeente.

Het ligt voor de hand dat gemeenten de beperkte heffingsmogelijkheden via de OZB opvangen door andere heffingen te verhogen. De sterke toename van de opbrengsten van de rioolrechten wijst in die richting. Ook de toeristenbelasting is een heffing waar gemeenten – voorzover er sprake is van toeristische activiteiten – extra inkomsten uit zouden kunnen verwerven. Een aantal gemeenten heeft deze belasting dan ook ingevoerd of de tarieven sterk laten toenemen. De landelijke opbrengsten zijn echter per saldo met 2 procent gedaald (tabel 4.2). Een belangrijke verklaring hiervoor is dat een aantal gemeenten – onder sterke maatschappelijke druk – de toeristenbelasting volledig heeft afgeschaft. Daaronder zijn grote gemeenten zoals Rotterdam, Amersfoort en Deventer.

Het gemiddelde tarief voor de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting stijgt in 2006 met 2,5 procent. Dit is licht hoger dan het stijgingspercentage van de hoofdsom, de motorrijtuigenbelasting die aan het Rijk moet worden betaald.

Tabel 4.2 Opbrengst gemeentelijke en provinciale heffingen (mln euro)

	2006	Mutatie t.o.v. 2005 (in procenten)
OZB	2.685	-23
Reinigingsheffingen	1.652	1
Rioolrechten	997	8
Toeristenbelasting	110	-2
Parkeerbelasting	416	3
Overige gemeentelijke heffingen	786	7
Totaal	6.646	-9
Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting	1.094	7

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2006)

De opbrengsten van de gemeentelijke heffingen zijn vooral door de inperking van de OZB gedaald met 9 procent. Opvallend is de sterke stijging met 8 procent van de opbrengst van de rioolrechten. Bij de kleinere heffingen neemt de opbrengst van de bouwleges sterk toe.

De algemene uitkering

De tweede ontvangstenbron voor de gemeenten en provincies is de algemene uitkering uit het gemeentefonds respectievelijk het provinciefonds. De algemene uitkering is vrij besteedbaar, al zijn er wel wettelijk verplichte taken die de gemeenten en provincies met deze uitkering bekostigen. De algemene uitkering vormt voor gemeenten bijna 30 procent van de ontvangsten; bij provincies is dit ruim 20 procent.

De algemene uitkering voor de gemeenten kent een complexe verdeelsystematiek. Deze is gebaseerd op het theoretische uitgangspunt van het derde aspiratieniveau. Dit houdt in dat het Rijk via de verdeling probeert alle gemeenten in staat te stellen bij dezelfde belastingtarieven een voorzieningenniveau aan te bieden dat gelijkwaardig is aan dat van andere gemeenten. Om dit te bereiken wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de objectieve kostenverschillen tussen gemeenten. Gemeenten met hogere kosten – door bijvoorbeeld rela-

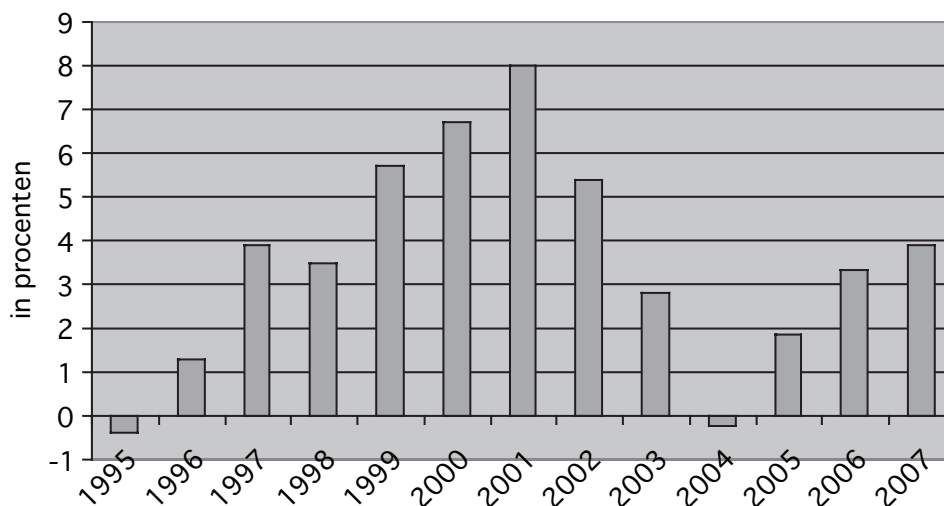
tief veel inwoners met een laag inkomen of een groot areaal aan monumenten – krijgen een hogere uitkering dan gemeenten met een welvarende bevolking of met relatief nieuwe bebouwing. Het derde aspiratieniveau houdt ook in dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om ontvangsten te verwerven. Gemeenten met een relatief omvangrijke belastinggrondslag (dure onroerende zaken) ontvangen een lagere uitkering dan gemeenten met een relatief geringe belastinggrondslag. Gemeenten die een relatief hoog voorzieningenniveau willen realiseren, kunnen hiervoor hun tarieven verhogen, binnen de met ingang van 2006 aangescherpte grenzen. Lagere belastingtarieven vertalen zich in een soberder voorzieningenniveau. Om deze ambities te realiseren kent de algemene uitkering voor gemeenten zo'n vijftig verdeelmaatstaven. De algemene uitkering voor provincies kent ook het derde aspiratieniveau als uitgangspunt, maar is globaler van opzet. Zij kent tien maatstaven.⁵

Met de inperking van de mogelijkheden om onroerendezaakbelastingen te heffen, en de overdracht van een aantal taken aan de gemeenten is het belang van de algemene uitkering voor gemeenten sterk toegenomen. Gemeenten zijn in principe vrij in de besteding van deze uitkering, maar een groot aantal verplichte taken moet hieruit bekostigd worden. Vanwege het grote aandeel in de gemeentelijke ontvangsten bepaalt de jaarlijkse ontwikkeling van de algemene uitkering in hoge mate de financiële speelruimte van gemeenten en provincies. Deels valt deze ontwikkeling te verklaren door de overdracht van taken. Gemeenten of provincies worden daarvoor veelal via een verhoging van de algemene uitkering gecompenseerd. Daarnaast kan de omvang van de algemene uitkering verandering ondergaan door een wijziging in de bekostiging van taken, bijvoorbeeld doordat besloten wordt een specifieke uitkering stop te zetten en de daarmee gemoeide middelen toe te voegen aan de algemene uitkering. De derde factor die invloed heeft op de jaarlijkse ontwikkeling van de algemene uitkering is de compensatie voor prijs- en volumeontwikkelingen aan de hand van de normeringssystematiek. Deze sinds 1995 gehanteerde systematiek houdt in dat de algemene uitkering jaarlijks wordt aangepast conform de ontwikkeling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Dit zijn de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin, waarbij een aantal categorieën zoals de afdrachten aan de Europese Unie en de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking is uitgezonderd (Wassenaar, 2001). Figuur 4.1 toont deze zogeheten accrespercentages. In de periode 1999–2002 waren deze percentages relatief hoog, als gevolg van de sterke groei van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Naderhand lagen deze percentages lager, onder andere door een aanpassing van de grondslag (meer posten op de rijksbegroting werden uitgezonderd). Voor 2006 en 2007 wordt weer een hoger accrespercentage verwacht.

5 Wassenaar en Verhagen (2002).

DECENTRALE OVERHEDEN

Figuur 4.1 Accrespercentages gemeente- en provinciefonds



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (diverse jaren)

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën brengen jaarlijks het *Financieel Overzicht Gemeenten* (FOG) uit. Dit document schetst de verwachte vrij besteedbare financiële ruimte van gemeenten en vormt de basis voor de halfjaarlijkse besprekingen tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Deze vrij besteedbare budgettaire ruimte wordt bepaald door de verwachte groei van de ontvangsten te salderen met de verwachte uitgavenstijging, zoals die bijvoorbeeld wordt veroorzaakt door volume-ontwikkelingen. Daarbij wordt ook rekening gehouden met wijzigingen in de taken van gemeenten. Tabel 4.3 toont de uitkomsten van het meest recente FOG. Voor de provincies verschijnt niet een dergelijke uitgebreide analyse, maar wordt wel de financiële ruimte bepaald.

Tabel 4.3 Financiële ruimte gemeenten en provincies, 2006–2009 (mln euro)

	2006	2007	2008	2009
Gemeenten				
Kostenontwikkeling	604	1.483	2.377	3.290
Ontvangstenontwikkeling	853	2.028	3.168	4.288
Financiële ruimte	249	546	791	998
Provincies				
Financiële ruimte	42	89	133	176
Accrespercentage	3,34	3,90	3,43	3,08

Bron: Tweede Kamer (2005 – 2006b) en Tweede Kamer (2005 – 2006c)

Gezien de relatief hoge accrespercentages hebben de gemeenten de komende jaren ruimte om nieuw beleid te bekostigen. Voor provincies is deze ruimte relatief groot. Het verschil hangt samen met het feit dat de geraamde kostenontwikkeling is gebaseerd op de verwachte ontwikkeling van de verdeelmaatstaven van de algemene uitkering. De maatstaven van de algemene uitkering voor gemeenten kennen een sterkere groei dan die voor provincies. Deze laatste zijn voor een deel stabiel, zoals oppervlaktegegevens. De verdeelmaatstaven zijn bepaald om te komen tot een goede verdeling van de middelen, maar zeggen daarmee niets over de feitelijke ontwikkeling van de uitgaven.

Specifieke uitkeringen

In het actieprogramma *Andere overheid* heeft het kabinet in 2003 aangegeven te streven naar een andere invulling van de bestuurlijke verhoudingen met de decentrale overheden. Onderdeel van de beleidsvoornemens was het streven het aantal specifieke uitkeringen terug te brengen. Op verzoek van het kabinet heeft de Stuurgroep Doorlichting Specifieke Uitkeringen (de Commissie-Brinkman) hierover advies uitgebracht. De stuurgroep hanteerde als uitgangspunten: (1) dat het Rijk zich moet beperken tot sturing op hoofdlijnen en minder gedetailleerde regelgeving en (2) dat decentrale overheden beleids- en uitvoeringsruimte krijgen zodat een integrale aanpak van problemen en een effectieve inzet van middelen op lokaal en regionaal niveau mogelijk wordt gemaakt. Om het aantal specifieke uitkeringen te reduceren stelde de stuurgroep een toetsingskader op. Dit kader zou – op basis van de genoemde uitgangspunten, en kijkend naar aspecten als subsidiariteit, rechtsgelijkheid, schaalvoordelen, coherentie van beleid, Europese afspraken en externe effecten – uitspraken mogelijk moeten maken over het al dan niet wenselijk zijn van een specifieke uitkering.

De stuurgroep stelde dat toepassing van dit toetsingskader zou leiden tot een daling van het aantal specifieke uitkeringen van 150 naar 30, zowel door het stopzetten als het bundelen van uitkeringen.⁶ Overigens zou deze daling grotendeels vanzelf plaatsvinden; 60 uitkeringen liepen op korte termijn af en voor 15 uitkeringen met een langere looptijd werd een afkoopregime voorgesteld. Voor 45 uitkeringen werd een bundeling voorgesteld, 13 uitkeringen konden worden overgeheveld naar de algemene uitkering en slechts 22 uitkeringen zouden blijven bestaan. In bedragen zou de operatie minder omvangrijk zijn. De specifieke uitkeringen die gebundeld zouden worden of konden blijven bestaan namen 80 procent van de specifiek uitgekeerde middelen voor hun rekening (gezaamenlijk 16,4 mld euro). Bij de specifieke uitkeringen die konden blijven bestaan zitten de Wet werk en bijstand (6,7 mld euro), de Wet sociale werkvoorziening (2,1 mld euro) en de Wet op de jeugdhulpverlening (0,7 mld euro).

De stuurgroep adviseerde daarnaast bij de resterende specifieke uitkeringen de verantwoordings- en informatielasten voor gemeenten en provincies te beperken (*single audit* en *single information*, aansluiten bij de accountantsverklaring bij de jaarrekening). De stuurgroep constateerde zelf al dat de voorgestelde daling van het aantal uitkeringen spanning zou geven met de wens van departementen om greep te hebben op de besteding van middelen. Ook de Tweede Kamer heeft moeite de ‘zilveren teugels’ te laten vieren, getuige bijvoorbeeld de amendementen op de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), die tijdens de parlementaire behandeling van het wetsontwerp in het najaar van 2005 zijn aanvaard. Deze

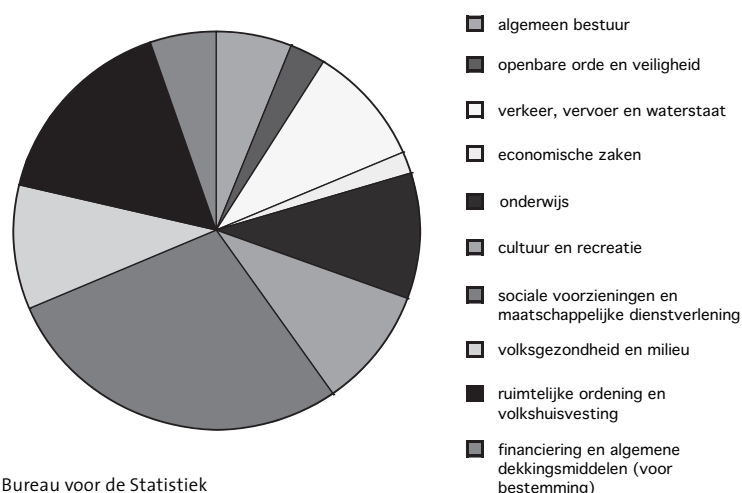
⁶ Stuurgroep Doorlichting Specifieke uitkeringen (2004).

amendementen hebben de gemeentelijke beleidsvrijheid bij de ondersteuning van doelgroepen zoals ouderen en gehandicapten in vèrgaande mate ingesnoerd. Tegelijkertijd deed de Commissie-Brinkman voorstellen om een ongewenste toename van het aantal uitkeringen tegen te houden. Het beoordelingskader zou strikt gehanteerd moeten worden en de minister-raad zou nieuwe specifieke uitkeringen dienen te accorderen.

In de kabinetsreactie op het rapport werden de voorstellen van de stuurgroep omarmd.⁷ Na bijna een jaar rapporteerde het kabinet aan de Tweede Kamer over de voortgang van de saneringsoperatie.⁸ De praktijk blijkt echter weerbarstig.⁹ De sanering van de specifieke uitkeringen verloopt minder voorspoedig dan eerder werd voorgesteld. Ook zijn er in amper één jaar tijd al weer twintig nieuwe specifieke uitkeringen bijgekomen. Ook zal het langer duren voordat het principe van *single audit* en *single information* feitelijk kan worden toegepast. Complicerende factor daarbij is dat de informatiewens van de Tweede Kamer en het kabinet groot is, zeker in verhouding tot wat voor de verantwoording over een specifieke uitkering nodig is. Een ander probleem is dat de accountantscontroles op de jaarrekening van gemeenten en provincies nog van onvoldoende kwaliteit zijn. Voor het relatief nieuwe aspect rechtmatigheid ontbreekt bij de meeste gemeenten nog een goedkeurende verklaring. Hier ligt dus ook een uitdaging voor de gemeenten en provincies zelf. Bij een goede verantwoording van de eigen uitgaven wordt het voor het Rijk ook eenvoudiger meer op afstand te blijven. Of dat in de praktijk ook zal gebeuren, is natuurlijk de vraag. Het zal voor departementen lastig zijn de greep op de uitgaven los te laten.

In het voorafgaande zijn trends bij de drie belangrijkste ontvangstenbronnen van de gemeenten en provincies beschreven. De figuren 4.2 en 4.3 tonen de geraamde uitgaven van gemeenten en provincies voor 2006.

Figuur 4.2 Geraamde uitgaven van gemeenten, 2006 (aandelen in procenten)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

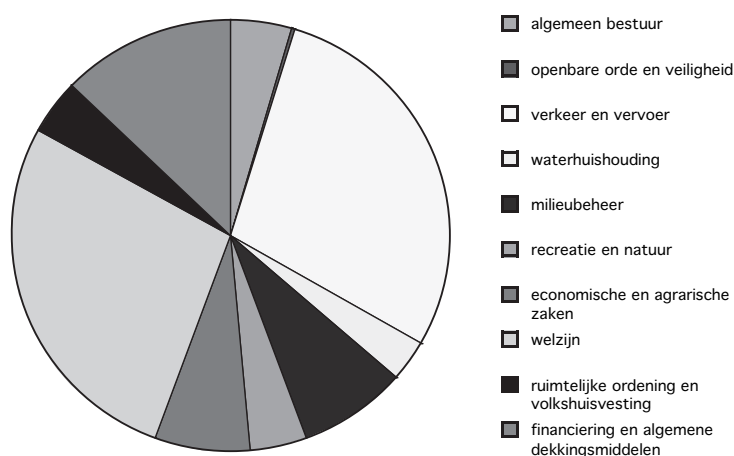
7 Tweede Kamer (2004-2005).

8 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005).

9 Binnenlands Bestuur (2006).

Van de totale geraamde gemeentelijke uitgaven van bijna 44 mld euro komt bijna 30 procent voor rekening van sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening. Ook ruimtelijke ordening en volkshuisvesting is een belangrijke gemeentelijke uitgavencategorie.

Figuur 4.3 Geraamde uitgaven van provincies, 2006 (aandelen in procenten)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

Het grootste deel van de provinciale uitgaven ligt op het terrein van verkeer en vervoer (29 procent) en dat van welzijn (28 procent).

4.3 Komende kabinetsperiode

Eigen belastinggebied

De keuze van het kabinet om de belangrijke heffingsmogelijkheid van de gemeenten fors in te perken heeft in de loop van 2005 de bestuurlijke verhoudingen tussen het Rijk en de gemeenten en de VNG ernstig verstoord. Een van de maatregelen om uit de ontstane impasse te komen was de instelling van de stuurgroep Verkenning decentraal belastinggebied (de Commissie-Eenhoorn). Deze kreeg als opdracht op het terrein van de lokale belastingen te komen met een 'helder pakket, evenwichtig, ruimte gevend aan verantwoordelijkheden van alle bestuurslagen en rekening houdend met de politieke realiteit'. De commissie kwam met de volgende adviezen:¹⁰

- Een verdubbeling van het gemeentelijk belastinggebied (met 3 mld euro), bij een gelijktijdige budgettaire neutrale verlaging van de algemene uitkering.

¹⁰ Stuurgroep Verkenning decentraal belastinggebied (2005).

- De vrijheid om bovenop dit bedrag nog aanvullend belasting te heffen, voor tegenvallers op de begroting, beleidsmatige risico's en onvolkomenheden in de verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds en specifieke uitkeringen.
- Een wettelijke verankering van de ontwikkeling van de lokale lasten (maximering).
- Invoering van opcenten op de loon- en inkomstenbelasting, bij gelijktijdige afschaffing van de resterende onderdelen van de OZB. Het alternatief van een ingezetenenheffing acht de commissie minder gewenst gezien de te verwachten maatschappelijke weerstand en de negatieve koopkrachteffecten. De opcentenheffing zou per 1 januari 2008 ingevoerd moeten worden.

In zijn advies gaf de Commissie-Eenhoorn zelf al aan dat aan dit voorstel nog de nodige haken en ogen zitten. Zo zijn de uitvoeringskosten relatief hoog (circa 200 mln euro), beïnvloedt een dergelijke heffing het koopkrachtbeeld, zijn de opbrengsten conjunctuurgevoelig en vallen bedrijven buiten deze heffing. Veelzeggend is dat al deze nadelen niet van toepassing zijn op onroerendezaakbelastingen.

Daarnaast stelt de commissie voor de kwantitatief minder belangrijke gemeentelijke belastingen op te schonen of deze af te schaffen.

Het kabinet heeft besloten de geadviseerde gemeentelijke opcenten op de loon- en inkomstenbelasting technisch te laten uitwerken. Een heroverweging van de kleinere belastingen is eveneens in gang gezet. Het volgende kabinet zou aan de hand van deze uitwerking kunnen kiezen voor daadwerkelijke invoering van nieuwe belastingmaatregelen.¹¹

Verskillende argumenten pleiten – in lijn met het advies van de Commissie-Eenhoorn – voor vergroting van het gemeentelijk belastinggebied.¹² Het belangrijkste argument is dat bij eigen heffingen van decentrale overheden de relatie tussen beslissen, genieten en betalen sterker is dan bij bekostiging van hun taken via uitkeringen van hogere bestuurslagen. De baten van extra voorzieningen kunnen dan optimaal worden afgewogen tegen de lasten van hogere heffingen. Daarnaast leidt vergroting van het belastinggebied tot een toename van het lokale budgettaire verantwoordelijkheidsbesef en bevordert de grotere keuzevrijheid de lokale democratie. Ook zijn gemeenten bij een ruimer eigen belastinggebied beter in staat zelf budgettaire risico's af te dekken en hoeven ze minder snel een beroep te doen op aanvullende middelen van hogere overheidslagen.

Gegeven hoe de politieke discussie over lokale heffingen en de afschaffing van de OZB de afgelopen jaren is gevoerd, is de kans klein dat uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied snel politiek aan de orde is. Wellicht zijn parallellen te trekken met buitenlandse ervaringen. Zo werden in Italië eerder de lokale heffingen afgeschaft. Doordat de prikkel om op gemeentelijk niveau efficiënt met de financiële middelen om te gaan verdween, namen de uitgaven van de centrale overheid ongewenst toe. Naderhand werd in dat land om die reden een onroerendezaakbelasting ingevoerd.¹³

¹¹ Tweede Kamer (2004-2005).

¹² Boorsma en Allers (2006).

¹³ Allers (2004).

Het ligt in de lijn der verwachting dat Nederland de komende jaren het rekeningrijden invoert. De huidige motorrijtuigenbelasting en wellicht ook de belasting van personenauto's en motorrijwielen komen dan te vervallen en worden vervangen door een nieuwe heffing, die is gebaseerd op het aantal gereden kilometers, mogelijk rekening houdend met plaats en tijdstip van het weggebruik. Daarmee vervalt de heffingsgrondslag van de huidige provinciale opcenten MRB. Het ligt voor de hand dat provincies ook in de toekomst over een eigen belastinggebied beschikken. De Commissie-Eenhoorn stelt voor bij de provincies een provinciale ingezetenenheffing – een vast bedrag per huishouden of per volwassene – te introduceren wanneer de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting vervallen. Opcenten op de loon- en inkomstenbelasting worden onwenselijk geacht, omdat de provincies voor een groter deel dan de gemeenten afhankelijk zijn van belastingontvangsten. Het bezwaar van de conjunctuurgevoeligheid van de opbrengst krijgt hierdoor een groter gewicht. Er zijn overigens ook andere argumenten om te kiezen voor een alternatieve provinciale heffing. Een van de eisen voor een decentrale belasting is dat zij een breed draagvlak kent. Van de gezinnen is bijna een kwart niet in het bezit van een auto, betaalt dus geen provinciale opcenten en draagt daarmee niet bij aan de provinciale ontvangsten.¹⁴ Dit is onwenselijk, te meer daar de uitgaven van de provincies op veel meer terreinen betrekking hebben dan alleen verkeer en vervoer. Mobiliteitsuitgaven vormen slechts 30 procent van de totale provinciale uitgaven.

De algemene uitkering

De afgelopen jaren is het belang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten door verschillende oorzaken sterk toegenomen. Het gaat om de overheveling van taken naar gemeenten (bijvoorbeeld de zorg voor onderwijshuisvesting), het omzetten van specifieke uitkeringen in de algemene uitkering (bijvoorbeeld de gemeentelijke uitgaven aan kinderopvang) en compensatie voor wegvallende eigen ontvangsten (de gebruikersheffing OZB over woningen). De komende jaren zet deze ontwikkeling zich voort, door de verhoging van de algemene uitkering met de kosten van gemeenten voor de Wet maatschappelijke ondersteuning. Hierbij gaat het om circa 1 mld euro. In 1995 bedroeg de algemene uitkering 8,1 mld euro; voor 2006 wordt 13,1 mld euro geraamd. Rekening houdend met de verlaging van de uitkering voor de voeding van het BTW-compensatiefonds (zie hierna), stijgt de algemene uitkering met gemiddeld ruim 5 procent per jaar. De komende jaren zal haar betekenis – zowel door het beëindigen van specifieke uitkeringen als door de overdracht van taken door het Rijk – verder toenemen. Hiermee neemt ook het belang van een goede verdeling van de middelen uit het gemeentefonds toe. Zoals gebruikelijk wordt de bestaande verdeelsystematiek aan het einde van de lopende kabinetsperiode geëvalueerd. Rond de zomer van 2006 zal de evaluatie over de periode 2003 – 2007 beschikbaar komen.

Voor de financiële huishouding van gemeenten zijn daarbij twee zaken van belang: (1) een adequaat groeipercentage dat (2) in de tijd stabiel is. De omvang van het accres is per definitie arbitrair, omdat de uitgavenbehoefte van gemeenten niet eenduidig is vast te stellen.¹⁵ Mede daarom is er in 1995 voor gekozen de accrespercentages te koppelen aan de ontwikke-

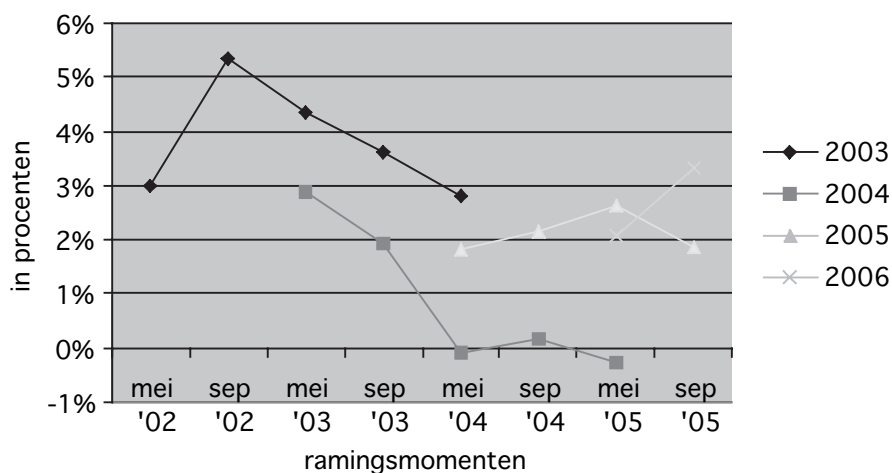
¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2004).

¹⁵ Wassenaar (2001).

ling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven. Deze accrespercentages liggen in 2006 ruim boven het verwachte inflatieniveau, waarmee gemeenten en provincies in dit jaar ook compensatie ontvangen voor volumeontwikkelingen. Daarbij is uitgegaan van een ongewijzigde systematiek. Mogelijk leidt een nieuw regeerakkoord tot aanpassingen in de hoogte en de samenstelling van de rijksuitgaven. Wanneer bijvoorbeeld de sterke stijging van de zorguitgaven noodzaakt tot verlaging van de uitgaven op de rijksbegroting in enge zin, leidt dat direct tot een geringer stijgingspercentage van de algemene uitkering.

Behalve het accrespercentage zelf, is ook de stabiliteit van de algemene uitkering relevant. Hoewel de hoogte van de rijksuitgaven gemaximeerd is door de reële uitgavenkaders, treden fluctuaties op in de samenstelling van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, die grondslag zijn voor de bepaling van de accrespercentages. Wanneer bijvoorbeeld hogere afdrachten aan de Europese Unie (niet relevant voor de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven) gecompenseerd worden door een bezuiniging op de defensie-uitgaven (wel relevant), wordt het uitgavenkader per saldo niet belast, maar dalen de accrespercentages. Hierdoor heeft de budgettaire besluitvorming van het Rijk vaak onbedoelde effecten op de ontwikkeling van de algemene uitkering. Dit komt de stabiliteit van de gemeentelijke en de provinciale inkomsten niet ten goede. Figuur 4.4 laat de oorspronkelijk geraamde en later definitief vastgestelde accrespercentages zien voor de begrotingsjaren 2003 tot en met 2006. De figuur laat zien dat accrespercentages in de loop van het jaar nog aanzienlijk kunnen wijzigen, waardoor het voor gemeenten en provincies moeilijk is goed rekening te houden met de ontwikkeling van deze ontvangstenbron. Veel gemeenten ramen daarom inmiddels zelf de ontwikkeling van de ontvangsten en laten mee- en tegenvallers bij de accrespercentages niet langer van invloed zijn op de ontwikkeling van de eigen uitgaven. Ze voeren daarmee een eigen trendmatig begrotingsbeleid. Het lijkt daarmee wenselijk meer stabiliteit in de algemene uitkering te brengen, bijvoorbeeld door haar grondslag te verbreden tot het gehele uitgavenkader Rijksbegroting in enge zin of door oorspronkelijk gecommuniceerde accrespercentages tussentijds niet meer aan te passen.

Figuur 4.4 Accrespercentages gemeente- en provinciefonds



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (diverse jaren)

Zoals al is opgemerkt, neemt het belang van een goede verdeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds toe. In 1997 is een verdeelsystematiek geïntroduceerd die nog steeds wordt gehanteerd. Doordat de herziene systematiek beter rekening hield met de kostenverschillen tussen gemeenten en de mogelijkheden zelf ontvangsten te genereren, nam de kwaliteit van de verdeling sterk toe. De herziening leidde tot een afname van het aantal gemeenten met financiële problemen (zie hierna) en ook de verschillen in de OZB-tarieven tussen gemeenten namen af. Het vermoeden bestaat dat gemeenten zich minder gedwongen zagen om gebreken van het verdeelsysteem van de algemene uitkering op te vangen via de tarieven van de eigen belastingen. Desondanks neemt de kritiek op de verdeelsystematiek de afgelopen jaren toe.

De belangrijkste kritiek is dat de manier waarop de huidige verdeling afgeleid wordt methodologische beperkingen kent en niet objectief, niet reproduceerbaar en niet transparant is. Alternatieve methoden zijn beschikbaar, maar omdat de effecten voor gemeenten nog niet zijn bepaald, is de aandacht daarvoor tot op dit moment nog beperkt.¹⁶ Daarnaast is er in de huidige verdeelsystematiek voor gekozen een belangrijk deel van de eigen ontvangsten van gemeenten buiten de verdeling te laten. Het betreft de 'overige eigen middelen', zoals inkomsten uit bouwgrondexploitatie, rente, beleggingen en een aantal kleinere gemeentelijke belastingen. Er bestaan tussen gemeenten grote verschillen in de hoogte van deze overige ontvangsten, wat kan leiden tot verschillen in uitgavenniveau of OZB-tarieven.¹⁷ Ook bestaat er kritiek op de wijze waarop in de verdeling van de algemene uitkering rekening wordt gehouden met de waarde van onroerende zaken, zeker nu de OZB-tarieven gemaximeerd zijn.¹⁸ De geringere armslag voor gemeenten bij de heffing van OZB maakt een goede verdeling van de algemene uitkering des te noodzakelijker. Het zou daarom goed zijn, wanneer de effecten van elk van de genoemde factoren nader onderzocht zouden worden.

EMU-saldo

Het kabinet heeft in de begrotingen van het gemeentefonds en het provinciefonds aangegeven bij de evaluatie van de normeringssystematiek ook een structureel regime te willen uitwerken ter beheersing van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Aanleiding is het feit dat de oploep van het Nederlandse EMU-tekort in 2002 en 2003 voor een belangrijk deel werd veroorzaakt door tekorten bij de decentrale overheden. Zij kenden in deze jaren een tekort van 0,5 procent respectievelijk 0,6 procent van het bbp; zie ook tabel 4.4. Probleem daarbij was dat het tekort van de decentrale overheden pas ver na afloop van het jaar zichtbaar werd, waardoor het niet meer mogelijk was daar op bij te sturen. Een extra complicatie bestaat hierin dat het EMU-saldo voor decentrale overheden zelf geen sturingsgrootte is. Decentrale overheden zijn bij wet verplicht hun begroting en rekening in evenwicht te hebben. Deze eis geldt voor de lopende rekening. Dit houdt in dat de totale lasten, inclusief de kapitaallasten voor investeringsgoederen (rente en afschrijving) gedekt moeten worden uit de beschikbare baten. Als een gemeente investeert, beïnvloedt dat slechts de lopende rekening voor zover er in dat jaar kapitaallasten ontstaan; er wordt afgeschreven of er wordt rente

¹⁶ Allers (2005).

¹⁷ Wassenaar (2005).

¹⁸ Allers *et al.* (2006).

betaald over de opgenomen lening voor de financiering van de investering. Het EMU-saldo kent een andere definitie, namelijk het vorderingensaldo van de overheid op transactiebasis. Het saldo is daarmee gelijk aan het saldo van de financiële rekening.¹⁹ Investerings van decentrale overheden beïnvloeden daardoor de ontwikkeling van het EMU-saldo. Als decentrale overheden investeringsgoederen of grond aanschaffen zonder dat daar kapitaaloverdrachten tegenover staan, ontstaat een tekort op de kapitaalrekening en daardoor een EMU-tekort. De ontwikkelingen op de kapitaalrekening bepalen dus het verschil tussen de uitkomsten van de lopende rekening van de decentrale overheden en het EMU-saldo. Bij een sluitende boekhouding van een gemeente, dat wil zeggen evenwicht volgens bedrijfseconomische principes, de lopende rekening, kan in macro-economische termen toch sprake zijn van een EMU-tekort.²⁰

De Wet fido geeft de minister van Financiën de mogelijkheid in te grijpen in de financiële huishouding van de decentrale overheden wanneer het EMU-saldo van de gehele overheid in de buurt van de 3 procent komt. Hoe dat kan wordt in de wet niet genoemd. Toen enkele jaren geleden de ontwikkeling van het EMU-saldo daar aanleiding toe gaf werden verregaande maatregelen overwogen, zoals het uitstellen van grondaankopen, het overdragen van risico's aan marktpartijen in een PPS-constructie of het invoeren van een investeringsplafond. Ook heeft een commissie van externe deskundigen voorstellen gedaan. Deze hielden in dat het EMU-saldo van de decentrale overheden begrensd werd op 0,5 procent van het bbp, wat een evenredig deel is, uitgaande van een maximaal aanvaardbaar overheidstekort van 2,5 procent bbp. Dit tekort werd vervolgens vertaald in een maximaal tekort per gemeente, provincie of waterschap. Bij overschrijding van deze limiet zou een boete volgen. Daarbij werd wel voorgesteld dat overheden onderling hun rechten op een tekort konden uitwisselen. Vanwege een verwachte daling in het tekort zag het kabinet af van concrete maatregelen en werd de inzet vooral gericht op verbetering van de informatievoorziening. Daarvoor wordt vooral gebruik gemaakt van de *Iv3-matrix* (zie hierna). Ook zijn gemeenten en provincies inmiddels verplicht de hoogte van het meerjarig geraamde EMU-saldo in hun begroting op te nemen en het CBS daarover te informeren. Door de gunstige ontwikkeling van het begrotingssaldo van de andere overheidssectoren is de problematiek niet langer actueel. Voor 2005 werd in de *Miljoenennota* nog een tekort verwacht van 1,8 procent, waarvan 0,4 procent voor de decentrale overheden. De *Voorlopige Rekening 2005* ging uit van een EMU-tekort van 0,5 procent, dat vrijwel geheel bij de decentrale overheden is gelokaliseerd.²¹ Het CBS heeft dit tekort inmiddels vastgesteld op 0,3 procent. De problemen rond het EMU-saldo van de decentrale overheden zullen evenwel in een volgende periode van laagconjunctuur opnieuw optreden.

19 Dit is het saldo van de mutaties in de financiële activa (verstekte leningen, effecten en deelnemingen, liquide middelen en overlopende activiteiten) en passiva (opgenomen leningen, obligaties en overlopende activa).

20 Daarbij geldt nog wel dat het EMU-saldo alleen bepaald wordt over de overheidsactiviteiten van de overheden. Bij de bepaling van het EMU-saldo worden de marktactiviteiten (zoals het havenbedrijf of een gemeentelijk vervoerbedrijf) buiten beschouwing gelaten. Wanneer bijvoorbeeld de marktactiviteiten een positief saldo genereren zal bij deconsolidatie het saldo van de resterende overheidsactiviteiten slechter zijn dan het saldo van de totale, geconsolideerde overheid. Zie ook Wassenaar (2004).

21 Tweede Kamer (2005-2006a).

Tabel 4.4 Ontwikkeling EMU-saldo lokale overheden (in procenten bbp)

	2002	2003	2004	2005
EMU-saldo	-2,0	-3,1	-1,9	-0,3
w.v. centrale overheid	-1,4	-2,8	-1,6	0,0
w.v. lokale overheden	-0,5	-0,3	-0,3	-0,3

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek

4.4 Financieel management bij gemeenten

De inperking van de mogelijkheden OZB te heffen beperkt de financiële ruimte van de gemeenten. Gedurende een aantal jaren worden de budgettaire gevolgen voor een deel opgevangen door een integratie-uitkering. Zij moet waarmaken dat gemeenten er – rekening houdend met volume- en prijsontwikkelingen – niet op achteruitgaan. Het gevolg van deze constructie is wel dat een groot aantal gemeenten gedurende een aantal jaren op de budgettaire nullijn zal zitten. De ontwikkeling van hun uitgavenniveau wordt daardoor begrensd. Ook wordt hun *weerstandscapaciteit* – mogelijkheden om budgettaire tegenvallers op te vangen – sterk ingeperkt.²² Tegelijkertijd nemen door een aantal beleidsmaatregelen de budgettaire risico's voor gemeenten de komende jaren sterk toe. Een belangrijke ontwikkeling is de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) per 1 januari 2007; zie ook hoofdstuk 7. Met deze wet worden bepaalde zorgvoorzieningen van de AWBZ²³ overgedragen aan de gemeenten. Uitgangspunt is dat de uitvoering beter bij de gemeenten past, onder andere vanwege de samenhang met de voorzieningen voor gehandicapten op basis van de WVG en met diverse welzijnsvoorzieningen. Ook zijn gemeenten beter in staat in te spelen op de aanwezigheid van lokale netwerken van vrijwilligers.

Gemeenten worden in 2007 voor de extra uitgaven gecompenseerd door een verhoging van het gemeentefonds met circa 1 mld euro. Het grootste deel van het budget betreft de huishoudelijke verzorging (na aftrek van de eigen bijdragen). Daarnaast gaat het om middelen voor een aantal subsidieregelingen uit de AWBZ en een aantal specifieke uitkeringen uit de WVG. Verder ontvangen de gemeenten een compensatie voor de uitvoeringskosten. Hoewel de ex-AWBZ-middelen toegevoegd worden aan het gemeentefonds, worden zij niet jaarlijks aangepast met het algemene accrespercentage. De wetgever heeft gekozen voor een afzonderlijke regeling, waarbij de groei bepaald wordt door een vastgestelde prijsindex en een volumecomponent die wordt afgeleid van de toename van het aantal thuiswonende 75+-ers als maatstaf voor de vergrijzing en de behoefte aan extramurale zorg. Het macrobudget kan jaarlijks worden aangepast op basis van monitoring door het Sociaal en Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau. De middelen worden het eerste jaar verdeeld op basis van historische gegevens, in de jaren daarna wordt toegewerkt naar een objectieve verdeling.

²² De weerstandscapaciteit bestaat uit eigen vermogen, de ombuigingsmogelijkheden, de niet-gebruikte belastingcapaciteit en de ruimte om de tarieven van de kostendekkende heffingen te verhogen. Het *weerstandsvermogen* is de verhouding tussen de weerstandscapaciteit en de risico's die een decentrale overheid loopt.

²³ AWBZ = Algemene wet bijzondere ziektekosten.

De gedachte achter de WMO was dat gemeenten beter in staat zijn afwegingen te maken rond de toekenning van zorg. Daarbij paste een duidelijke beleidsvrijheid voor gemeenten. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Tweede Kamer bleken volksvertegenwoordigers echter zeer beducht voor te grote verschillen in de gemeentelijke uitvoeringspraktijk. Door verschillende moties en amendementen is de gemeentelijke beleidsvrijheid beperkt. In het wetsvoorstel was sprake van een zorgplicht door gemeenten, na amendering door de Tweede Kamer gaat de WMO uit van een veel verder strekkende structurele compensatieplicht. Zo zijn de gemeenten meer dan eerder werd beoogd een uitvoeringsloket geworden, terwijl hun budgettaire risico's zijn toegenomen.

Ook op andere terreinen is sprake van toenemende financiële risico's voor de gemeenten. Bij de invoering van de Wet werk en bijstand is er voor gekozen gemeenten meer verantwoordelijk te maken voor het verstrekken van bijstandsuitkeringen en voor het reïntegratiebeleid. Hierbij zijn de uitgaven voor bijstandsuitkeringen gebudgetteerd. Het macrobudget (het inkomensdeel van het Fonds Werk en Inkomen) wordt verdeeld over de gemeenten, onafhankelijk van het aantal in dat jaar in de gemeente verstrekte uitkeringen. Houden gemeenten geld over, dan mogen ze dit vrij besteden. Eventuele tekorten moeten ze zelf aanvullen. Dit prikkelt gemeenten om bijstandsontvangers kritisch te toetsen aan de poort, weer aan het werk te krijgen, en om actief fraude te bestrijden. Voor de grotere gemeenten geldt een volledig objectief verdeelmodel, voor de kleinste gemeenten (vanaf 2006 verlaagd van 40.000 naar 30.000 inwoners) een model op basis van de historische kosten in 2003 en voor een tussengroep van gemeenten een combinatie van beide modellen. Het streven is het objectieve verdeelmodel de komende jaren ook van toepassing te laten zijn op de kleinere gemeenten. Ook voor het werkdeel van het Fonds Werk en Inkomen wordt gezocht naar mogelijkheden om de bestaande verdeling aan de hand van historische budgetaandelen los te laten en over te stappen op een objectief verdeelmodel.

Ook in de bekostiging van de uitgaven voor de Wet sociale werkvoorziening (WSW) zijn wijzigingen voorgesteld. Om gemeenten te prikkelen werkplekken op maat te zoeken, bij voorkeur bij een gewone werkgever (begeleid werken) wordt de financieringsstructuur aangepast. De vaste subsidie per gerealiseerde arbeidsplaats vervalt. In plaats daarvan ontvangen gemeenten jaarlijks een totaalbudget, waarmee zij een minimumaantal WSW-plaatsen moeten realiseren. De verdeling van het budget wordt gebaseerd op het aantal mensen dat per gemeente in aanmerking komt voor een plek in de sociale werkvoorziening. Gemeenten krijgen hiermee meer ruimte om per cliënt te kijken wat die nodig heeft en kunnen bijvoorbeeld met werkgevers maatwerkafspraken maken over een loonkostensubsidie, begeleiding en aanpassing van de werkplek. Bovendien stimuleert deze financieringswijze gemeenten om mensen die niet meer tot de WSW-doelgroep horen actief te begeleiden naar een andere baan.

De opgesomde budgettaire risico's en de begrenzingen bij de heffing van de OZB kunnen deels opgevangen worden door de tarieven van de resterende heffingen op te schroeven. Zo kunnen gemeenten die geen kostendekkende tarieven voor de rioolrechten en de reinigingsheffingen hanteren deze tarieven verhogen. Voor de beide heffingen wordt de kostendek-

kingsgraad geschat op 93,5 respectievelijk 97,4 procent. Daarmee hebben gemeenten een onbenutte capaciteit van ten hoogste ruim 100 mln euro. Ook zullen tarieven van andere heffingen zoals de toeristenbelasting en de parkeerbelasting – voor zover gemeenten daar de mogelijkheid voor hebben – kunnen toenemen.

Naar verwachting zal ook de druk op het Rijk toenemen om additionele middelen aan het gemeentefonds toe te voegen. Vooral de grotere gemeenten met een goede ingang in Den Haag zullen deze mogelijkheden weten te benutten onder verwijzing naar de beperkte mogelijkheden om zelf middelen te genereren. Tot slot zal de druk op de eigen gemeentelijke financiën toenemen. Gemeenten zullen efficiënter met hun middelen om moeten gaan.

Vanuit dat perspectief gezien is het positief dat onderlinge benchmarking van gemeentelijke activiteiten de afgelopen jaren een zekere vlucht heeft genomen. Een belangrijke stap was de introductie van de website www.watdoetjegemeente.nl, waarop veel vergelijkende informatie over gemeenten beschikbaar is. Deze website bevat vooral niet-financiële informatie.

Met de invoering van de nieuwe verslaggevingsvoorschriften voor gemeenten – het Besluit Begroting en Verantwoording Gemeenten en Provincies – is een standaardformaat bepaald waarmee gemeenten en provincies informatie moeten opleveren aan het CBS. Dit gegevensbestand – informatie-voor-derdenmatrix, kortweg *Iv3-matrix* – bevat een gestandaardiseerd overzicht van alle financiële informatie van gemeenten. Het Rijk gebruikt deze informatie bijvoorbeeld voor het onderhoud aan het gemeentefonds en het provinciefonds en om te kunnen voldoen aan Europese statistische verplichtingen zoals de bepaling van het EMU-saldo. *Iv3* kan ook gebruikt worden om gemeenten en provincies onderling te vergelijken.²⁴ Deze informatie zal worden toegevoegd aan de genoemde website. De onderlinge vergelijking van prestaties en inzet van middelen vergroot het inzicht in mogelijke efficiencyverbeteringen bij gemeenten.

Verder neemt de druk op gemeenten en provincies toe om een goede afweging te maken of activiteiten al dan niet kunnen worden uitbesteed. Per 1 januari 2003 is het BTW-compensatiefonds ingevoerd. Het fonds heeft tot doel de verstoring tussen de keus voor het zelf uitvoeren van activiteiten en het uitbesteden daarvan aan een private partij te elimineren.²⁵ Bij uitbesteding moet aan de private partij over de volledige kosten BTW worden betaald, terwijl bij zelf uitvoeren alleen BTW wordt betaald over eventueel ingekochte goederen en diensten. Door de betaalde BTW in beide situaties volledig te compenseren wordt de afweging rond het uitbesteden op inhoudelijke en niet-fiscale gronden gemaakt. De eerste ervaringen laten zien dat gemeenten huiverig zijn om activiteiten verdergaand uit te besteden. Het effect van de invoering van het BTW-compensatiefonds lijkt daarmee vooralsnog beperkt te zijn. Mogelijk leidt de toenemende budgettaire druk bij gemeenten tot een betere afweging en het daadwerkelijk uitbesteden van activiteiten, zoals huisvuilinzameling, beveiliging en administratieve diensten.

²⁴ Nadere informatie is beschikbaar op www.cbs.nl.

²⁵ Wassenaar *et al.* (2003).

Gemeenten die mede door de toegenomen risico's en ondanks de geschetste oplossingen in financiële problemen komen, kunnen een beroep doen op een artikel 12-uitkering uit het gemeentefonds. Onder strenge voorwaarden komen gemeenten dan tijdelijk in aanmerking voor aanvullende middelen. Door de relatief hoge accressen op het gemeentefonds en de verbeterde verdeelsystematiek van dat fonds nam het aantal artikel 12-gemeenten af van 21 in 1995 tot vijf in 2006. De kans is groot dat de geschetste ontwikkelingen er toe leiden dat het aantal artikel 12-gemeenten de komende jaren weer toeneemt. Ook dat is een budgettair risico voor gemeenten, want de aanvullende uitkeringen komen ten laste van het gemeentefonds, zodat minder voor de algemene uitkering overblijft. De steun aan artikel 12-gemeenten wordt op deze manier over alle Nederlandse gemeenten omgeslagen.

4.5 Waterschappen

Behalve de gemeenten en de provincies kent Nederland nog een derde decentrale overheidslaag, te weten de waterschappen. Hoewel deze een beperkt werkterrein kennen – de zorg voor de waterkwaliteit en het kwantitatieve beheer van het watersysteem – is het financiële en maatschappelijke belang van hun activiteiten groot. De in totaal 26 waterschappen hebben een andere financiële verhouding tot het Rijk dan de gemeenten en provincies. Ze bekostigen vrijwel al hun uitgaven uit de opbrengst van eigen heffingen. Er bestaat geen waterschapsfonds en slechts in beperkte mate verstrekt het Rijk specifieke uitkeringen.

De waterschapsheffingen bestaan uit de verontreinigingsheffing en de waterschapsomslagen. Met de verontreinigingsheffing bekostigen de waterschappen de uitgaven voor het waterkwaliteitsbeheer, zoals het zuiveren van het afvalwater en het beperken van de lozingen op het oppervlaktewater door vergunningverlening. Meerpersoonshuishoudens betalen gemiddeld 160 euro per jaar aan verontreinigingsheffing (tabel 4.5). De lasten verschillen per waterschap en liggen tussen 126 euro en 212 euro.

De waterschapsomslagen worden opgelegd om de kosten voor de waterkering en het waterkwantiteitsbeheer aan belanghebbenden in rekening te brengen. De zorg voor de waterkering betreft de bescherming tegen overstromingen, bijvoorbeeld door het onderhoud aan dijken. Het waterkwantiteitsbeheer omvat de beheersing van het waterpeil, de aan- en afvoer van water en de aanleg, het onderhoud en de verbetering van land- en vaarwegen. Deze kosten worden per taak via een complexe methode omgeslagen over drie typen belastingplichtigen – de ingezetenen, de eigenaren van grond (onbebouwd) en de eigenaren van gebouwen (gebouwd).

Voor huishoudens zijn de ingezetenenomslag en de omslag gebouwd relevant. De ingezetenenomslag kent een gemiddeld tarief van 40 euro (tabel 4.5), met als uitersten 14 euro (waterschap Vallei en Eem) en 90 euro (Schieland en de Krimpenerwaard). Het tarief voor de omslag gebouwd bedraagt gemiddeld 56 eurocent per 2.500 euro waarde-eenheid WOZ. Hier liggen de uitersten eveneens ver uit elkaar: in het waterschap Amstel, Gooi en Vecht bedraagt het tarief 24 eurocenten en in Zeeuws-Vlaanderen 1,62 euro per 2.500 euro. De tariefverschillen hangen samen met verschillen in kosten en verschillen in de grondslagen (het aantal inwoners en de totale woningwaarde). Duidelijk is dat de verschillen in de tarieven veel groter zijn dan bij de gemeenten en provincies. De waterschappen kennen geen onderlinge verevening. Het is de vraag of dat terecht is.

HOOFDSTUK 4

Zo zijn de uitgaven aan het watersysteembeheer in een laaggelegen waterschap direct afhankelijk van de uitgaven in een hoger gelegen waterschap in hetzelfde stroomgebied. Onderlinge verevening van lasten ligt dan voor de hand.²⁶ Het kabinet heeft een aanpassing van de Waterschapswet voorgesteld waarbij de essentie van de bekostiging van de waterschappen intact blijft. Belangrijkste wijziging vormt een onderverdeling van de categorie ongebouwd in de categorieën agrariërs en eigenaren van natuurterreinen. Daarnaast wordt de toedeling van de kosten over de categorieën belastingplichtigen vereenvoudigd.

Tabel 4.5 Lasten waterschapsheffingen voor een gemiddeld huishouden, 2006 (euro)

	Mutatie t.o.v. 2005 (procenten)	
Verontreinigingsheffing	160	2,7
Ingezetenenomslag	40	6,4
Omslag gebouwd ^a	0,56	1,0

a. Tarief per € 2.500 waarde-eenheid WOZ.

Bron: Allers *et al.* (2006)

In 2006 bedragen de geraamde inkomsten uit de heffingen 2,0 mld euro. Tabel 4.6 toont de onderverdeling van deze opbrengsten. De afgelopen jaren heeft binnen de omslagen een verschuiving plaatsgevonden van de categorie ongebouwd naar de categorieën ingezetenen en gebouwd. De verklaring ligt mede in de toegenomen kosten van de waterschappen voor het waterbeheer in het stedelijk gebied, waar deze categorieën van profiteren. Deze lastenverschuiving is ook in 2006 zichtbaar.

Tabel 4.6 Opbrengst waterschapsheffingen (mln euro)

	2006	Mutatie t.o.v. 2005 (procenten)
Verontreinigingsheffing	1.226	+2,9
Waterschapsomslagen	802	+4,3
w.v. Omslag ongebouwd	155	-0,6
w.v. Omslag gebouwd	377	+4,1
w.v. Ingezetenenomslag	271	+8,4

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, StatLine

De verwachting is dat de lasten van de waterschapsheffingen de komende jaren nog sterk zullen stijgen. Bij de verontreinigingsheffing hangen deze lastenstijgingen samen met de Europese Kaderrichtlijn Water, die hogere eisen stelt aan de kwaliteit van het oppervlaktewater. Ook in het waterkwantiteitsbeheer zullen de kosten de komende jaren sterk toenemen.

²⁶ Wassenaar en Van Burken (2002).

Literatuur

- Allers, M.A. (2004), Italiaanse les, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4437), 325
- Allers, M.A. (2005), De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(4), 158-189
- Allers, M.A., C. Hoebe, J.Th. van der Veer, en E. Gerritsen (2006), *Atlas van de lokale lasten 2006*, Groningen: COELO
- Allers, M.A., C.A. de Kam, L. van Leeuwen, J.A. Monsma, en C.G.M. Sterks (2002), *Voor- en nadelen van de afschaffing van de OZB op woningen*, Groningen: COELO
- Binnenlands Bestuur (2006), Twintig nieuwe specifieke uitkeringen, *Binnenlands Bestuur*, 10 februari
- Boorsma, P.B., en M.A. Allers (2006), *De financiële verhouding onder de loep*, Den Haag: VNG
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2004), *Provinciale motorrijtuigenbelasting sterk gestegen*, Persbericht 22 november, Voorburg: CBS
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2006), *Opbrengst gemeentelijke heffingen daalt fors door wijziging OZB*, Webartikel 8 maart, Voorburg: CBS
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (diverse jaren), *Circulaire gemeentefonds*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005), *Eerste voortgangsrapportage kabinetsstandpunt Brinkman*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Raad voor het Openbaar Bestuur en Raad voor de financiële verhoudingen (2005), *Autonom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, Den Haag: Rob/Rfv
- Stuurgroep Doorlichting Specifieke uitkeringen (Commissie-Brinkman) (2004), *Anders gestuurd, beter bestuurd*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Stuurgroep Verkenning decentraal belastinggebied (Commissie-Eenhoorn) (2005), *Lokale belastingen: meer beheerst!*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*, 29 800B, nr. 16
- Tweede Kamer (2005 – 2006a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2006), 30 300, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2005 – 2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300B, nr. 2
- Tweede Kamer (2005 – 2006c), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*, 30 300C, nr. 2
- Wassenaar, M.C. (2001), Normering van het gemeente- en provinciefonds, *Openbare Uitgaven*, 33(6), 230-238
- Wassenaar, M.C. (2004), Een decentraal stabiliteitspact, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4443), 462-464
- Wassenaar, M.C. (2005), Overige eigen middelen gemeenten doorkruisen derde aspiratieniveau, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(4), 190-199
- Wassenaar, M.C., en B.F. van Burken (2002), Een nieuwe bekostiging van waterschappen, *Openbare Uitgaven*, 34(6), 301-307

HOOFDSTUK 4

- Wassenaar, M.C., en A.J.W.M. Verhagen (2002), *De financiële verhouding in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wassenaar, M.C., H.A.I.M. Wolvers, en B. Bijl (2003), *Het BTW-compensatiefonds*, Public Controlling Reeks 3, Den Haag: Sdu Uitgevers

HOOFDSTUK 5

Nederland in de Europese Unie

H.J.J. Stolwijk
A.J. Oskam

5.1 Inleiding

Volgens sommigen is een kenmerk van een goed compromis dat alle betrokkenen zich erdoor te kort gedaan voelen. Betekent dit omgekeerd ook dat, wanneer iedereen zich te kort gedaan voelt, een compromis binnen handbereik ligt? In de discussie over de Europese meerjarenbegroting voor 2007-2013 bleek dit inderdaad het geval te zijn. De reacties op het oorspronkelijke voorstel van het Britse voorzitterschap waren unaniem negatief, al liepen de beweegredenen van de lidstaten hiervoor sterk uiteen. Het Europese Parlement vond dat de voorgestelde bezuinigingen te veel ten koste zouden gaan van de nieuwe lidstaten. Zweden vond het voorstel te pro-Brits. Nederland beklagde zich over de te geringe verbetering van de eigen nettopositie. Franse diplomaten spraken van een cynisch voorstel. En in eigen land werd eerste minister Blair van 'verraad' beticht, omdat vermindering van de korting op de Britse bijdrage aan de EU-middelen onderdeel van het voorstel was. Kortom, een oplossing voor het budgetprobleem leek verder weg dan ooit.

De reacties waren typerend voor de crisissituatie waarin de Europese Unie, na de afwijzing van de Europese Grondwet in Frankrijk en Nederland, in de ogen van velen verkeert. De lidstaten lijken het 'hogere ideaal' van een Verenigd Europa uit het oog te hebben verloren. In plaats daarvan overheerst een fixatie op de eigen positie binnen de Unie. En dan vooral op de eigen nettopositie *vis-à-vis* de begroting van de Unie: hoeveel draagt een land bij aan het communautaire budget, hoeveel ontvangt het land via de verschillende programma's weer terug en hoe verhouden deze beide grootheden zich tot elkaar? De overeenstemming over de meerjarenbegroting die enige weken na de indiening van het Britse voorstel toch werd bereikt, kwam voor velen dan ook als een verrassing en vormde in de ogen van veel waarnemers reden tot iets minder somberheid over de staat van de Unie.

Los van de vraag of de lidstaten op de lange termijn beter gediend zijn met een federaal Europa¹ dan wel met een Unie als samenwerkingsverband van nationale staten, is het vinden

1 Zie bijvoorbeeld Verhofstadt (2005).

van een structurele oplossing van de begrotingssystematiek een minimumvereiste, wil de Unie enigszins effectief (kunnen) functioneren. Dit hoofdstuk analyseert de problemen met het gemeenschappelijke budget. Op basis van die analyse schetsen wij elementen van een mogelijke oplossing voor de gesignaleerde problemen.

Als start presenteert onderdeel 5.2 de financiële perspectieven van de EU voor de periode 2007-2013. Dit is het begrotingskader voor de komende zeven jaar. In onderdeel 5.3 volgt dan een beknopte bespreking van de bruto- en nettoposities van de lidstaten. Hoe groot zijn de huidige verschillen tussen de lidstaten en wat zijn de belangrijkste verklaringen voor die verschillen? Onderdeel 5.4 gaat nader in op de economische betekenis van de nettoposities. Betoogd wordt dat de lidstaat die betaalt of ontvangt, lang niet altijd de lidstaat is die de economisch last draagt of profiteert. Ook komt de vraag aan de orde of een klein land, als bijvoorbeeld Nederland, meer baat heeft bij economische integratie, en dus van zijn lidmaatschap van de EU, dan grote landen. Vervolgens werpen wij de vraag op of bepaalde activiteiten die momenteel op communautair niveau worden uitgevoerd niet beter aan de lidstaten zelf kunnen worden overgelaten. Bij het zoeken naar een antwoord op deze vraag zal het subsidiariteitsbeginsel als leidraad fungeren. Wij concluderen dat op de kortere of langere termijn grote delen van het landbouwbeleid en het structuur- en cohesiebeleid in aanmerking komen om te worden overgeheveld naar de lidstaten. In de onderdelen 5.5 (landbouwbeleid) en 5.6 (structuur- en cohesiebeleid) zal deze conclusie nader worden toegelicht. Daarbij zal ook iets dieper worden ingegaan op aard en achtergrond van deze belangrijke aandachtsgebieden van de EU. Striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zou grote gevolgen hebben voor het gemeenschappelijke budget. Om dit te illustreren zijn in onderdeel 5.7 de bruto- en nettoposities voor 2004 berekend indien het subsidiariteitsbeginsel daadwerkelijk zou zijn toegepast. Onderdeel 5.8 omvat een aantal slotopmerkingen en vat onze belangrijkste bevindingen samen.

5.2 De Financiële Perspectieven 2007-2013

Over het budgettaire raamwerk van de Europese Unie voor de komende zeven jaar is in december 2005 onder Brits voorzitterschap een 'duivels compromis' gesloten. Tabel 5.1 geeft een compacte samenvatting van dit compromis voor de jaren 2007, 2010 en 2013. De bedragen voor de tussentijdse jaren kunnen (bij benadering) door interpolatie worden bepaald. De kredieten voor 2006 zijn opgenomen als referentiepunt voor de latere jaren. Het is het nuttig om te wijzen op het begrip *vastleggingskrediet*. Vastleggingskredieten markeren de verplichtingen die de Europese Commissie aan kan gaan. Daarnaast zijn er Financiële Perspectieven voor de *betalingen*. In totaal komen die naar de ervaring leert rond de 6 procent lager uit dan de vastleggingskredieten.

Tabel 5.1 Vastleggingskredieten in de Financiële Perspectieven 2006 en 2007-2013, mln euro's, prijzen 2004

	2006	2007	2010	2013
1. Duurzame groei	47.581	51.090	54.001	57.841
1a. Onderzoek / Lissabonagenda	(8.721)	(8.230)	(10.200)	(12.600)
1b. Structuur- en Cohesiebeleid	(38.791)	(42.910)	(43.801)	(45.310)
2. Natuurlijke hulpbronnen	56.015	54.972	53.021	51.145
2a. Markttuitgaven en directe betalingen				
gemeenschappelijk landbouwbeleid	(43.735)	(43.120)	(41.864)	(40.645)
2b. Plattelandsbeleid	(10.903)	(9.655)	(9.928)	(10.057)
3. Burgerschap, vrijheid en veiligheid	1.381	1.120	1.430	1.910
4. Extern beleid	7.713	6.280	7.120	8.070
5. Administratie	6.656	6.720	7.180	7.680
Compensaties	1.029			
Totaal	120.375	120.182	122.752	126.646

Bron: Council of the European Union (2005); lezing Prosper de Winne op 16 februari 2006 in Wageningen

Hoewel de Europese Raad – de regeringsleiders van de lidstaten – bij de uiteindelijke besluitvorming de prioriteiten van de Europese Commissie in grote lijnen heeft gehonoreerd, zijn toch aanzienlijke reducties toegepast op de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie. Omdat niet is getornd aan het bedrag voor de landbouwuitgaven blijft dit een grote post, die over de periode 2007-2013 maar heel langzaam terugloopt. In 2013 heeft nog steeds 32 procent van de totale vastleggingskredieten betrekking op landbouw.

De vaststelling van de Perspectieven was een chaotisch verlopend proces. Tot aan het laatste moment werden verdeelsleutels herzien, kortingen afgesproken en 'cadeautjes uitgedeeld'. De som van de afdrachten van de lidstaten aan de EU zal in 2013 (op basis van betalingen) uitkomen op ongeveer 0,94 procent van het bruto nationaal inkomen (BNI) van de Unie. Overigens is het Europees Parlement bij het afsluiten van dit hoofdstuk² nog niet akkoord gegaan met de besluiten van de Europese Raad. De algemene verwachting is evenwel dat het uiteindelijke besluit van Raad en Parlement maar weinig zal verschillen van de cijfers in tabel 5.1.

5.3 Bruto- en nettobudgetpositie

Ieder samenwerkingsverband brengt lusten en lasten met zich mee. Slechts als voor iedere deelnemer de lusten de lasten structureel overtreffen, kan een vrijwillig samenwerkingsverband duurzaam blijven bestaan. Met lusten en lasten worden vanzelfsprekend niet alleen de *budgettaire* lusten en lasten bedoeld. Ook meer diffuse en niet of moeilijk te kwantificeren gevolgen van de samenwerking zijn relevant. Met betrekking tot de EU kan dan gedacht worden aan zaken als politieke stabiliteit, de integratie-effecten op de economische

² Dit hoofdstuk is afgesloten per 1 maart 2006.

HOOFDSTUK 5

groei, het gemak van de euro in het grensoverschrijdende betalingsverkeer, het verlies aan autonomie, en zo verder. De waardering van die gevolgen is voor een belangrijk deel een subjectieve aangelegenheid. Zelfs als het ogenschijnlijk om objectief dezelfde effecten gaat, zullen lidstaten of burgers die gevolgen lang niet altijd hetzelfde waarderen. Zoals de grote Zweedse econoom Knut Wicksell meer dan honderd jaar geleden in een beschouwing over de overheidsfinanciën opmerkte:

“Whether the benefits of the proposed activity to the individual citizens would be greater than its cost to them, no one can judge better than the individuals themselves.”³

Tabel 5.2 Bruto- en nettopositie per land (2004, % BNI)

	LUX	IER	NED	OST	DEN	VK	BEL	ZWE	FIN
Afdrachten aan EU	- 1.02	- 1.02	- 1.14	- 0.89	- 1.01	- 0.67	- 1.34	- 0.95	- 0.96
Invoerrechten e.d.	- 0.06	- 0.10	- 0.30	- 0.08	- 0.13	- 0.13	- 0.44	- 0.11	- 0.06
BTW-grondslag	- 0.16	- 0.15	- 0.14	- 0.11	- 0.11	- 0.15	- 0.12	- 0.13	- 0.14
BNI-grondslag	- 0.72	- 0.68	- 0.69	- 0.70	- 0.68	- 0.69	- 0.69	- 0.70	- 0.68
VK-korting	- 0.09	- 0.09	- 0.01	- 0.01	- 0.08	0.30	- 0.09	- 0.01	- 0.09
Ontvangen van EU	4.78	2.30	0.46	0.71	0.83	0.41	1.71	0.51	0.92
Landbouw	0.17	1.51	0.29	0.50	0.64	0.23	0.38	0.30	0.58
Cohesiebeleid	0.13	0.69	0.08	0.14	0.10	0.13	0.12	0.15	0.24
Intern beleid	0.30	0.07	0.08	0.06	0.07	0.04	0.25	0.06	0.08
Administratieve uitgaven	4.18	0.03	0.01	0.01	0.02	0.01	0.96	0.01	0.02
Nettopositie (boekhoudkundige definitie)	3.76	1.28	- 0.68	- 0.19	- 0.18	- 0.26	0.38	- 0.44	- 0.05
Nettopositie (EC-definitie)	- 0.41	1.30	- 0.44	- 0.16	- 0.12	- 0.16	- 0.19	- 0.38	- 0.05
	FRA	DUI	ITA	SPA	GRI	CYP	SLV	POR	MAL
Afdrachten aan EU	- 0.98	- 0.93	- 1.03	- 1.06	- 1.06	- 0.79	- 0.66	- 1.01	- 0.75
Invoerrechten e.d.	- 0.07	- 0.11	- 0.09	- 0.12	- 0.12	- 0.16	- 0.05	- 0.09	- 0.12
BTW-grondslag	- 0.14	- 0.12	- 0.15	- 0.15	- 0.15	- 0.10	- 0.10	- 0.14	- 0.10
BNI-grondslag	- 0.68	- 0.68	- 0.69	- 0.70	- 0.70	- 0.47	- 0.45	- 0.68	- 0.47
VK-korting	- 0.09	- 0.02	- 0.09	- 0.09	- 0.09	- 0.07	- 0.06	- 0.09	- 0.07
Ontvangen van EU	0.79	0.54	0.77	2.07	3.52	1.23	1.09	3.35	1.79
Landbouw	0.58	0.28	0.38	0.80	1.68	0.06	0.19	0.63	0.06
Cohesiebeleid	0.15	0.21	0.34	1.22	1.72	0.04	0.09	2.63	0.15
Intern beleid	0.05	0.04	0.05	0.04	0.10	1.09	0.78	0.07	1.49
Administratieve uitgaven	0.02	0.01	0.01	0.01	0.10	0.03	0.02	0.01	0.09
Nettopositie (boekhoudkundige definitie)	- 0.19	- 0.39	- 0.26	1.01	2.46	0.43	0.43	2.34	1.03
Nettopositie (EC-definitie)	- 0.19	- 0.33	- 0.22	1.08	2.52	0.53	0.43	2.37	1.02

3 Geciteerd in Buchanan (1987), 246.

NEDERLAND IN DE EUROPESE UNIE

	TSJ	HON	SLW	EST	LIT	POL	LET	EU-25
Afdrachten aan EU	- 0.69	- 0.70	- 0.66	- 0.69	- 0.69	- 0.68	- 0.62	0.93
Invoerrechten e.d.	- 0.07	- 0.07	- 0.06	- 0.09	- 0.08	- 0.06	- 0.07	0.12
BTW-grondslag	- 0.10	- 0.10	- 0.09	- 0.10	- 0.09	- 0.10	- 0.08	0.14
BNI-grondslag	- 0.46	- 0.47	- 0.46	- 0.44	- 0.45	- 0.46	- 0.41	0.68
VK-korting	- 0.06	- 0.06	- 0.06	- 0.06	- 0.06	- 0.06	- 0.06	0.00
Ontvangen van EU	1.00	0.93	1.17	2.50	2.81	1.42	2.46	- 0.90
Landbouw	0.11	0.08	0.12	0.19	0.29	0.16	0.30	- 0.43
Cohesiebeleid	0.20	0.27	0.35	0.46	0.54	0.44	0.60	- 0.34
Intern beleid	0.67	0.57	0.67	1.76	1.93	0.81	1.50	- 0.09
Administratieve uitgaven	0.02	0.02	0.02	0.08	0.04	0.01	0.06	- 0.05
Nettopositie (boekhoudkundige definitie)	0.30	0.23	0.51	1.81	2.12	0.74	1.83	0.03
Nettopositie (EC-definitie)	0.33	0.25	0.51	1.79	2.13	0.75	1.82	0.00

Bron: Gelauff *et al.* (2005)

Het complexe en subjectieve karakter van de gevolgen van het EU-lidmaatschap relateert iedere discussie over de nettobudgetposities: deelnemers aan die discussie beoordelen immers slechts een *onderdeel* van integratiegevolgen. Andere effecten blijven buiten beeld.⁴ Dat betekent overigens niet dat een discussie over de nettopositie van een lidstaat zinloos is. Budgettaire effecten zijn reëel: geldstromen naar 'Brussel' kunnen niet aan nationale onderwijsvoorzieningen of de eigen gezondheidszorg worden besteed.

Tabel 5.2 toont voor alle lidstaten de afdrachten aan en de ontvangsten uit het EU-budget in 2004. De bedragen zijn uitgedrukt in procenten van het bruto nationaal inkomen (BNI), waarbij de 25 lidstaten gerangschikt zijn naar de hoogte van hun BNI per hoofd, gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen. Het eerste dat opvalt, is de bescheiden omvang van de bruto afdrachtpercentages: gemiddeld droegen de lidstaten in 2004 0,93 van hun BNI af aan het communautaire budget. Vergeleken met de totale omvang van de collectieve sector in de individuele lidstaten, die in veel gevallen 40 procent van het BNI overschrijdt, zijn de afdrachten aan de Unie dus van beperkte omvang.

De afdrachten kunnen in vier posten worden onderverdeeld. De eerste post bestaat uit de invoerrechten die de lidstaten innen aan de buitengrenzen. De tweede post omvat de afdrachten die zijn gebaseerd op een geharmoniseerde BTW-grondslag. In 2004 waren de BTW-afdrachten van de lidstaten goed voor iets meer dan 15 procent van de EU-middelen. De derde post is het grootst. Het zijn de betalingen die de lidstaten verrichten op basis van hun nationaal inkomen. In 2004 ging het om 0,68 procent van het BNI. De vierde post tenslotte bestaat uit de betalingen van veertien lidstaten die dienen ter financiering van de korting die het Verenigd Koninkrijk op zijn afdracht heeft bedongen. Overigens is op de top van Berlijn in

4 Zie Gelauff *et al.* (2005).

1999 overeengekomen dat de grote nettobetalers Nederland, Duitsland, Zweden en Oostenrijk een korting van 75 procent op hun bijdrage aan de compensatie voor het Verenigd Koninkrijk krijgen.

De bestedingen worden gedomineerd door de uitgaven voor landbouw en het structuur- en cohesiebeleid. Samen namen beide posten in 2004 al ruim 85 procent van de (interne) uitgaven voor hun rekening.⁵ Aan divers intern beleid, administratieve lasten en enige kleinere posten geeft de EU circa 15 procent van de ontvangsten uit.

Het verschil tussen afdrachten en ontvangsten levert de nettobudgetpositie van iedere lidstaat op. Dit is de zogeheten *boekhoudkundige definitie* van de budgetpositie, die de discussie over een al dan niet vermeende achterstelling van de desbetreffende lidstaat domineert. De Commissie zelf hanteert een iets andere definitie; ze boekt de afdrachten van invoerheffingen door de lidstaten niet als afdracht, maar als eigen inkomsten van de Europese Unie. Ook worden de administratieve uitgaven van de EU niet als ontvangst van een lidstaat beschouwd. Bij de nettoposities van de 25 individuele lidstaten valt op dat van de twaalf rijkste landen er acht zijn met een negatieve nettobudgetpositie (boekhoudkundige definitie). Luxemburg, Ierland en België hebben een positief saldo en voor Finland zijn de inkomsten ongeveer gelijk aan de afdrachten. Het positieve saldo van Luxemburg en België is bovenal een gevolg van het feit dat de administratieve uitgaven, die verbonden zijn aan de instellingen van de EU, grotendeels in deze twee landen plaatsvinden. Wordt hiervoor gecorrigeerd, dan blijft van de rijke landen alleen Ierland over als netto-ontvanger van gelden uit het communautaire budget.

Tabel 5.2 laat zien dat de verschillen in nettopositie van de rijke landen meer te maken hebben met verschillen in ontvangsten uit het EU-budget dan met uiteenlopende afdrachten aan de Unie. Het Verenigd Koninkrijk vormt hierop de uitzondering. De overeenkomst tussen de grootste nettobetalers Nederland, Duitsland en Zweden is dat deze lidstaten, in budgettermen, minder dan gemiddeld profiteren van zowel het landbouwbeleid als van het structuur- en cohesiebeleid. Dit geldt overigens ook voor het Verenigd Koninkrijk. Echter, dankzij de in 1984 bedongen korting, draagt het Verenigd Koninkrijk aanzienlijk minder af dan de overige veertien lidstaten, zodat het bescheiden budgettaire profijt niet resulteert in een grote negatieve nettopositie. De geringe ontvangsten uit de regelingen van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) gecombineerd met het feit dat de Britten 'gedwongen' werden hun landbouwimport tegen hoge prijzen uit de andere EU-lidstaten te betrekken – en niet langer, tegen de veel lagere wereldmarktprijzen, uit hun voormalige koloniën – waren indertijd aanleiding voor de Britten om een korting op hun bijdrage te eisen (*I want my money back*). Om die reden koppelen de Britten de discussie over hun korting nog steeds aan een hervorming van het GLB. Vooral voor Frankrijk als grote netto-ontvanger van landbouw gelden en de Zuidelijke lidstaten, die bovendien later dan het Verenigd Koninkrijk tot de EU zijn toegetreden, is die koppeling maar moeilijk te verteren.

5 De uitgaven voor buitenlandbeleid en dergelijke, die in 2004 8,3 mld euro bedroegen, kunnen niet aan een lidstaat worden toegedeeld. In navolging van de Europese Commissie zijn die daarom buiten de toedeling van uitgaven in tabel 5.2 gehouden.

Uitgedrukt in procenten van het BNI was de nettobudgetpositie van Nederland in 2004 het meest negatief. In het bijzonder drie posten waren hiervoor verantwoordelijk. Ten eerste int Nederland verhoudingsgewijs veel invoerrechten die het aan de EU moet afdragen. Dit heeft natuurlijk te maken met de ligging van Nederland aan de buitengrens van de EU en Rotterdam als grootste haven. Ten tweede ontving Nederland weinig uit de structuurfondsen. Structuur- en cohesiegelden zijn gericht op de armere gebieden van de EU en Nederland heeft nu eenmaal weinig arme regio's. Ten slotte profiteerde Nederland verhoudingsgewijs weinig van de landbouwsubsidies. De verklaring hiervoor luidt niet alleen dat (verhoudingsgewijs) een groot deel van de agrarische bedrijvigheid in Nederland uit niet of weinig gesteunde sectoren bestaat, zoals de tuinbouw en de intensieve veehouderij. Ons relatief geringe profijt heeft ook te maken met de hervormingen van het EU-landbouwbeleid uit de afgelopen tien à vijftien jaar. Deze hervormingen waren gericht op de omzetting van prijssteun in directe inkomenstoelagen. Zij hadden met name betrekking op voor de Nederlandse landbouw betrekkelijk onbelangrijke producten als graan en rundvlees. Suiker en zuivel, producten die voor Nederland verhoudingsgewijs belangrijk zijn, bleven bij de bedoelde hervormingen (tot voor kort) buiten schot.

5.4 De nettopositie nader beschouwd

Financiële bijdrage versus economische last

Aan het einde van de jaren tachtig van de vorige eeuw was sprake van een onverwachte en scherpe stijging van de subsidies die Nederland ontving uit hoofde van het GLB. In 1988 bereikte de subsidiestroom uit Brussel een hoogtepunt; dat jaar streek Nederland 11,2 (!) mld gulden aan landbouwsubsidies op. In de Nationale Rekeningen kon dit enorme bedrag niet op een plausibele manier 'gekoppeld' worden aan de agrarische productie van Nederland. Nader onderzoek leerde dat er iets bijzonders aan de hand was.⁶ De groeiende subsidiestromen hingen samen met de toenemende betekenis van Nederland als doorvoerland. Zo maakten Ierse zuivelexporteurs gebruik van Nederland om zuivel naar Oost-Europa en Rusland te exporteren. Voordat dit kon gebeuren, moest de zuivel eerst in Nederland worden geïmporteerd. Ook maakten Franse exporteurs gebruik van Vlissingen als administratieve doorvoerhaven van suiker voor uitvoer naar Noord-Afrika. De schepen waarmee die suiker werd vervoerd, waren zelfs te groot voor de haven van Vlissingen. Daarom was slechts sprake van administratieve inklaring; feitelijke invoer vond niet plaats.

Waarom die plotselinge belangrijke rol voor Nederland? Voor een deel had die te maken met de verhoudingsgewijs snelle afwikkeling van subsidieaanvragen in Nederland. Daarnaast speelde de positie van de Nederlandse gulden in het Europese Monetair Stelsel een rol. Hierdoor lagen de via Nederland gedeclareerde uitvoersubsidies per eenheid product een fractie hoger dan de subsidies die via Ierland of Frankrijk werden gedeclareerd. De omvangrijke positieve nettobudgetpositie die Nederland die jaren had, was – in termen van netto-profijt of economische welvaart – daarom maar schijn. De extra subsidie-ontvangsten verdwenen voor een groot deel rechtstreeks naar producenten en handelaren in Ierland en Frankrijk.

6 Zie ook Centraal Planbureau (1989), 107-108 en 115-116.

Dit historische voorbeeld laat nog eens zien dat de ontvanger van Europese subsidie niet per se degene is die uiteindelijk profiteert. Deze observatie is vandaag de dag natuurlijk nog even geldig. En ook het omgekeerde komt voor: afdrachten door lidstaat A vormen niet per definitie een economische last voor lidstaat A. Een voorbeeld zijn de invoerheffingen die aan de buitengrenzen geïnd worden en vervolgens door de lidstaat aan het communautaire budget worden afgedragen. Vooral Nederland (Rotterdam) en België (Antwerpen) fungeren voor derde landen als belangrijke toegangspoorten tot de EU. Dit betekent dat Nederland en België, bijna per definitie, relatief veel invoerheffingen afdragen. Tabel 5.2 laat dit ook zien. Uitgedrukt in procenten van het BNI zijn Nederland en – meer nog – België, veruit de grootste tolgaarden van invoerrechten die aan de buitengrens worden geïnd. Het zou echter onjuist zijn om die afdrachten ook als economische last voor Nederland te zien. Evenzeer als het onjuist zou zijn om de accijns die geheven wordt op via Rotterdam geïmporteerde Schotse whisky of Cubaanse sigaren als last voor de inwoners van Rotterdam te boeken.

Zoals uit de literatuur over *tax incidence* bekend is, zijn het voornamelijk de consumenten die de uiteindelijke last van kostprijsverhogende belastingen dragen.⁷ Bij invoer via Rotterdam of Schiphol zijn die consumenten niet alleen burgers van Nederland. Integendeel, uit ruwe schattingen blijkt dat van de in Nederland geïnde invoerheffingen 'slechts' zo'n 30 procent op de Nederlandse burgers drukt.⁸ Die schattingen zijn de uitkomst van een *statistische* berekening. Omdat de invoerheffingen een directe en indirecte invloed hebben op zowel de prijzen als de omvang van markten van de desbetreffende en verwante producten, zegt zelfs zo'n uitkomst niet alles over wie daadwerkelijk de lasten dragen. Indien de hoogte van de heffingen aan de buitengrens niet specifiek gericht is op het typische productie- en consumptiepatroon van een bepaalde lidstaat, mag geconcludeerd worden dat de economische last voor de lidstaat van de invoerheffingen proportioneel is aan het aandeel in de totale EU-consumptie.⁹

Kleine versus grote landen

In het publieke debat is de grote nettobijdrage van Nederland nogal eens gereduceerd door te wijzen op de grote economische voordelen die Nederland van het EU-lidmaatschap heeft. Een klein land heeft een kleine eigen markt. Toegang tot een grotere markt is voor veel goederen een vereiste om bij de productie en distributie optimaal van schaalvoordelen te kunnen profiteren. Het EU-lidmaatschap verschaft Nederland toegang tot zulke grotere markten. Rechtvaardigt dit een verhoudingsgewijs grotere nettobijdrage van kleine landen dan van grote landen? De voordelen voor kleine landen van toetreding tot een grotere markt zijn, in beginsel, inderdaad groter dan het vergelijkbare profijt van grote landen. Die hebben een grotere binnenlandse markt met dikwijls meer binnenlandse concurrentie. Die sterkere binnenlandse concurrentie 'dwingt' bedrijven tot een efficiëntere productie, waaronder een verkleining van de X-inefficiënties.¹⁰ Daarnaast heeft de grotere binnenlandse markt het voordeel dat potentiële schaalvoordelen bij productie en marketing gemakkelijker gerealiseerd

⁷ Entin (2004).

⁸ Gelauff *et al.* (2005), 22.

⁹ Hierbij is afgezien van het effect van wederuitvoer naar derde landen van de geïmporteerde goederen, waarop een heffing wordt gelegd.

¹⁰ Leibenstein (1978).

kunnen worden. De conclusie dringt zich dan op dat, *ceteris paribus*, vóór het tijdstip van (volledige) integratie, grote landen rijker zijn dan kleine landen. Opmerkelijk is echter dat de internationale statistieken niet op zo'n verband wijzen. Landen als Zweden, Zwitserland en Nederland laten al lange tijd zien dat het inkomen per hoofd niet per se positief gecorreleerd is met de omvang van de nationale economie. De kleine Aziatische tijgers zoals Hong Kong, Singapore en Taiwan zijn hiervan evenzeer illustraties. De relatief geringe omvang van de eigen markt heeft deze landen min of meer 'gedwongen' een naar buiten gericht (*export oriented*) economisch beleid te voeren. Dit kan ook zonder toe te treden tot een economisch samenwerkingsverband zoals de EU. Grote landen daarentegen kunnen het zich gemakkelijker permitteren een naar binnen gericht beleid te voeren. Een illustratie op sectorniveau is het naar binnen gerichte landbouwbeleid van de EU versus het naar buiten gerichte, veel liberalere landbouwbeleid van Nieuw-Zeeland.

Kortom, de *potentiële* voordelen van economische integratie zijn voor kleine landen weliswaar groter dan voor grote landen, maar dit verschil kan ook los van een formeel samenwerkingsverband als de EU worden gerealiseerd.¹¹ In de praktijk is de druk (de prikkel) om een naar buiten gericht handelsbeleid te voeren voor kleine landen groter dan voor grote landen. Op zichzelf bezien is het feit dat het lidmaatschap van de EU voor een klein land als Nederland, verhoudingsgewijs, tot een grotere groei van zijn afzetmarkten heeft geleid dan voor, zeg, Frankrijk of Duitsland, daarom geen reden om te veronderstellen dat daardoor ook de economische voordelen van het EU-lidmaatschap voor Nederland verhoudingsgewijs groter zijn geweest.

Subsidiariteit

In plaats van de discussie te concentreren op de omvang van de nettogeldstromen tussen lidstaten en de vleespotten in Brussel, is het nuttiger om de gedachtewisseling te richten op de activiteiten achter deze geldstromen. Waarom doet de EU wat ze doet? De belangrijkste normatieve reden om bepaalde activiteiten op communautair niveau uit te voeren en, in het verlengde daarvan, te financieren, is dat zodoende een meerwaarde wordt verkregen. Die meerwaarde kan de vorm hebben van specifieke goederen, zoals een schoon milieu of een gezamenlijke defensie. Ze kan ook tot uitdrukking komen in een hogere economische groei. Die meerwaarde zou het *publieke goed* van de Unie kunnen worden genoemd. 'Op papier' is dat ook het criterium van de Unie bij de besluitvorming om al dan niet bepaalde activiteiten te ondernemen. Dit criterium, het zogeheten subsidiariteitscriterium, is als speciaal protocol bij het Verdrag van Maastricht gevoegd. Daarin wordt de EU verzocht niet wetgevend op te treden als een doel beter op een meer lokaal (gedecentraliseerd) niveau kan worden bereikt. In het ontwerp van de grondwet wordt subsidiariteit zelfs als één van de fundamentele principes voorgesteld.¹² Indien de EU op grond van het subsidiariteitsbeginsel zou beslui-

11 Zie bijvoorbeeld het artikel 'Zwitserland heeft Brussel niet nodig' in het *Financieel Dagblad* van 7 maart 2006. Hierin constateert voorzitter Ueli Forster van Economie suisse: "De Zwitserse economie is nu bijna geheel geïntegreerd en vrij van elke discriminatie in een Europese binnenmarkt van meer dan 450 miljoen inwoners".

12 Zie artikel I-11, lid 3 en 4, van het ontwerp van de Europese Grondwet. Voor een fundamentele beschouwing, zie Barents (2005), 278-302.

ten bepaalde activiteiten weer over te dragen aan de lidstaten, dan zou dit vanzelfsprekend gevolgen hebben voor hun (netto-) financiële positie. In de onderdelen 5.5 en 5.6 zullen de activiteiten van de EU nader worden gezien door de 'bril' van de subsidiariteit. Omdat het gemeenschappelijke landbouwbeleid en het structuurbeleid momenteel nog goed zijn voor ongeveer 85 procent van de communautaire uitgaven (zie tabel 5.2), is het interessant om met name deze twee programma's onder de loep te nemen.

5.5 Het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Als onder internationale economen een enquête zou worden gehouden over de populariteit van de verschillende EU-programma's, dan zou het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) vermoedelijk niet heel erg hoog scoren. Bij de start van het GLB was er minder kritiek. Handelsprotectie was destijds meer gemeengoed dan momenteel, vooral voor industrieproducten. Belangrijk was ook dat de budgettaire lasten van het GLB voor een groot deel uit invoerheffingen (op landbouwproducten uit derde landen) gefinancierd konden worden.

Het met behulp van interventiemechanismen en variabele heffingen en subsidies aan de EG-grens streven naar hoge interne prijzen, oorspronkelijk de kern van het beleid, betrof toentertijd een beperkt aantal producten. Feitelijk waren het vooral de grote netto-importeurs, zoals Duitsland, die voor de kosten van het beleid opdraaiden.¹³ Voor een deel gebeurde dit in de vorm van zichtbare overdrachten: de heffingen aan de buitengrens. En voor een andere deel ging dit in de vorm van onzichtbare overdrachten: de invoer uit andere lidstaten tegen prijzen die (ver) boven die op de wereldmarkt lagen, een vorm van gedwongen winkelen. De grote exporteurs van landbouwproducten, waaronder Frankrijk maar ook Nederland, profiteerden hiervan. Ze ontvingen hoge prijzen voor hun producten die op de interne markt werden afgezet, en konden uitvoersubsidies incasseren bij export naar derde landen tegen lage prijzen. Weliswaar hadden de eigen consumenten uiteraard ook last van de door beleidsingrepen hoog gehouden prijzen, maar voor de netto-exporterende landen was het nationale saldo positief.

Begin jaren zeventig begonnen spanningen op te treden. Die waren het gevolg van een aantal ontwikkelingen. Ten eerste leidden internationale handelsbesprekingen in het kader van de GATT¹⁴ tot een afbraak van de protectie op industrieproducten.¹⁵ De bescherming aan de buitengrens van de EU-15 bedraagt voor industrieproducten momenteel nog maar zo'n 2 procent, de gemiddelde protectie voor agrarische producten is daarentegen 18 procent.¹⁶ Dat verschil gaat wringen. Ten tweede veranderde de EU voor een aantal belangrijke landbouwproducten van importeur in (steeds grotere) exporteur, met alle nadelige gevolgen voor de communautaire begroting van dien.¹⁷ De inkomsten uit invoerheffingen stagneerden, terwijl de post uitvoersubsidies steeds verder toenam. En ten derde veroorzaakte de toetreding van het Verenigd Koninkrijk de nodige problemen. Het Verenigd Koninkrijk als grote importeur

¹³ Bij industrieproducten werd met name Duitsland geacht te profiteren van de open interne markt.

¹⁴ GATT = General Agreement on Tariffs and Trade.

¹⁵ Voor een aantal landbouwproducten zoals soja en verwerkte graanproducten waren lage of nultarieven afgesproken in de zogenaamde Dillen Ronde ('het gat van Rotterdam').

¹⁶ Bouët *et al.* (2004).

¹⁷ Meester en Strijker (1985).

van landbouw- en voedselproducten uit Nieuw-Zeeland en Australië droeg verhoudingsgewijs veel heffingen af, terwijl deze lidstaat in budgettermen nauwelijks profiteerde. Bovendien kregen de Britse consumenten met hogere prijzen voor voedingsmiddelen te maken.

Het verlies van het Verenigd Koninkrijk als belangrijke afzetmarkt voor hun landbouwproducten heeft Nieuw-Zeeland en Australië tot op de dag van vandaag de scherpste internationale critici van het GLB gemaakt. De internationale kritiek nam toe naarmate de verstoring van de werking van het GLB op de internationale markten meer werd gevoeld. Gecombineerd met de explosief stijgende EU-uitgaven om de groeiende landbouwoverschotten te financieren, was dit aanleiding voor een serie grote en kleine hervormingsmaatregelen. Ten eerste is in het midden van de jaren tachtig voor zuivel een quotumregeling ingevoerd. Een verdere productiegroei werd hierdoor aan banden gelegd. Vervolgens heeft de EU in het begin van de jaren negentig voor een aantal producten de interne minimumprijzen fors laten dalen. Voor een belangrijk product als graan is de interne prijs momenteel niet ver meer verwijderd van de wereldmarktprijs. En het prijsniveau voor rundvlees is (nominaal) met zo'n 40 procent gedaald. Als compensatie voor de prijsdalingen ontvangen boeren nu directe betalingen, die gebaseerd zijn op de omvang van de historische productie van een bedrijf of het aantal hectaren, en die daardoor minder marktverstoring werken. Het beleid is erop gericht de koppeling van de inkomenstoelagen aan de (historische) productieomvang van boerenbedrijven verder terug te dringen. De omzetting van productgebonden prijssteun in directe toeslagen betekent *economisch* dat onzichtbare steun, die de vorm had van een kunstmatig hoge consumentenprijs, verandert in een zichtbare (minder of nauwelijks verstoring) steun in de vorm van inkomenstoelagen.

De gevolgen zijn in het EU-budget duidelijk zichtbaar. Tot aan het begin van de jaren negentig werd het landbouwbudget praktisch geheel besteed aan marktmaatregelen als uitvoersubsidies, variabele productgebonden prijssteun en interventieaankopen.¹⁸ In 1980 was met het landbouwbudget voor de toenmalige negen lidstaten een totaalbedrag van ruim 11 mld ecu gemoeid. Uitvoersubsidies waren goed voor bijna de helft van dit bedrag. Tien jaar later waren de uitgaven uit hoofde van het GLB gegroeid tot 26,4 mld ecu, al moet daarbij worden aangetekend dat de EU inmiddels twaalf lidstaten telde. Met een bedrag van 11,9 mld ecu was de post prijscompenserende steun dat jaar het grootst, gevolgd door de post uitvoersubsidies, waaraan 7,2 mld ecu werd besteed. In 2004 is dit beeld drastisch veranderd.¹⁹ Voor de tot 25 lidstaten uitgebreide EU bedroegen de totale landbouwig uitgaven 43,6 mld euro. Hiervan had ruim 68 procent ofwel 29,8 mld euro de vorm van directe toeslagen. Aan uitvoersubsidies werd in 2004 nog maar 3,4 mld euro besteed.

Uit deze summier gegevens valt een belangrijk deel van het effect van de hervormingen op het budget af te lezen. Het andere effect bestaat uit structureel sterk gedaalde af-boerderijprijzen.

¹⁸ Zie Commissie van de Europese Gemeenschappen (diverse jaren).

¹⁹ European Commission (2005).

De tendens naar verdere afbraak van prijsondersteuning voor de landbouwsector lijkt voorlopig nog niet ten einde. Dit betekent dat het verschil tussen de interne EU-prijzen en de wereldmarktprijzen de komende jaren steeds kleiner zal worden. De recente besluiten over de suikerhervorming brengen dit al tot uitdrukking. Tegelijkertijd blijkt de omzetting van onzichtbare prijssteun naar zichtbare steun, in de vorm van directe toeslagen, maatschappelijke vragen op te roepen. Wat rechtvaardigt die hoge subsidies? En waarom ontvangen de grootste boeren de meeste inkomenssteun? Op de langere termijn vallen de omvangrijke directe toeslagen maatschappelijk alleen te rechtvaardigen indien de ontvangers ervan maatschappelijk gewaardeerde diensten voortbrengen die op de markt geen prijs krijgen. Afhankelijk van het gebied waar de productie plaatsvindt, zijn die er in de ogen van de lidstaten ook. Gewezen wordt op de bijdrage die de landbouw kan leveren aan de leefbaarheid van het platteland en op haar rol bij de instandhouding van cultuurhistorisch waardevolle landschappen. De Brusselse toeslagen, die nu nog hoofdzakelijk gekoppeld zijn aan aantallen hectares en historische rechten van een bedrijf, dienen dan wel gericht te worden gegeven. Ze dienen een directe beloning te zijn voor een expliciet geleverde 'groene dienst', zoals verbetering van de habitat van bedreigde vogelsoorten (grutto, roofvogels). Toeslagen kunnen verder compensatie bieden voor omstandigheden die voor boeren een economische bedrijfsvoering onmogelijk maken, terwijl voortzetting van het bedrijf, vanuit een oogpunt van landschap, natuur of leefbaarheid, maatschappelijk wel wenselijk wordt geacht. Een voorbeeld in Nederland is de melkveehouderij in het westelijke veenweidegebied, dat een hoge waterstand kent. De vrees bestaat dat zonder enigerlei vorm van compensatie, dit agrarische cultuurlandschap zal verrommelen dan wel anderszins achteruitgaan.²⁰ Om oneigenlijke concurrentie te voorkomen, dient het effect van te verlenen toeslagen op de omvang van de landbouwproductie verwaarloosbaar klein te zijn.

Wordt door de bril van het subsidiariteitsbeginsel naar zulke beleidsdoelstellingen gekeken, dan komt de vraag op of dit beleid, inclusief de financiering en toewijzing van middelen, wel het beste op het niveau van de EU kan plaatsvinden. In redelijkheid lijkt deze vraag ontkennend te moeten worden beantwoord. Of de kosten van goederen ('groene diensten') die op de markt geen prijs krijgen, de baten waard zijn, kan beter op nationaal niveau of in de betreffende regio worden vastgesteld, dan in Brussel. Bovendien is het redelijk om degenen die van de positieve effecten profiteren er ook de lasten van te laten dragen. Als Finland hecht aan een of andere vorm van bewoning in het koude Noorden en denkt dit met steun aan een weinig productieve vorm van landbouw te kunnen bewerkstelligen, of als Nederland om landschappelijke en cultuurhistorische redenen graag een minder productieve of onrendabele melkveehouderij in het veenweidegebied gehandhaafd ziet, dan ligt het niet voor de hand om dit met inkomenstoelagen uit Brussel te financieren. Communautaire regelingen bergen het gevaar in zich inefficiënt en bureaucratisch te zijn. Ze nodigen ook uit tot *free riding* op het gemeenschappelijke budget: de regio die de subsidie denkt nodig te hebben zal proberen de rekening naar anderen door te schuiven. De jaarlijkse onderhandelingen tussen de lidstaten

²⁰ Pols *et al.* (2005).

over aanpassingen van prijzen en productquota, en de discussies op de EU-toppen over andere onderwerpen met budgettaire gevolgen tonen hiervan vele ‘succesvolle’ voorbeelden.²¹

Betekent financiële renationalisatie dat een einde komt aan het gemeenschappelijke landbouwbeleid? Zeker niet. Mededinging op de gemeenschappelijke markt vraagt om toezicht hoe op nationaal niveau de te honoreren *multifunctionaliteit* (de combinatie van landbouwproductie en maatschappelijk gewaardeerde ‘groene’ diensten die op de markt geen prijs krijgen) van de landbouw vorm krijgt. Voorkomen moet namelijk worden dat lidstaten, onder het mom van multifunctionaliteit, op oneigenlijke mededingingsgronden de eigen landbouwproductie gaan steunen. Bovendien blijft er een belangrijke rol voor Brussel bij internationale handelsbesprekingen en het stellen van eisen met betrekking tot voedselkwaliteit, dierenwelzijn en dier- en plantgezondheid. Het subsidiariteitsbeginsel geeft verder aan dat de Unie bij uitstek is aangewezen om in te grijpen bij grensoverschrijdende milieueffecten. Gezien de betekenis van voedsel als basisproduct zou de EU communautair markt- en prijsbeleid moeten kunnen voeren in extreme situaties, zoals bij het uitbreken van dierziektes, bij grote verstoringen op de wereldmarkt of bij een opeenvolging van zware misoogsten. Een aantal van deze taken heeft budgettaire gevolgen op communautair niveau. Daarom betekent een financiële renationalisatie niet dat het gemeenschappelijke landbouwbudget in zijn geheel naar de lidstaten zou worden overgeheveld.

5.6 Structuur- en cohesiebeleid

De tweede grote post in de EU-begroting is bestemd voor het structuur- en cohesiebeleid, in de recente begrotingen ook wel aangeduid als cohesiebeleid; zie tabel 5.2. Behalve de naamgeving zijn in de loop der jaren ook de doelstellingen aangepast, maar in hoofdzaak richt het structuur- en cohesiebeleid zich op economisch achtergebleven regio's en landen. Doel is om de betrokken gebieden, mede met behulp van Brusselse subsidies, op te stuwen in de ‘vaart der volkeren’. Een belangrijke start met dit beleid is destijds gemaakt met de Europese Akte van 1985 in het zogenaamde *Pakket-Delors I*. Hierin werd de doelstelling van verdergaande integratie van de EU-markt geformuleerd. Uit solidariteit met de achtergebleven regio's werd toen besloten de middelen voor het structuurbeleid te verhogen. De integratiestap in 1992 was aanleiding voor een verdere stijging van de voor het structuur- en cohesiebeleid uitgetrokken middelen (*Pakket-Delors II*). Het budget nam verder toe bij de invoering van *Agenda 2000* en als uitvloeisel van de *Financiële Perspectieven 2000-2006*. In het laatste geval was de komende toetreding van de Centraal- en Oost-Europese landen tot de EU, die feitelijk in 2004 plaatsvond, de belangrijkste reden om het budget te verruimen. De besluiten van de Europese Raad van december 2005 laten wederom een stijging van de middelen voor structuur- en cohesiebeleid zien, tot gemiddeld 0,37 procent van het bruto nationaal inkomen van de EU.

Artikel 158 van het EU-Verdrag verwoordt het huidige structuur- en cohesiebeleid als volgt:

“Teneinde de harmonische ontwikkeling van de Gemeenschap in haar geheel te bevorderen, ontwikkelt en vervolgt de Gemeenschap haar optreden gericht op de verster-

²¹ Le Cacheux (2005).

king van de economische en sociale samenhang. De Gemeenschap stelt zich in het bijzonder ten doel, de verschillen tussen de ontwikkelingsniveaus van de onderscheiden regio's en de achterstand van de minst begunstigde regio's of eilanden, met inbegrip van de plattelandsgebieden, te verkleinen."

De achterliggende gedachte is dat landen of regio's zonder zo'n ondersteuning zich niet of moeilijk kunnen optrekken aan de gemiddelde ontwikkeling in de EU; kortom, zonder hulp uit Brussel geen convergentie. De convergentietheorie van bijvoorbeeld Barro en Sala-i-Martin (1992) vormt dus niet de leidende filosofie achter dit beleid, maar de endogene groeitheorie, waarbij duidelijke groeipolen worden onderscheiden in grote landen of gemeenschappen.²² Een geïntegreerde open markt bevordert de ontwikkeling van centrale regio's en groeipolen. De meer perifere gebieden blijven zonder extra investeringen daar bij achter, laat staan dat ze zonder steun sneller zullen groeien en zo hun achterstand inhalen.

Indien verdelingskwesties geen rol zouden spelen zou, tegen de achtergrond van de endogene groeitheorie, het voor de groei van de EU als geheel overigens beter zijn om budgettaire middelen uit te trekken voor geavanceerde projecten en juist niet voor achtergebleven regio's. Dit is ook het standpunt dat naar voren komt in Sapir (2003). Maar de beleidsagenda wordt niet alleen gedreven door het streven de economische groei op te voeren, maar ook door verdelingsvraagstukken. Herverdeling van inkomen gaat echter niet zonder kosten. In de literatuur worden in dit verband kosten van tussen de 20 en 50 procent van de beleidsuitgaven genoemd.²³ Vanuit een algemeen maatschappelijk perspectief is het niet wenselijk om uitgebreid en op lange termijn te werken met inkomensherverdelende instrumenten. Structuurontwikkeling en inschakeling van de aanwezige arbeid in de lage-inkomensgebieden verdienen de voorkeur. Het structuur- en cohesiebeleid dient zich dan te concentreren op regio's en landen met een relatief laag inkomen per capita.

Een tweede reden voor het verstrekken van structuursubsidies op Europees niveau ligt in het bevorderen van publieke goederen die niet alleen de nationale lidstaten baten brengen, maar ook heel duidelijk een Europees belang dienen. Te denken valt dan aan de aanleg van basisinfrastructuur, natuurparken of milieuvoorzieningen met een veel breder bereik dan de nationale lidstaat in kwestie.

Er kunnen echter ook argumenten worden opgesomd tegen het verstrekken van structuursubsidies aan lidstaten, zeker als die zelf ook de middelen kunnen genereren die nodig zijn voor het verbeteren van de structuur van regio's met een achterstand. Subsidies kunnen een relatief geringe efficiency van de betreffende investeringen verhullen. Indien onvoldoende op de efficiency van ten laste van de structuurfondsen gefinancierde projecten wordt gelet – en dat is de feitelijke situatie van dit moment – dan is het voor de regio of de nationale lidstaat veelal toch aantrekkelijk de subsidie te ontvangen. Vanuit een Europese welvaarts-optiek is dat echter niet het geval. Tegen de achtergrond van het subsidiariteitsprincipe is het van belang om degenen die betalen en degenen die beslissen en profiteren, zo dicht mogelijk bij elkaar te brengen. Een tweede reden ligt in de fungibiliteit van investeringen in structuurontwikkeling. Door fondsen voorwaardelijk beschikbaar te stellen, hebben regio's

²² Romer (1990), Krugman (1991).

²³ Alston en Hurd (1990), Ballard *et al.* (1985) en Browning (1987).

en nationale lidstaten de neiging relatief aantrekkelijke programma's in te dienen. Maar daardoor ontstaat binnen nationaal beschikbare budgetten vaak ruimte voor het financieren van minder aantrekkelijke projecten op landelijk niveau.

Hoe werken structuur- en cohesiesubsidies?

De effecten van structuur- en cohesiesubsidies zijn onder andere onderzocht door de Europese Commissie. De Commissie let echter vooral op het hefboomeffect: met hoeveel 'nationale' euro's wordt 1 euro van de EU in structuurprojecten gecombineerd? Dit was over de periode 1994-1999 gemiddeld 0,6 euro, met Duitsland op 0,4 euro als laagste nationale bijdrage en Nederland op 2,5 euro als hoogste eigen contributie.²⁴ Dit hefboomeffect zegt echter niets over de effectiviteit van de ingezette middelen bij het bevorderen van economische groei of welvaart in regio's of landen.

Bij het onderzoek naar de effectiviteit van structuurbeleid bestaan twee hoofdrichtingen. Eén benadering gaat uit van een modelmatige analyse, waarbij van bestaande economische modellen gebruik wordt gemaakt.²⁵ In de andere benadering wordt met behulp van crosssectie-tijdreeksanalyse nagegaan of verschillen in het gevoerde structuurbeleid zich vertalen in een uiteenlopend tempo van economische groei.²⁶ De uitkomsten van de eerste methode zijn sterk afhankelijk van het type en de kwaliteit van het gehanteerde model. Bradley (2002) gebruikt een Keynesiaans getint model. Extra middelen voor structuurbeleid vertalen zich dan veelal in een hogere groei op lange termijn. Het gebruikte model leent zich in het bijzonder voor een analyse op landenniveau, al zijn voor Oost-Duitsland en Noord-Ierland regionale modellen beschikbaar. Tabel 5.3 geeft een overzicht van enige gevonden resultaten. Hoe hoger het cumulatieve effect, hoe effectiever het beleid is. Voor een aantal landen blijkt de economische groei als gevolg van de extra cohesiefondsen op langere termijn gunstig uit te pakken. Het onderzoek richt zich speciaal op landen waarvoor relatief veel fondsen zijn ingezet, tussen de 1 en 3 procent van het BNI.²⁷ Een belangrijke kanttekening bij de resultaten is dat Keynesiaans getinte modellen voor extra investeringen vrijwel altijd positieve resultaten geven. Het berekende cumulatieve effect van 1,07 voor Griekenland over de periode 1994-2010 duidt overigens op relatieve verspilling van middelen. Het berekende cumulatieve effect van 4,44 voor Oost-Duitsland duidt op een veel effectiever gebruik van middelen.

Tabel 5.3 Berekend cumulatief effect van door de EU ondersteunde programma's^a

Periode	Griekenland	Noord-Ierland	Spanje	Portugal	Ierland	Oost-Duitsland
1994-1999	0,67	1,24	1,07	1,12	1,44	1,69
1994-2002	0,76	1,33	1,23	1,53	1,88	2,11
1994-2010	1,07	1,48	1,77	2,55	2,83	4,44

a. Vooral fysieke infrastructuur en scholing.

Bron: Bradley (2002), 66

²⁴ European Commission (2004), 142.

²⁵ Zie bijvoorbeeld Bradley (2002).

²⁶ Zie bijvoorbeeld Ederveen *et al.* (2002).

²⁷ Bradley (2002), 47.

Ederveen *et al.* (2002) komen tot andere bevindingen. Zij concluderen dat inzet van de structuurfondsen eerder een negatief dan een positief effect heeft op de groei van het inkomen per hoofd in de betreffende landen. Alleen voor gebieden met goed werkende instituties vinden zij een positief resultaat. Het onderzoekresultaat van Ederveen *et al.* wordt, niet helemaal verrassend, in twijfel getrokken door Bradley (2002, 77), die aangeeft dat een groot gedeelte van de gebruikte data afkomstig is van lidstaten met relatief geringe uitgaven aan structuur- en cohesiefondsen. Dit maakt verschillen in het tempo van de economische groei vrijwel niet te observeren.

Het interdepartementaal beleidsonderzoek *Regionaal Economisch Beleid* stelt: "Evaluaties geven in het algemeen aan dat het EU-structuurfondsenbeleid weinig effectief is in het verminderen van regionale welvaartsverschillen in Europa."²⁸

Deze conclusie is onder andere geïnspireerd door Puga (2002), die laat zien dat regionale inkomensverschillen *binnen* de lidstaten van de EU toenemen, terwijl de inkomensverschillen *tussen* lidstaten juist afnemen. Ook de bevindingen van het EU-tendrapport 2006 van de Algemene Rekenkamer zijn niet erg positief. In een bespreking van de doeltreffendheid van onder andere het EU-structuurbeleid concludeert de Rekenkamer dat "...er ..geen inzicht (is) in de mate waarin de EU haar doelen realiseert, niet in het algemeen en niet voor Nederland in het bijzonder".²⁹

Deze beknopte discussie over de efficiency van structuur- en cohesiefondsen leidt niet tot een eenduidige conclusie. Zowel de endogene groeitheorie als de institutionele economie onderschrijven dat structuur- en cohesiefondsen efficiënter inzetbaar zijn in landen en regio's met een relatief hoog inkomen en met goed werkende instituties, dan in achtergebleven gebieden.³⁰ Echter, vanuit de subsidiariteitsgedachte kunnen relatief rijke lidstaten beter zelf besluiten of en zo ja in welke vorm zij structuur- en cohesiebeleid willen voeren. Dat brengt mee dat zij hiervoor ook eigen middelen gebruiken, zodat beslissen en betalen in één hand komen te liggen. Brusselse middelen zijn dan niet essentieel. Integendeel, eigen middelen voorkomen het *free ride*n op het communautaire budget en de nationale oplossing vermijdt bureaucratische rompslomp en hoge administratieve lasten. In de armere lidstaten daarentegen, is vanuit een oogpunt van economische convergentie op de lange termijn Europese bemoeienis meer voor de hand liggend, ondanks het feit dat de beschikbare middelen daar dikwijls minder efficiënt (kunnen) worden ingezet. Ten einde 'nodeloos rondpompen' van geld te vermijden, is overigens al meermalen voorgesteld dat rijkere lidstaten het door henzelf noodzakelijk geachte structuurbeleid zelf ter hand nemen.

5.7 Budgetgevolgen bij een striktere handhaving van het subsidiariteitsbeginsel

Stel dat besloten wordt om voor het landbouwbeleid en het structuur- en cohesiebeleid het subsidiariteitsbeginsel strikter toe te passen. In de voorafgaande onderdelen is

²⁸ IBO-werkgroep Regionaal Economisch Beleid (2004), 8. IBO = Interdepartementaal BeleidsOnderzoek.

²⁹ Tweede Kamer (2005-2006), 164.

³⁰ Zie ook Puga (2002).

aannemelijk gemaakt dat hiervoor goede argumenten bestaan. De geldstromen van en naar 'Brussel' zouden dan drastisch wijzigen. Tabel 5.4 geeft hiervan een illustratie met cijfers voor het jaar 2004. Wij benadrukken dat deze exercitie beslist niet meer is dan een illustratie. Een vereiste voor financiële renationalisatie van het landbouwbeleid is namelijk dat de interne landbouwprijzen binnen de EU zich min of meer op het niveau van de wereldmarktprijs bewegen. Dit was in 2004 niet het geval. En de nieuwe lidstaten zijn in 2004 weliswaar feitelijk toegetreten tot de EU, maar hun budgetposities hebben nog alle eigenschappen van een overgangsregime.

Bij een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel zouden de landbouwbetaalingen aan de lidstaten grotendeels wegvallen. Op communautair niveau resteert slechts een bescheiden uitgavenpost voor markttoezicht, onderhandelingen onder auspiciën van de WTO³¹ en voor extreme situaties. Hierbij gaat het stuk voor stuk om bestemmingen die niet zijn toe te rekenen aan de individuele lidstaten. Hierdoor zouden de EU-uitgaven voor landbouw ruw geschat met 80 procent kunnen verminderen. Bovendien zou iedere grond voor de Britse korting zijn vervallen. Indien het structuur- en cohesiebeleid 'geschoond' zou worden voor het rondpompen van geld, dan zouden alleen de uitgaven voor de armste lidstaten gehandhaafd blijven. Voor 2004 zou dit hebben betekend dat de structuur- en cohesie-uitgaven 14 mld euro lager uitkwamen. Bij een daling van het totale EU-budget kunnen de afdrachten van de lidstaten naar beneden. Voor de becijferingen in tabel 5.4 is verondersteld dat dit ook feitelijk gebeurt. Dat de nettoposities van de rijke landen dichterbij elkaar komen te liggen, verrast dan niet. Grote nettobetalers als Nederland, Duitsland en Zweden gaan erop vooruit. Vooral Ierland en Griekenland leveren fors in.

Tabel 5.4 Bruto- en nettopositie per land bij financiële renationalisatie landbouw, hervorming cohesiebeleid en vervallen van de korting voor het VK, 2004 (procenten BNI)

	LUX	IER	NED	OST	DEN	VK	BEL	ZWE	FIN
Afdrachten aan EU	-0,38	-0,42	-0,61	-0,35	-0,41	-0,45	-0,73	-0,41	-0,36
Invoerrechten e.d.	-0,06	-0,10	-0,30	-0,08	-0,13	-0,13	-0,44	-0,11	-0,06
BTW-grondslag	-0,16	-0,15	-0,14	-0,11	-0,11	-0,15	-0,12	-0,13	-0,14
BNI-grondslag	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16
VK-korting	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ontvangen van EU	4,48	0,11	0,09	0,07	0,10	0,05	1,22	0,07	0,09
Landbouw	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cohesiebeleid	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Intern beleid	0,30	0,07	0,08	0,06	0,07	0,04	0,25	0,06	0,08
Administratieve uitgaven	4,18	0,03	0,01	0,01	0,02	0,01	0,96	0,01	0,02
Nettopositie (boekhoudkundige definitie)	4,10	-0,31	-0,52	-0,28	-0,31	-0,40	0,49	-0,34	-0,27
Nettopositie (EC-definitie)	-0,07	-0,28	-0,27	-0,25	-0,24	-0,32	-0,07	-0,28	-0,27

31 WTO = World Trade Organisation.

HOOFDSTUK 5

	FRA	DUI	ITA	SPA	GRI	CYP	SLV	POR	MAL
Afdrachten aan EU	-0,37	-0,40	-0,41	-0,44	-0,43	-0,42	-0,31	-0,40	-0,38
Invoerrechten e.d.	-0,07	-0,11	-0,09	-0,12	-0,12	-0,16	-0,05	-0,09	-0,12
BTW-grondslag	-0,14	-0,12	-0,15	-0,15	-0,15	-0,10	-0,10	-0,14	-0,10
BNI-grondslag	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16
VK-korting	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Ontvangen van EU	0,07	0,05	0,06	1,27	1,84	1,16	0,90	2,72	1,72
Landbouw	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Cohesiebeleid	0,00	0,00	0,00	1,22	1,72	0,04	0,09	2,63	0,15
Intern beleid	0,05	0,04	0,05	0,04	0,10	1,09	0,78	0,07	1,49
Administratieve uitgaven	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,03	0,02	0,01	0,09
Nettopositie (boekhoudkundige definitie)	-0,30	-0,35	-0,35	0,83	1,40	0,74	0,59	2,32	1,34
Nettopositie (EC-definitie)	-0,30	-0,28	-0,31	0,90	1,46	0,83	0,58	2,35	1,33
	TSJ	HON	SLW	EST	LIT	POL	LET	EU-25	
Afdrachten aan EU	-0,34	-0,34	-0,31	-0,35	-0,34	-0,32	-0,32	0,42	
Invoerrechten e.d.	-0,07	-0,07	-0,06	-0,09	-0,08	-0,06	-0,07	0,12	
BTW-grondslag	-0,10	-0,10	-0,09	-0,10	-0,09	-0,10	-0,08	0,14	
BNI-grondslag	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	-0,16	0,16	
VK-korting	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Ontvangen van EU	0,88	0,85	1,05	2,30	2,52	1,26	2,15	-0,39	
Landbouw	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-0,08	
Cohesiebeleid	0,20	0,27	0,35	0,46	0,54	0,44	0,60	-0,17	
Intern beleid	0,67	0,57	0,67	1,76	1,93	0,81	1,50	-0,09	
Administratieve uitgaven	0,02	0,02	0,02	0,08	0,04	0,01	0,06	-0,05	
Nettopositie (boekhoudkundige definitie)	0,55	0,52	0,74	1,96	2,18	0,94	1,84	0,03	
Nettopositie (EC-definitie)	0,57	0,54	0,74	1,93	2,19	0,95	1,82	0,00	

Bron: Gelauff *et al.* (2006)

De verbetering van de nettoposities mag niet zonder meer worden gelijkgesteld aan een netto-welvaartswinst voor de betreffende lidstaat. Een volledige financiële renationalisatie van het landbouwbeleid impliceert bijvoorbeeld dat, extreme situaties daargelaten, iedere vorm van nationale prijssteun achterwege dient te blijven. Netto-exporteurs ondervinden dan een ruilvoetverlies. Voor de Nederlandse landbouw en de voedingsmiddelenindustrie zou dit betekenen dat onder andere de uitvoerprijzen van suiker en zuivel flink naar beneden zullen gaan. Als grote exporteur van deze producten zal Nederland hier verhoudingsgewijs veel last van hebben. De afnemers in de andere lidstaten zouden dan nog slechts de lagere wereldmarktprijs betalen. Het voordeel van de Nederlandse boer die, dankzij de 'gedwongen winkelnering' van bijvoorbeeld de Duitse consument hoge prijzen voor melk ontvangt, komt dan te vervallen. Hoewel de omvang van dit nadeel zich moeilijk met enige precisie laat vaststellen, zal het in totaal zeker om enige honderden miljoenen euro's per jaar gaan. Dit verlies is in de budgetpositie van Nederland niet zichtbaar; omgekeerd komt ook de winst als gevolg

van de ruilvoetverbetering voor de netto-importerende landen niet in de EU-budgetpositie tot uitdrukking.

Van belang is bovendien dat bij de veronderstelde financiële renationalisatie lidstaten de eventuele uitgaven die samenhangen met het multifunctionele karakter van sommige vormen van landbouw, zoals landschapsbeheer en de leefbaarheid van rurale gebieden, nu zelf moeten bekostigen. Maar, zoals is betoogd in onderdeel 5.5, het valt te verwachten dat gerichte financiering van de multifunctionaliteit van agrarische activiteiten op lidstaat-niveau efficiënter is dan communautaire financiering.

5.8 Slotbeschouwing en conclusies

De Europese integratie is gestoeld op de overtuiging dat samenwerking op een aantal politieke, sociale en economische terreinen voor alle lidstaten van de Unie een nettomeerwaarde heeft. Activiteiten waarvan de lidstaten hebben besloten ze gemeenschappelijk uit te voeren hebben uiteraard ook budgettaire gevolgen. Voor de lidstaten kunnen die gevolgen sterk uiteenlopen. Als bijvoorbeeld besloten wordt boeren een inkomenstoeslag te geven bij de productie van tabak, dan profiteert Griekenland wél en Denemarken niet. Ieders bijdrage aan de financiering van het benodigde communautaire budget is vooral gerelateerd aan de hoogte van het nationaal inkomen van de lidstaten. De regels die de budgetstromen naar en uit 'Brussel' sturen resulteren in uiteenlopende nettobudgetposities voor de lidstaten. In de praktijk geeft dit telkens weer problemen, vooral bij grote verschillen in de nettopositie van lidstaten met een nagenoeg gelijk inkomen per hoofd van de bevolking.

Om uit de zich periodiek manifesterende budgetimpasse te komen, kiezen beleids-makers in Europa in de praktijk regelmatig voor *ad hoc*-oplossingen. De top in december 2005 is hiervan een fraaie illustratie. Zo is daar besloten om de BTW-afdrachten voor Oostenrijk, Duitsland, Zweden en Nederland te verlagen van 0,30 procent naar respectievelijk 0,225, 0,15, 0,10 en 0,10 procent. Aan Nederland en Zweden werd bovendien nog een jaarlijkse korting van respectievelijk 605 en 150 mln euro toegekend. Tevens werd besloten de Britse korting grotendeels in tact te laten.

De huidige situatie is, in de ogen van velen, niet erg bevredigend. Hoe zou het beter kunnen? Bij het zoeken naar een structurele oplossing dienen allereerst twee vragen te worden beantwoord. Ten eerste: welke activiteiten moet de Europese Unie op communautair niveau regelen? Ten tweede: hoe dient de financiering van die activiteiten te geschieden? Ofwel, wat wordt gemeenschappelijk gedaan en wie betaalt de kosten? Van deze (grote) vragen zijn in dit hoofdstuk enkele aspecten behandeld. Kort samengevat levert dit het volgende beeld op.

Zien we naar het budget van de afgelopen jaren, dan blijkt dat het overgrote deel van de EU-uitgaven wordt besteed aan het structuur- en cohesiebeleid en aan het landbouwbeleid. In onderdeel 5.5 is betoogd dat, gegeven het subsidiariteitsbeginsel, de communautaire landbouwuitgaven drastisch (met 80 procent) naar beneden kunnen. De communautaire meerwaarde van het huidige GLB is beperkt, zo niet negatief. Een stapsgewijze ontmanteling van grote delen van het landbouwbeleid en financiering van een wenselijk geachte compensatie voor het multifunctionele karakter van de landbouw door de lidstaten zelf, zou een bespa-

ring op het EU-budget van zo'n 35 mld euro per jaar opleveren. Dit betekent niet dat dit bedrag de nettowinst is voor de schatkisten van de lidstaten. Het onderhoud van landschap-pelijk en cultuurhistorisch aantrekkelijke gebieden zal nationaal extra kosten met zich meebrengen. Bovendien zal een volledige liberalisatie in vooral de armere gebieden – die niet erg geschikt zijn voor de landbouw of waar de landbouw niet erg ontwikkeld is – tot sociale problemen leiden. In plaats van een inkomensoverdracht uit Brussel, zal dan een nationaal gefinancierde overdracht naar arme boeren moeten plaatsvinden. Bij liberalisatie van het landbouwbeleid met in het verlengde daarvan financiële renationalisatie van de compensatie voor het multifunctionele karakter van de landbouw, verdwijnt tevens de basis (en dus het probleem) van de Britse korting op de afdracht aan de EU-begroting.

Striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel maakt ook verlaging van de communautaire uitgaven voor het structuur- en cohesiebeleid mogelijk. Subsidiariteit betekent hier dat in ieder geval aan het rondpompen van geld een einde moet komen. Alleen overdrachten van rijke naar armere lidstaten zouden nog plaats mogen vinden. Arme regio's in rijke landen zouden daarentegen een beroep op het budget van de eigen nationale overheid moeten doen, en niet op Brussel. De vraag of de bestaande overdrachten naar de armere lidstaten te hoog of te laag zijn, valt moeilijk te beantwoorden. De politieke vraag hoeveel rijke landen over hebben voor arme landen, hangt weliswaar samen met de vraag naar de effectiviteit van de overdracht, maar valt daarmee niet samen. De effectiviteitsvraag verdient een empirisch antwoord. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat, ondanks het nodige empirische onderzoek, de meningen over de effectiviteit van het structuur- en cohesiebeleid nog steeds uiteenlopen.

Een budget dat geschoond is van het merendeel van de landbouwigingen en het rondgepompte geld uit hoofde van het structuur- en cohesiebeleid, biedt *ceteris paribus* ruimte op de EU-begroting voor de financiering van andere activiteiten. In dit verband wordt dikwijls op onderzoek gewezen. Echter, voordat hiertoe wordt besloten, dient natuurlijk evenzeer te worden nagegaan of het communautaire niveau wel het juiste niveau voor de besluitvorming over het beschikbaar stellen van middelen is. Vrijgekomen budgetruimte hoeft zeker niet vanzelfsprekend aan nieuwe activiteiten te worden besteed. Evenzeer kan de communautaire begroting worden verlaagd.

Structuur- en cohesiebeleid dat wortelt in de wens dat de economie van arme en rijke lidstaten convergeert, impliceert dat alle rijke landen nettobetalers worden. Tabel 5.4 laat dit ook zien. De tweede opgeworpen vraag, welke lidstaat betaalt en hoeveel, is hiermee dus al gedeeltelijk beantwoord. Maar het principiële probleem dat voor nagenoeg even rijke lidstaten de nettopositie *vis-à-vis* het EU-budget nog aanzienlijk kan verschillen, is daarmee nog niet opgelost. In een abstracte Rawlsiaanse wereld zou achter een 'sluier van onwetendheid' over de eigen positie, een 'rechtvaardige' verdeling van de budgettaire plussen en minnen uit de bus kunnen komen. Politieke beslissers zijn zich echter te scherp bewust van de eigen nationale belangen om die niet te laten meespelen. De praktijk is hierdoor ver verwijderd van het Rawlsiaanse ideaal. Dit betekent dat indien nettoposities van min of meer even rijke lidstaten te veel uiteen gaan lopen, *ad hoc*-correcties voorlopig nog onvermijdelijk zijn. Op de langere termijn ligt het heffen van een communautaire belasting ter financiering van de uitgaven van de EU in de rede. Gedacht kan worden aan een accijnsheffing op sigaretten of energie. Voorlopig lijkt deze optie politiek echter enkele bruggen te ver.

Literatuur

- Alston, J.M., and B.H. Hurd (1990), Some Neglected Social Costs of Government Spending in Farm Programs, *American Journal of Agricultural Economics*, 72(1), 149-156
- Ballard, C.L., J.B. Shoven, and J. Whalley (1985), General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States, *American Economic Review*, 75(1), 128-138
- Barents, R. (2005), *Een grondwet voor Europa*, Europese monografieën nr. 80, Deventer: Kluwer
- Barro, R.J., and X. Sala-i-Martin (1992), Convergence, *Journal of Political Economy*, 100(2), 223-251
- Bouët, A, Y. Decreux, L. Fontagné, S. Jean, and D. Laborde (2004), *A Consistent ad Valorem Equivalent Measure of Applied Protection Across the World: The MACMacp-HS6 Database*, Working Paper 22, Paris: CEPII
- Bradley, J. (2002), *An Examination of the Ex-post Macroeconomic Impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 Countries and Regions*, http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/macro_modelling
- Browning, E.K. (1987), On the Marginal Welfare Cost of Taxation, *American Economic Review*, 77(1) 11-23
- Buchanan, J.M. (1987), *The Constitution of Economic Policy*, *American Economic Review*, 77(3), 243-250
- Cacheux, J. le (2005), *European Budget: The Poisonous Budget Rebate Debate*, Studies & Research, Nr. 41, Paris: Notre Europe
- Centraal Planbureau (1989), *Centraal Economisch Plan 1989*, Den Haag: SDU Uitgeverij
- Commissie van de Europese Gemeenschappen (diverse jaren), *De toestand van de landbouw in de Gemeenschap*, Brussel/Luxemburg: Commissie van de Europese Gemeenschappen
- Council of the European Union (2005), *Financial Perspectives 2007-2013*, Proposal, 15915/05, Brussels: Council of the European Union
- Ederveen, S., H.L.F. de Groot, and R. Nahuis (2002), *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, Discussion Paper Series Nr. 03-14, Utrecht: T.C. Koopmans Institute
- Entin, S.J. (2004), *Tax Incidence, Tax Burden, and Tax Shifting: Who Really Pays the Tax?*, Center for Data Analysis Report Nr. 04-12, Washington DC: Heritage Foundation
- European Commission (2004), *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness and Cooperation. The Third Cohesion Report*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission (2005), *Allocation of 2004 EU Expenditure by Member State*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Gelauff, G., H.J.J. Stolwijk, and P.J.J. Veenendaal (2005), *Europe's Financial Perspectives in Perspective*, CPB Document Nr. 101, Den Haag: Centraal Planbureau
- Gelauff, G., H.J.J. Stolwijk, and P.J. J. Veenendaal (2006), *Europe's Financial Perspectives in Perspective*, ENEPRI Working Paper (te verschijnen)
- IBO-werkgroep Regionaal Economisch Beleid (2004), *Regionaal Economisch Beleid in de toekomst*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 5, Den Haag: Ministerie van Financiën

HOOFDSTUK 5

- Krugman, P.R. (1991), Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, 99(3), 483-499
- Leibenstein, H. (1978), *General X-Efficiency Theory and Economic Development*, New York NY: Oxford University Press
- Meester, G., en D. Strijker (1985), *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*, WRR voorstudies en achtergronden V 46, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Pols, L., F. Daalhuizen, A. Segeren, en C. van der Veen (2005), *Waar de landbouw verdwijnt. Het Nederlandse cultuurland in beweging*, Rotterdam: NAI Uitgevers/Ruimtelijk Planbureau
- Puga, D. (2002), European Regional Policies in Light of Recent Location Theories, *Journal of Economic Geography*, 2(4), 373-406
- Romer, P. (1990), Endogenous Technological Change, *Journal of Political Economy*, 98(5), S71-S102
- Sapir, A. (2003), *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*, http://www.cijdelors.pt/eventos/Sapir/agenda_for_growing_europe_en.pdf (15 oktober 2004)
- Tweede Kamer (2005-2006), *EU-trendrapport 2006. Rapport*, 30 455, nr. 2
- Verhofstadt, G. (2005), *De Verenigde Staten van Europa*, Antwerpen: Uitgeverij Houtekiet

HOOFDSTUK 6

Belastinguitgaven

S.J.C. Hemels
A.P. Ros

6.1 Inleiding

Aan de overheid staan diverse middelen ter beschikking om beleidsdoelstellingen te bereiken, bijvoorbeeld regelgeving, voorlichting en subsidiëring. Subsidiëring kan plaatsvinden via een op de rijksbegroting verantwoorde uitgavenpost, een directe uitgave of directe subsidie genoemd, of door een tegemoetkoming in de belastingwetgeving te verlenen: een belastinguitgave of belastingsubsidie. Waar er bij een directe subsidie eerst geld van belastingbetalers naar de overheid gaat en vervolgens van de overheid naar de subsidie-ontvangers, ontbreekt bij een belastinguitgave een fysieke geldstroom tussen de belastingbetaler en de overheid. De belastingbetaler betaalt minder belasting en de overheid derft inkomsten. De einduitkomst is echter gelijk: na ontvangst van de subsidie of toepassing van de belasting-subsidie beschikt de gesubsidieerde/belastingplichtige over meer en de overheid over minder middelen dan zonder de (belasting)subsidie. Grapperhaus sprak van een overheidsuitgave gekleed in het gewaad van een belastingvermindering: materieel een overheidsuitgave, formeel een belastingvermindering.¹ Belastinguitgaven kunnen diverse vormen aannemen, bijvoorbeeld die van een vrijstelling, een aftrekpost, een *tax credit* (in de Nederlandse inkomstenbelasting vertaald als *heffingskorting*), een speciaal tarief, uitstel van het belastbare moment of het vervroegd mogen nemen van kosten.

Dit hoofdstuk staat stil bij de ontwikkeling in de verantwoording van belastinguitgaven in Nederland. Bovendien schetst het hoe deze verantwoording in de toekomst kan worden verbeterd. Om tot een zinvolle bespreking van het onderwerp te komen, is het echter van belang het begrip belastinguitgaven eerst goed af te bakenen. De ontwikkeling van de Nederlandse definitie van belastinguitgaven en de invulling van het in die definitie belangrijke begrip *primaire structuur*, komen daarom in het navolgende als eerste aan bod (onderdeel 6.2). In onderdeel 6.3 worden de omvang en de samenstelling van de Nederlandse belastinguitgaven beschreven. Vervolgens brengt onderdeel 6.4 in beeld hoe in ons land de verantwoording van belastinguitgaven tot nu toe plaatsvindt. Onderdeel 6.5 laat de tekortkomingen in deze

¹ Grapperhaus (1978), 13.

verantwoording zien. Onderdeel 6.6 betoogt dat een vaak gehoorde oplossing voor dit probleem, namelijk het afschaffen van belastinguitgaven, niet altijd de juiste weg is. Onderdeel 6.7 zet enkele andere suggesties voor verbetering op een rij. Onderdeel 6.8 sluit af met conclusies.

6.2 Afbakening

Belastinguitgaven

Het wetenschappelijke debat over belastinguitgaven is pas in de jaren zestig echt op gang gekomen. De Amerikaan Stanley S. Surrey gaf het fenomeen in 1967 – naar eigen zeggen als eerste² – een naam, die de overeenkomst met directe uitgaven tot uitdrukking bracht. Hij noemde deze fiscale tegemoetkomingen *tax expenditures*. Halberstadt en De Kam vertaalden dit met *belastinguitgaven*.³ Enkele andere in de literatuur voorkomende termen zijn *tax incentive*, *tax relief*, *indirecte subsidie*, *belastingsubsidie*, *belastingfaciliteit* en *fiscale faciliteit*.⁴ In de Duitse en Franse literatuur worden de termen *Steuervergünstigung* respectievelijk *dépenses fiscales* en *avantages fiscaux* gehanteerd.

Niet alleen in terminologie, maar ook in de omschrijving van het begrip belastinguitgave wijken diverse schrijvers in meer of mindere mate van elkaar af. Surrey en Sunley gebruikten de volgende – op de inkomstenbelasting toegesneden – definitie van een *tax expenditure*:

“... a special item in the income tax – such as a special exclusion or exemption – that represents a deliberate departure from accepted concepts of net income and the regular rate structure in order to affect the private sector in a way that is often accomplished by direct expenditures.”⁵

Halberstadt en De Kam vertaalden en veralgemeniseerden deze definitie als volgt:

“... een belastinguitgave is een tegemoetkoming in de fiscale wetgeving, die inbreuk maakt op de algemene bepalingen betreffende de heffingsgrondslag of een afwijking vormt van de normale structuur van de belastingwet, en welke een beleidsdoelstelling bevordert, die de overheid ook via directe uitgaven kan nastreven”.⁶

Grapperhaus had een aantal bezwaren tegen deze definitie. Hij vond het begrip ‘tegemoetkoming’ niet neutraal en stelde dat het woord ‘of’ moest worden vervangen door ‘en/of’. Ook stelde hij als noodzakelijke voorwaarde dat indien de belastingvermindering niet zou bestaan, de overheid de uitgave in de directe uitgavensfeer zou doen. Bovendien was naar zijn mening de inbreuk op de – wat hij noemde – optimale structuur geen voorwaarde voor, maar veeleer het gevolg van het bestaan van een belastinguitgave en derhalve geen onderdeel van de definitie. Zijn definitie luidde daarom:

² Surrey (1973), vii.

³ Halberstadt en De Kam (1977), 73.

⁴ Zie o.a. Christiaanse (1977), 70, Wolfson (1977), 18, en Velde (1966), 271.

⁵ Surrey en Sunley (1976), 16-17.

⁶ Halberstadt en De Kam (1977), 73-74.

“... een belastinguitgave is een belastingvermindering welke in de belastingwet is opgenomen uitsluitend met het oog op realisering van een beleidsdoelstelling van de overheid, waarvan in redelijkheid kan worden aangenomen dat, indien zij niet in de vorm van een belastingvermindering zou zijn gegoten, de overheid die beleidsdoelstelling tot haar beloop, in de directe uitgaven zou hebben nagestreefd.”⁷

Van den Tempel vond deze definitie te beperkt.⁸ Hij was van mening dat de definitie van Surrey internationaal algemeen aanvaard was en zijn waarde had bewezen.

Ook Giele en De Vries konden zich niet geheel vinden in de definitie van Halberstadt en De Kam. Naar hun mening week de omschrijving van deze auteurs qua accent niet onbelangrijk af van die van Surrey en Sunley. Laatstgenoemden spraken slechts van een belastinguitgave indien de belastingwetgever een tegemoetkoming creëert, die normaliter (het is overigens de vraag of ‘vaak’ niet een betere vertaling van het door Surrey en Sunley gebruikte ‘often’ is) door middel van directe overheidsuitgaven tot stand wordt gebracht. Eerst dan kon volgens Giele en De Vries worden gesproken van het impliciteren via een belastinguitgave van hetgeen gewoonlijk als overheidsuitgave wordt geëxpliciteerd.⁹ Deze inperking komt de bruikbaarheid van de definitie echter niet ten goede. Fiscale faciliteiten die worden geïntroduceerd voor doelen waarvoor (nog) geen directe subsidie wordt verleend, zouden hierdoor niet als belastinguitgave kunnen worden aangemerkt. Dit zou in strijd zijn met het door Halberstadt en De Kam omschreven doel van het onderzoek naar belastingsubsidies, te weten het expliciteren van impliciete overheidsuitgaven¹⁰ (en dus niet, zoals Giele en De Vries schreven, het via de belastinguitgave impliciteren van hetgeen gewoonlijk als overheidsuitgave wordt geëxpliciteerd) en het verschaffen van een instrument om alle betrokkenen beter inzicht te geven in de mogelijke beleidsopties.¹¹

In latere definities van het begrip belastinguitgaven verdwijnt de passage over de tegenhanger in de vorm van directe uitgaven dan ook vaak. Dit is bijvoorbeeld het geval in de definitie van Willis en Hardwick uit 1978:

“A tax expenditure is an exemption or relief which is not part of the essential structure of the tax in question but has been introduced into the tax code for some extraneous reason.”¹²

Ook Halberstadt en De Kam hebben later een enigszins gewijzigde definitie geformuleerd:

“... voorzieningen in de fiscale wetgeving die de belastinggrondslag beperken of een afwijking betekenen van de normale structuur van de betrokken belasting.”¹³

7 Grapperhaus (1978), 20.

8 Van den Tempel (1978), 30-31.

9 Giele en De Vries (1976), 885.

10 Halberstadt en De Kam (1976a), 641.

11 Halberstadt en De Kam (1976b), 894.

12 Willis en Hardwick (1978), 1.

13 Halberstadt en De Kam (1978), 161.

De *Committee on Fiscal Affairs* van de OECD hanteerde in 1984 eveneens een definitie waarin de directe uitgaven niet werden genoemd:

“... a departure from the generally accepted or benchmark tax structure which produces a favorable tax treatment of particular types of activities or groups of taxpayers.”¹⁴

Mede naar aanleiding van alle publicaties over het belang van het zichtbaar maken van belastingsubsidies gaf de minister van Financiën in 1976 opdracht tot een studie. De hiertoe in 1977 ingestelde Werkgroep Belastinguitgaven publiceerde in 1987 haar rapport, waarin ze uit het grote aantal definities een vijftal veel genoemde elementen destilleerde:¹⁵

1. Vermindering van de belastingopbrengsten.
2. Inbreuk op de primaire structuur.
3. Niet-fiscale beleidsdoelstelling (dit is volgens de werkgroep echter slechts een hulpmiddel voor toetsing aan de primaire structuur en hoort volgens haar daarom niet thuis in een definitie van belastinguitgaven).
4. Omzetbaarheid in directe uitgaven (ook dit aspect is volgens de werkgroep geen zelfstandig element van de definitie).
5. Beperkte omvang van de kring der betrokken belastingplichtigen (dit element acht de werkgroep niet relevant).

De werkgroep kwam vervolgens tot de volgende definitie:

“... een belastinguitgave is een overheidsuitgave in de vorm van een derving of een uitstel van belastingontvangsten die voortvloeit uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet.”¹⁶

Deze definitie kan worden betiteld als de ‘officiële’ Nederlandse definitie. Weliswaar heeft het Ministerie van Financiën diverse malen benadrukt dat een algemeen aanvaarde definitie niet bestaat,¹⁷ maar alle stukken die het ministerie publiceert, gebruiken de definitie uit 1987. Het belangrijkste stuk in dit kader is de Miljoenennota. In een bijlage bij de Miljoenennota wordt sinds 1999 een op de voornoemde omschrijving gebaseerde inventarisatie van belastinguitgaven gegeven. Uit een oogpunt van vergelijkbaarheid is het een goede zaak dat voor één algemeen te hanteren definitie is gekozen. Het is daarom opmerkelijk dat het SCP in 2003 nog een afwijkende definitie gebruikte:

“Een belastinguitgave is een derving van belasting doordat een afwijking van de primaire heffingsstructuur van een belasting wordt toegestaan om een overheidsdoelstelling te bereiken die ook met gewone overheidsuitgaven zou kunnen worden bereikt.”¹⁸

14 OECD (1984), 7. In een vervolgrapport uit 1996 geeft de OECD geen eigen definitie meer, maar signaleert deze organisatie slechts dat verschillende landen verschillende definities hanteren (OECD, 1996, 9-11).

15 Ministerie van Financiën (1987), 11.

16 Ministerie van Financiën (1987), 16.

17 Onder andere in Tweede Kamer (1995-1996a), 8, (1995-1996b), 52 en (1998-1999a), 113.

18 Pommer en Jonker (2003), 11.

Uit de literatuurlijst van het desbetreffende rapport blijkt dat het SCP het artikel van Halberstadt en De Kam (1976a; dat per abuis tien jaar later, in 1986, wordt gedateerd) en het rapport van het Ministerie van Financiën uit 1987 heeft gebruikt.¹⁹ Een verwijzing naar de belastinguitgavenbijlage bij de Miljoenennota ontbreekt in de literatuurlijst van het SCP-rapport. Mogelijk verklaart dit deze – in onze ogen ongewenste – afwijking.

Primaire structuur

Het belangrijkste pijnpunt in de definiëring van het begrip belastinguitgave bleek steeds te zijn gelegen in de vaststelling van de normale structuur van een belastingwet. Ook voor dit begrip werden in de literatuur diverse benamingen gebruikt. Halberstadt en De Kam gebruikten evenals Surrey²⁰ de term 'normale' of 'normatieve' inkomstenbelasting. In mindere mate hanteerden zij het woord 'ideale' belasting. Grapperhaus stelde de term 'optimale belastingstructuur' voor.²¹ Willis en Hardwick gebruikten het begrip 'structural elements of a tax'.²² De invulling van deze begrippen leidde echter weer tot wezenlijker meningsverschillen dan de te hanteren terminologie.

Stevens betitelde de definitiestrijd als een wetenschappelijk schijngevecht, dat eigenlijk politiek van aard was.²³ Dit werd veroorzaakt door de (impliciete) insteek die vaak bij de debatten over belastinguitgaven werd gekozen, namelijk dat belastinguitgaven als wezensvreemd uit de belastingwetten moeten worden verwijderd en eventueel vervangen door directe subsidies. Deze achtergrond maakte het van belang te bepalen welke faciliteiten wel en welke niet als afwijkend van de normale structuur werden bestempeld en derhalve wat onder de 'normale structuur' werd verstaan. Stevens stelde provocerend:

“... men gaat formeel uit van een 'fundamenteel inkomensbegrip' d.w.z. van datgene wat men zelf een juist inkomensbegrip vindt omdat men de implicaties van dat begrip politiek aantrekkelijk vindt. Bij toepassing daarvan op het huidige belastingstelsel stuit men dan op uitzonderingen, afwijkingen van dat 'fundamentele inkomensbegrip.' Die uitzonderingen zijn een logisch maar ook beoogd gevolg van het gekozen inkomensbegrip. Vervolgens stelt men dat ze afgeschaft moeten worden, juist omdat ze niet met het gekozen inkomensbegrip sporen en om die conclusie te versterken noemt men ze tax expenditures. Wat aldus wordt voorgesteld als de conclusie uit een wetenschappelijk betoog is in feite een verpakte politieke keuze.”²⁴

De kijk van Stevens lijkt te worden bevestigd door de vlamme betogen die her en der zijn te lezen over de redenen waarom bepaalde aftrekposten wel of niet tot de normale structuur zouden behoren. Dit betrof bijvoorbeeld de kinderaftrek en de aftrek van pensioenpremies. Over de giftenaftrek is in de Amerikaanse literatuur een dergelijke discussie gevoerd.²⁵ Weliswaar wordt de Nederlandse discussie over de hypotheekrenteaftrek niet expliciet in deze

19 Pommer en Jonker (2003), 209.

20 O.a. Surrey (1981), 36.

21 Grapperhaus (1978), 20-21.

22 Willis en Hardwick (1978), 1.

23 Stevens (1978), 33-34.

24 Stevens (1978), 35.

25 Zie Simon (1987), 73-76.

termen gevoerd, maar Stevers' argumentatie kan ook op dit debat worden toegepast. Vrijwel iedere fiscalist zal uit fiscaaltechnisch oogpunt van oordeel zijn dat de eigen woning een wezensvreemd element is in box 1 van de Wet inkomstenbelasting 2001. De eigen woning zou wetssystematisch net als alle andere vermogensbestanddelen in box 3 moeten worden belast. Dit zou ruwweg betekenen dat het verschil tussen de marktwaarde van de woning en de hypotheekschuld bij de rendementsgrondslag zou worden opgeteld. Over deze rendementsgrondslag is na aftrek van het heffingvrije vermogen per saldo 1,2 procent belasting verschuldigd. De betaalde hypotheekrente is in deze systematiek niet aftrekbaar. Bovendien kan in box 3 nooit een verlies voorkomen. Een negatieve rendementsgrondslag wordt namelijk op nihil gesteld. Dit wijkt af van de huidige behandeling van de eigen woning in box 1. Doordat de betaalde hypotheekrente over het algemeen de bijtelling op grond van het eigenwoningforfait overtreft, leidt het bezit van een eigen woning momenteel meestal tot een negatieve post die van het overige progressief belaste inkomen kan worden afgetrokken. De meeste fiscalisten zijn het erover eens dat dit als een belastinguitgave moet worden beschouwd. Dat de eigen woning in plaats van in box 3 in box 1 wordt belast, vormt immers een afwijking van de primaire structuur van de Wet inkomstenbelasting 2001, waarin vermogensbestanddelen in box 3 worden belast. Als de politieke voorstanders van handhaving van de hypotheekrenteaftrek zou worden gevraagd of deze regeling een inbreuk op de primaire structuur van de wet vormt, zou het antwoord echter heel anders kunnen luiden. De bewindslieden van Financiën zouden kunnen stellen dat de primaire structuur van de Wet inkomstenbelasting 2001 tevens behelst dat box 1 bestaat uit het inkomen uit werk en woning. In deze visie is de hypotheekrenteaftrek juist een onderdeel van de primaire structuur. In de belastinguitgavenbijlage bij de Miljoenennota is de belastingderving door de hypotheekrenteaftrek dan ook niet opgenomen. Dit is echter een voorbeeld van wat Stevers een verpakte politieke keuze noemt. Aan de wet ligt immers de politieke beslissing ten grondslag dat aan de hypotheekrenteaftrek niet mag worden getornd. Dat de wet vervolgens aan dit uitgangspunt voldoet, maakt niet dat deze wetssystematische 'systeemfout' onderdeel wordt van de primaire structuur.

De vraag wat de normale structuur van met name de inkomstenbelasting is, heeft de gemoeiden in fiscaal Nederland vooral in de jaren zeventig van de vorige eeuw sterk bezig gehouden. Als iets naar aanleiding van deze discussie duidelijk is geworden, is het dat er altijd een grijs gebied zal blijven van bepalingen die door bepaalde auteurs wel en door andere niet als belastinguitgaven worden aangemerkt. Christiaanse benadrukte dan ook dat de normale structuur van een belasting per land en in de tijd kan verschillen.²⁶ Van den Tempel voegde hier aan toe dat wegens het ontbreken van een algemene Nederlandse rechtsovertuiging ook de opvattingen van burgers en politieke partijen hierover verschillen.²⁷

Vanuit de wetenschap zijn echter wel degelijk pogingen gedaan om waarde vrije maatstaven te vinden op grond waarvan de belastingstructuur kan worden gedefinieerd. Goudswaard en

²⁶ Christiaanse (1977), 70.

²⁷ Van den Tempel (1977), 95.

Vording onderscheidde in 1990 twee werkwijzen voor het bepalen van de normale structuur van de inkomstenbelasting (hun constatering kunnen naar onze mening ook naar andere belastingen worden doorgetrokken):²⁸

1. Een normatieve: men formuleert een 'ideaal' inkomensbegrip, los van het inkomensbegrip dat in feite aan de belasting ten grondslag ligt. Daarbij is doorslaggevend wat economisch gezien onder het begrip inkomen valt: elke toename van bestedingsmogelijkheden binnen een bepaald tijdvak.
2. Een positieve: het geldende fiscale inkomensbegrip wordt als uitgangspunt van de analyse genomen. Van elke aftrekpost en vrijstelling dient dan te worden beoordeeld of deze past binnen de beginselen waarop de inkomstenbelasting berust. Is dit niet het geval, dan is er sprake van een belastinguitgave.

Goudswaard en Vording constateerden reeds dat het in de praktijk erg moeilijk is gebleken een 'economisch' inkomensbegrip strikt toe te passen. In het denken over de normale structuur van belastingen is de positieve benadering dan ook overheersend.

Christiaanse omschreef de normale of normatieve belasting als het systeem van regels omtrent een belasting.²⁹ Vervolgens formuleerde hij in navolging van McDaniel³⁰ een aantal fundamentele vragen voor het achterhalen van deze structuur:

1. Wat is de basis, de belastbare maatstaf van de belasting?
2. Wat is de belastbare eenheid?
3. Wat is de tijdsperiode?
4. Wat zijn de tarieven?

Ook Surrey hanteerde deze elementen bij de bepaling van de normatieve structuur van een belasting.³¹

De Werkgroep Belastinguitgaven vond dat de voor toetsing relevante structuur van een belasting waarde vrij moest zijn. Zij bracht dit in haar rapport uit 1987 tot uitdrukking door niet te spreken over de 'normale structuur', maar door het begrip 'primaire structuur' te hanteren. In deze term zag de werkgroep

"... de meest neutrale verwijzing naar de eigenlijke fiscale doelstelling, dat een belasting wordt geheven ter financiering van overheidsuitgaven, op zodanige wijze dat de daaruit voortvloeiende lasten op evenwichtige wijze worden verdeeld".³²

Volgens de werkgroep zal de primaire structuur aanwijzingen bevatten over het belastingobject, het tarief en de belastingplichtige.³³ Ook de Miljoenennota hanteert dit begrip 'primaire structuur'.

²⁸ Goudswaard en Vording (1990), 232.

²⁹ Christiaanse (1977), 70.

³⁰ McDaniel (1976), 245.

³¹ Surrey (1981), 36.

³² Ministerie van Financiën (1987), 12.

6.3 Omvang en samenstelling

Los van de gehanteerde definitie bestaat consensus dat er in ons belastingstelsel een groot aantal belastinguitgaven bestaat, waarmee een bedrag aan gedeelde belastingontvangsten van vele miljarden euro's is gemoeid. Een eerste indruk biedt het overzicht van belastinguitgaven dat sinds enkele jaren in een bijlage van de Miljoenennota wordt gepresenteerd. Tabel 6.1 geeft een samenvattend overzicht.

Tabel 6.1 Belastinguitgaven in 2005 volgens de Miljoenennota (mld euro)

Belastingen op inkomen, winst en vermogen	7,0
Ondernemingen algemeen	2,0
Investerings algemeen	0,3
Investerings voor het milieu	0,1
Lastendruk arbeid, gericht op werkgevers	0,9
Lastendruk arbeid, gericht op werknemers	0,5
Inkomsten uit vermogen	2,0
Overige	1,2
Kostprijsverhogende belastingen	4,3
Energiebelasting	0,1
Verlaagd tarief omzetbelasting	2,9
Vrijstellingen omzetbelasting	0,4
Speciale regelingen omzetbelasting	0,1
Accijnzen	0,4
Belasting op personenauto's en motorrijwielen	0,1
Motorrijtuigenbelasting	0,2
Overdrachtsbelasting	0,1
Totaal-generaal	11,3

Bron: Tweede Kamer (2005-2006b), 109-113

Achter de cijfers van tabel 6.1 gaan meer dan honderd belastingfaciliteiten schuil. De meeste daarvan impliceren een belastingderving van enkele miljoenen tot hooguit enkele tientallen miljoenen euro's per jaar. Bij enkele regelingen gaat het om veel meer geld.

Bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen is de veruit meest omvangrijke faciliteit die van de zelfstandigenaftrek (gerangschikt onder het kopje 'ondernemingen algemeen'). Deze belastingbesparing voor kleine zelfstandigen kost de schatkist zo'n 1,2 mld euro per jaar. Goede tweede is een faciliteit voor inkomsten uit sparen en beleggen, namelijk de algemene vrijstelling voor kleine vermogens bij de berekening van het forfaitair rendement, met een belastingderving van 0,9 mld euro per jaar. In dezelfde categorie vergt de vrijstelling van rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen 0,6 mld euro. Onder de overige regelingen valt de vrijstelling voor bepaalde uitkeringen (zoals de huursubsidie³⁴), met een budgettair

³³ Ministerie van Financiën (1987), 13.

³⁴ Met ingang van 2006 is de huursubsidie vervangen door de via de belastingdienst uitgekeerde huurtoeslag. Dit doet aan het karakter van belastinguitgave van deze regeling echter niets af.

BELASTINGUITGAVEN

belang van 0,7 mld euro. De werknemersspaaregelingen (waaronder het spaarloon) maken deel uit van de regelingen ter verlaging van de lastendruk op arbeid, gericht op werknemers. Met deze faciliteiten was in 2005 nog bijna 0,3 mld euro gemoeid. Voordat het kabinet het mes in deze faciliteiten zette, bedroeg het budgettaire belang meer dan 0,6 mld euro. In dezelfde groep hoort de pas geïntroduceerde levensloopregeling thuis. Daarvan is de geschatte derving voor de schatkist veel geringer. Het budgettair beslag bedraagt in 2005 nog nihil, en loopt op tot ruim 0,1 mld euro in 2010. Een bekende faciliteit is de giftenaftrek (categorie 'overige'), die een relatief bescheiden bedrag van 0,2 mld euro per jaar kost.

Van de 4,3 mld euro aan belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen is het verlaagde tarief in de omzetbelasting (BTW) met 2,9 mld verreweg de meest omvangrijke. Onder dit tarief van 6 procent vallen onder andere voedingsmiddelen in de horeca (1 mld euro), personenvervoer (0,5 mld euro) en drukwerk (ook 0,5 mld euro). Vrijstellingen in de BTW voor sportclubs, post, vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen, kerken en fondswerving kosten nog eens 0,4 mld euro.

Hoewel de belastinguitgaven die in de Miljoenennota worden opgesomd al een omvangrijk bedrag van meer dan 11 mld euro (ruim 2 procent van het bbp), vertegenwoordigen, is dit nog maar de punt van de ijsberg. Een onbekend aantal regelingen komt namelijk niet in dit overzicht voor.³⁵ In de Wet inkomstenbelasting 2001 bestaan in elk geval drie belastinguitgaven, waarvan het budgettaire belang dat van de regelingen uit de Miljoenennota (verre) te boven gaat. Tabel 6.2 geeft een overzicht.

Tabel 6.2 Belastinguitgaven, 2005 (mld euro)

Regelingen genoemd in de Miljoenennota	11
Eigen woning in box 1	15
Omkeerregel ouderdagsvoorzieningen	9
Vrijstelling kinderbijslag	1
Overige belastinguitgaven	PM
Totaal	36 + PM

Tabel 6.2 laat zien dat de Miljoenennota een belastingderving uit hoofde van belastinguitgaven laat zien die zeker minder dan een derde bedraagt van het bedrag dat de fiscus door dergelijke regelingen misloopt. Welke regelingen laat de Miljoenennota niet zien?

In de eerste plaats is dat het budgettaire verlies door de speciale fiscale behandeling van de eigen woning. Op grond van de primaire structuur van de Wet inkomstenbelasting 2001 zou de eigen woning belast dienen te worden in box 3 van deze heffing, die een forfaitair rendement op het nettovermogen hanteert van 4 procent, hetgeen belast wordt tegen een vast tarief van 30 procent. In principe zou derhalve de brutowaarde van het eigenwoningbezit bij de overige vermogensbestanddelen van de belastingplichtigen dienen te worden

35 Willis en Hardwick (1978, 11) merkten hierover op: "It seems strange to be (in effect) spending government money without knowing how much is being spent".

opgeteld en vervolgens verminderd te worden met het totale bedrag aan schulden, inclusief de hypotheekschuld. Het resterende bedrag (het nettovermogen) wordt belast met een tarief van (30 procent van 4 procent =) 1,2 procent. Kijken we alleen naar lusten en lasten van de eigen woning, dan kan de volgende rekensom worden gemaakt. Volgens het CPB bedraagt de brutowaarde van het eigenwoningbezit 1.050 mld euro. Daar staat een totale hypotheekschuld tegenover van ongeveer 420 mld euro, zodat de nettowaarde van het eigenwoningbezit 630 mld bedraagt.³⁶ Over dit bedrag zou in principe 7,6 mld euro belasting verschuldigd dienen te zijn. De werkelijkheid is echter heel anders. De eigen woning is uit box 3 gelicht en is ondergebracht in box 1. Daarbij zijn vervolgens twee afwijkingen op de primaire structuur aangebracht.

De eerste betreft het zogeheten 'H-woord', ofwel de hypotheekrenteaftrek. Onder het regime van de Wet op de inkomstenbelasting 1964 werd wel de stelling ingenomen dat deze aftrek past in de primaire structuur van de inkomstenbelasting. Hiervoor werd als motivering gegeven dat de wetgever in het verleden de aankoop van de eigen woning voor een deel (40 procent) als een consumptieve besteding en voor een deel (60 procent) als een investering in een bron van inkomen had aangemerkt. Wat hier ook van zij onder het regime van de Wet op de inkomstenbelasting 1964, onder het regime van de Wet inkomstenbelasting 2001 gaat deze redenering in elk geval niet meer op. Privé-investeringen vallen in de Wet inkomstenbelasting 2001 namelijk onder het regime van het inkomen uit sparen en beleggen. Onder dit regime wordt zoals gezegd een forfaitair rendement van 4 procent over het verschil tussen de waarde van de bezittingen en de schulden belast. Aftrek van werkelijke kosten, zoals hypotheekrente, is onder dit regime niet mogelijk. Op grond van de primaire structuur van de wet zou de waarde van de eigen woning bij de bezittingen moeten worden opgeteld en de hypotheekrente bij de schulden. De hypotheekrenteaftrek moet derhalve als een belastinguitgave worden aangemerkt. Het gaat bij deze regeling om een enorm bedrag. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft het Ministerie van Financiën op 20 maart 2006 een notitie gemaakt waarin varianten voor de aanpassing van de fiscale behandeling van de eigen woning zijn doorgerekend. Uit deze notitie blijkt dat in 2005 de geraamde belastingderving als gevolg van de hypotheekrenteaftrek 11,7 mld euro bedraagt.³⁷

De tweede afwijking op de primaire structuur in dit verband is het op een laag niveau vaststellen van het eigenwoningforfait. De waarde van de eigen woning wordt niet geacht het standaard forfaitair rendement van 4 procent te hebben, maar van slechts 0,6 procent, met een maximum van 8.750 euro. Deze bevoordeling van de eigenwoningbezitter wordt (iets) gematigd doordat het forfait wordt belast tegen het progressieve schijventarief van box 1, hetgeen in veel gevallen (iets) boven de 30 procent ligt die in box 3 zou gelden. Per saldo inde de fiscus in 2005 1,8 mld uit hoofde van het eigenwoningforfait.³⁸

De omvang van de belastinguitgave uit hoofde van de behandeling van de eigen woning in box 1 kan als volgt worden benaderd. Nadat de eigen woning uit box 1 is gelicht, vervalt enerzijds de hypotheekrenteaftrek (budgettair effect 11,7 mld euro) en anderzijds de bijtelling van

³⁶ Centraal Planbureau (2006), 70.

³⁷ Ministerie van Financiën (2006), 3.

³⁸ Ministerie van Financiën (2006), 3.

de huurwaarde (1,8 mld euro). Hierdoor zou de opbrengst van de inkomensheffing met circa 10 mld euro toenemen. Het belasten van de nettovermogenswaarde van het eigenwoningbezit in box 3 zou nog eens bijna 5 mld euro opleveren. Dit brengt de totale omvang van de belastinguitgave op 15 mld euro.

De tweede belastinguitgave die in het overzicht van de Miljoenennota ontbreekt houdt verband met de zogeheten *omkeerregel* bij oudedagsvoorzieningen. Deze tegemoetkoming houdt in dat veruit de meeste betaalde pensioenpremies aftrekbaar zijn (werknemersaandeel) of zijn vrijgesteld (werkgeversaandeel). Daar tegenover staat dat de uitkeringen die op latere leeftijd worden genoten, onder de belastingheffing vallen. Door het uitstel van belastingheffing incasseren de belastingbetalers twee voordelen. Allereerst genieten zij uiteraard een rentevoordeel, dat onbelast blijft. Bovendien vindt de belastingheffing in de toekomst plaats tegen een (veel) lager gemiddeld tarief (mede uitgaande van de huidige AOW-premievrijstelling voor personen van 65 jaar en ouder). Het tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken bedraagt gemiddeld ongeveer 45 procent, terwijl de pensioenuitkeringen tegen gemiddeld slechts 25 procent worden belast.³⁹ Daar komt nog bij dat de aangroei van de belegde pensioenpremies bij de pensioenfondsen onbelast blijft. Al met al gaat het ook bij de omkeerregel om een zeer omvangrijke belastingderving. Caminada en Goudswaard (2004) berekenden het hiermee gemoeide bedrag op ongeveer 9 mld euro.

Een derde belastinguitgave die in het overzicht van de Miljoenennota ontbreekt, is de vrijstelling van heffing van de kinderbijslag. In het overzicht van belastinguitgaven in de Miljoenennota staat weliswaar een post 'vrijstelling bepaalde uitkeringen (o.a. huursubsidie)', met een bedrag aan belastingderving in 2005 van 0,7 mld, maar daar maakt de kinderbijslag geen deel van uit. Dat is vreemd, want er is geen reden om de kinderbijslag anders te benoemen dan bijvoorbeeld de huursubsidie. Wij rekenen de vrijstelling van de kinderbijslag dan ook tot de belastinguitgaven. Het gaat bij deze overdracht aan gezinnen om meer dan 3 mld euro per jaar. Het bijbehorende belastingeffect bedraagt ruim 1 mld euro.

Bij de bovengenoemde drie belastinguitgaven gaat het niet alleen om een groot bedrag aan belastingderving op dit moment; het financiële belang van de huidige behandeling van de eigen woning zal in de komende jaren ook nog eens sterk toenemen. Het aandeel van de eigen woningen in de nationale huizenvoorraad zal voorshands blijven stijgen, terwijl een duidelijke daling van de huizenprijzen voorlopig nog niet in zicht is. Dit betekent dat de belastingderving voor de schatkist uit hoofde van de hypotheekrenteaftrek zal blijven toenemen. Daar komt het risico van een rentestijging nog bij. Als de (hypotheek)rente in de komende jaren weer wat boven het thans historisch lage niveau zou komen, wordt er navenant meer aan hypotheekrente afgetrokken.

Behalve de bovengenoemde omvangrijke belastinguitgaven ontbreekt nog een onbekend aantal belastinguitgaven met een beperkter financieel bereik in het overzicht uit de Miljoenen-

39 Centraal Planbureau (1998), 11.

nota. Hiervoor kunnen de belastinguitgaven voor kunst en cultuur als voorbeeld dienen. Van de 36 belastinguitgaven voor kunst en cultuur die in Hemels (2005) zijn geïnventariseerd, was in de Miljoenennota 2005 van 21 belastinguitgaven de budgettaire derving onbekend. De inkomstenbelasting kent zeven van dergelijke belastinguitgaven. Deze komen allemaal in het overzicht van de Miljoenennota voor. De omzetbelasting viel daarentegen in negatieve zin op: van zeven van de twaalf belastinguitgaven voor kunst en cultuur was de budgettaire derving niet opgenomen. Mogelijk is dit mede veroorzaakt doordat de omzetbelasting in het belastinguitgavendebat tot nu toe veel minder aandacht heeft gekregen dan de inkomstenbelasting. Dit is in de Europese context niet terecht, omdat met de belastinguitgaven voor de omzetbelasting (voor zover deze bekend zijn) vaak zeer grote bedragen gemoeid zijn.

Tot slot wijzen wij nog op een regeling die formeel niet tot de belastinguitgaven mag worden gerekend, maar die in economisch opzicht wel een vergelijkbare werking heeft. Dit is het zogeheten *ouderentariaf* in de inkomensheffing. Omdat de AOW formeel nog steeds als een (sociale) verzekering wordt gezien, hoeven 65-plussers geen AOW-premie te betalen. Door deze premievrijstelling ligt het tarief voor de eerste en de tweede schijf van de inkomensheffing bijna 18 procentpunten beneden het standaardtarief. Men kan zich echter ten stelligste afvragen of de AOW nog steeds het karakter van een sociale verzekering heeft. Het gaat bij deze regeling veeleer om een sociale *voorziening*, die beoogt bejaarden een minimuminkomen te verstrekken, zonder toets op andere eigen inkomsten en de aanwezigheid van vermogen. Het bestaan van een AOW-fonds en het 'zichtbaar' maken van het premiegedeelte in het tarief van de huidige inkomensheffing lijken gekunstelde constructies om de praktijk nog te laten lijken op wat de wet formeel bepaalt. Het is met andere woorden verdedigbaar om 65-plussers te laten bijdragen aan de financiering van deze op de solidariteitsgedachte gebaseerde regeling. Wanneer het ouderentariaf zou verdwijnen en gelijktijdig de AOW-uitkering bruto zo veel zou worden opgehoogd dat op het minimumniveau geen koopkrachtverlies ontstaat (netto-nettokoppeling), zou dit de schatkist per saldo ongeveer 2 mld euro opleveren.⁴⁰ Zoals gezegd gaat het hier formeel niet om een belastinguitgave, omdat bij afschaffing van het ouderentariaf in eerste instantie de opbrengst van de AOW-premie en niet die van de inkomstenbelasting zou toenemen. Wanneer men echter door een economische bril naar beide heffingen kijkt is het verschil tussen deze twee flinterdun, zo niet afwezig. Belastingplichtigen reageren op precies dezelfde manier op een premie- als op een belastingverhoging. Wanneer het formele verschil tussen inkomstenbelasting en premie AOW zou worden opgeheven zou er opeens wel een belastinguitgave in de orde van grootte van 2 mld euro ontstaan. Intussen zal ook het budgettaire verlies uit hoofde van het ouderentariaf in de komende jaren fors groeien. Zowel het aantal ouderen als hun inkomens zullen in de komende decennia immers meer dan evenredig stijgen.

40 Goudswaard, Caminada en Vording (2004).

6.4 Verantwoording van belastinguitgaven

Aanleiding

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ontstond in veel westerse landen een discussie over belastinguitgaven.⁴¹ Een belangrijke aanleiding vormde de onzichtbaarheid van deze vorm van overheidsuitgaven. Directe subsidies moeten op de begroting als een uitgave worden opgenomen. De periodieke controle door het parlement op deze overheidsuitgaven is relatief stringent. Belastinguitgaven worden echter niet expliciet in de begroting verantwoord. De beperkte zichtbaarheid van belastingsubsidies bemoeilijkt de democratische controle op deze vorm van overheidsuitgaven. Surrey en McDaniel waarschuwen zelfs: “... unless attention is paid to tax expenditures, a country does not have either its tax policy or its budget policy under full control.”⁴²

Hun onzichtbaarheid maakt belastinguitgaven aantrekkelijk voor pressie- en belangengroepen, omdat deze minder snel de kans lopen afgeschaft te worden dan directe, op de rijksbegroting verantwoorde subsidies. Surrey en Sunley, Van den Tempel, en Halberstadt en De Kam hebben allen het vermoeden uitgesproken dat juist voor belastingsubsidies werd gekozen om de subsidie zo goed mogelijk te versluieren.⁴³

Door de gehanteerde begrotingssystematiek werd het in de jaren negentig in Nederland extra aantrekkelijk om in belastinguitgaven te ‘vluchten’. Sinds de invoering van de *Zalmnorm* in 1994 is er sprake van vaste ijklijnen aan de uitgavenkant van de begroting, waardoor de uitgavenontwikkeling wordt gemaximeerd met behulp van vaste reële uitgavenplafonds. Aan de inkomstenkant ontbreekt een dergelijke norm. Daardoor bleef het voor vakministeries aantrekkelijk om nieuw beleid te financieren via belastinguitgaven, ook als dit niet noodzakelijkerwijs doelmatiger of doeltreffender is dan via directe subsidies. Als voorbeeld kunnen de belastinguitgaven voor kunst en cultuur dienen: in de periode 1995-2005 werden niet minder dan vijftien van dergelijke belastinguitgaven ingevoerd.⁴⁴ Belastinguitgaven hebben voor het vakministerie als voordeel dat deze bij invoering niet dwingen tot een uitgavenbeperking, maar ‘slechts’ een vermindering van de algemene middelen tot gevolg hebben. Vervolgens slaan de risico’s van budgettaire tegenvallers in de uitvoering niet neer op de desbetreffende departementale begroting, maar eveneens in de belastingontvangsten. Vanuit het perspectief van het overheidsbeleid als geheel kan dit echter tot een niet-optimale besteding van overheidsgeld leiden.

41 De meest bekende aanjager van deze discussie was de Amerikaan Stanley S. Surrey (o.a. 1971, 1973). In Nederland gaven Halberstadt en De Kam vanaf het midden van de jaren zeventig veel bekendheid aan deze problematiek (o.a. 1976a, 1977 en 1978). Minder bekend is echter dat Velde (1966) reeds op de nadelen van de beperkte zichtbaarheid van belastingsubsidies wees.

42 Surrey en McDaniel (1980), 124.

43 Surrey en Sunley (1976), 29, Van den Tempel (1977), 94, en Halberstadt en De Kam (1978), 163.

44 Hemels (2005), 398.

Beter zicht op belastinguitgaven

Vrijwel iedere schrijver die zich uitliet over de nadelen van het beperkte zicht op belastinguitgaven gaf tevens een oplossing voor dit probleem. Oplossingen die werden aangedragen, zijn:

1. Het opstellen van een begroting met belastinguitgaven, in het Engels *tax expenditure budget* genoemd, eventueel vorm te geven via een 'Wet op de gederfde middelen'.⁴⁵
2. Het opvoeren van belastinguitgaven op de begroting van het desbetreffende ministerie.⁴⁶
3. Een budgettair gelijke behandeling van belastinguitgaven en directe uitgaven door aan het totaal van belastinguitgaven en directe uitgaven een maximum te stellen.⁴⁷

Al deze oplossingen hadden tot doel het budgetcontrolerecht van het parlement te vergroten en tot een periodieke toetsing van belastinguitgaven te komen. Hierdoor zou een evenwichtige afweging van belastinguitgaven ten opzichte van directe subsidies kunnen worden bewerkstelligd. Dit zou een doelmatig en doeltreffend overheidsbeleid bevorderen. Bovendien zou periodiek kunnen worden beoordeeld of in het verleden ingevoerde belastinguitgaven nog in overeenstemming zijn met de geldende beleidsdoeleinden en – bij een positief antwoord – of ze het meest geschikte instrument zijn om die doeleinden te verwezenlijken.

In diverse landen werd, al dan niet naar aanleiding van deze aanbevelingen, een overzicht van belastinguitgaven gemaakt. Duitsland rapporteerde sinds 1959 op regelmatige basis over zichtbare en onzichtbare subsidies. In 1967 werd wettelijk vastgelegd, dat tweejaarlijks een *Subventionsbericht* moet worden gepubliceerd met daarin een inventarisatie van directe subsidies en belastinguitgaven.⁴⁸ In 1968 werd in de Verenigde Staten het eerste *tax expenditure budget* gepubliceerd.⁴⁹ Op grond van de *Budget Reform Act* van 1974 werd het *tax expenditure concept* formeel geïncorporeerd in het begrotingsproces.⁵⁰ Op grond van deze wet moeten belastinguitgaven ieder jaar in de begroting worden opgenomen en moeten belastinguitgaven op dezelfde wijze geëvalueerd en gecoördineerd worden als directe subsidies. Na deze landen volgden Spanje (1978), Canada (1979), Groot-Brittannië (1979), Oostenrijk (1979), Portugal (1980), Frankrijk (1981), Ierland (1981) en Australië (1981/82).⁵¹ De status van deze overzichten verschilt. Ook hoeft niet in alle landen de volksvertegenwoordiging er over te stemmen of er mee in te stemmen.⁵²

Nederland bleef lange tijd achter. De eerste stap werd in 1977 gezet, toen het Ministerie van Financiën de Werkgroep Belastinguitgaven instelde. De werkgroep publiceerde haar rapport in 1987.⁵³ In dit rapport was een overzicht van belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting opgenomen. In 1994 actualiseerde het Ministerie van

⁴⁵ In deze zin Christiaanse (1977), 71, en Halberstadt en De Kam (1976a), 647.

⁴⁶ In deze zin Velde (1966), 271, Grapperhaus (1971), 13, McDaniel en Surrey (1985), 44, en McDaniel (1989), 180.

⁴⁷ In deze zin Langeveld (1995) en de Raad van State in Tweede Kamer (1995-1996a), 7-8.

⁴⁸ Ministerie van Financiën (1987), 192.

⁴⁹ McDaniel en Surrey (1985), 3.

⁵⁰ McDaniel (1976), 248.

⁵¹ Ministerie van Financiën (1987), 192.

⁵² OECD (1984), 7 en 10.

⁵³ Ministerie van Financiën (1987).

Financiën dit overzicht in de *Bouwstenennotitie*.⁵⁴ Van een op regelmatige basis opgesteld overzicht was echter nog steeds geen sprake.

In juni 1997 bracht de Studiegroep Begrotingsruimte haar tiende rapport *Op weg naar begrotingsevenwicht* uit.⁵⁵ De Studiegroep wees erop dat de toenemende toepassing van belastinguitgaven een bedreiging voor de beheersbaarheid en de doorzichtigheid van het budgettaire beleid vormde. Daarom werd aanbevolen de budgettaire gevolgen van fiscale maatregelen als uitgavenmutaties te behandelen en op die wijze met andere uitgaven te laten concurreren om de ruimte onder de uitgavenkaders. Daarnaast achtte de Studiegroep het voor de transparantie van de collectieve sector van belang dat eenmaal per jaar (in de Miljoenennota) een budgettair overzicht van belastinguitgaven zou worden opgesteld.⁵⁶

Op 1 oktober 1997 diende het toenmalige Kamerlid Van der Ploeg samen met de leden Ydema en Terpstra een motie in met het verzoek om een jaarlijkse evaluatie van belastinguitgaven te geven. Hierin moest worden vermeld of de regeling beantwoordde aan haar doelstelling en hoe de budgettaire raming zich verhiel tot de feitelijke uitgaven. De motie werd ingediend vanwege de risico's die ondoorzichtige en onbeheersbare vormen van belastingheffing opleveren voor de beheersbaarheid van de begroting en wegens het cruciale belang van het zichtbaar en controleerbaar zijn voor het parlement van de kosten van belastingsubsidies.⁵⁷ Mede naar aanleiding van deze (aangenomen) motie deed de staatssecretaris van Financiën op 1 oktober 1997 de toezegging jaarlijks een overzicht van belastinguitgaven te verstrekken.⁵⁸

In de Miljoenennota 1999 kwam voor het eerst een overzicht van belastinguitgaven voor.⁵⁹ Bij het samenstellen van dit overzicht werd voortgebouwd op de uitgangspunten in de rapporten uit 1987 en 1994. In eerste instantie was het overzicht beperkt tot de belastinguitgaven in de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting. Met ingang van de Miljoenennota 2003 worden ook de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen geïnventariseerd.

In de Miljoenennota 2000 werd mede naar aanleiding van het eerder genoemde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte meegedeeld dat de regering had besloten dat ministers tegelijkertijd met claims voor uitgavenintensiveringen ook hun wensen ten aanzien van fiscale maatregelen op hun terrein kenbaar moesten maken.⁶⁰ Dit om bij de besluitvorming een integrale afweging mogelijk te maken. De regering was geen voorstander van een – met de ijklijn voor directe uitgaven vergelijkbare – ijklijn voor belastinguitgaven. Zij meende dat een dergelijke ijklijn een belemmering kan vormen voor het voeren van een adequaat koopkracht-, werkgelegenheids-, en ondernemersbeleid met fiscale instrumenten en voor de inzet

54 Ministerie van Financiën (1994).

55 Tweede Kamer (1996-1997). Deze studiegroep was op 17 januari 1997 gevraagd te adviseren over het te voeren begrotingsbeleid na 1998.

56 Tweede Kamer (1996-1997), 13.

57 Tweede Kamer (1997-1998a).

58 Tweede Kamer (1997-1998b), 8-528.

59 Tweede Kamer (1998-1999a), 113-127.

60 Tweede Kamer (1999-2000), 120.

van belastinguitgaven als instrument om overheidsinkomsten terug te sluizen naar de burgers. De verschillen tussen belastinguitgaven en gewone overheidsuitgaven zouden het volgens de regering niet goed mogelijk maken om tot een ijklijn te komen. In tegenstelling tot directe overheidsuitgaven zouden belastinguitgaven moeilijk te definiëren zijn, waardoor niet duidelijk zou zijn wat onder de ijklijn zou vallen. Door het ontbreken van duidelijke, goed meetbare geldstromen en doordat de cijfers over de omvang van belastinguitgaven naar hun aard minder nauwkeurig zijn, zou het bepalen van een onder- of overschrijding van het uitgavenkader bovendien bemoeilijkt worden.⁶¹ In een interview in november 2001 toonde de toenmalige staatssecretaris van Financiën Bos zich echter een groot voorstander van een ijklijn voor belastinguitgaven. Deze zou in een volgende kabinetsperiode moeten worden ingesteld. Hij ergerde zich aan het feit dat strenge regels worden gesteld aan de uitgavenkant, terwijl aan de inkomstenkant een veel mildere toets wordt gehanteerd. Hij wees erop dat sneller naar fiscale oplossingen werd gezocht, niet omdat deze beter waren, maar omdat er geld was aan de inkomstenkant. Om dit mechanisme te doorbreken had hij in een nieuw regeerakkoord afspraken willen maken over de omvang van de belastinguitgaven. Hij voegde hieraan toe: "Het nadeel daarvan is natuurlijk wel dat er iets te regeren over moet blijven. Dat is natuurlijk ook het leuke met die inkomstenmeevallers."⁶²

Het liep echter anders dan Bos had gedacht: de PvdA werd geen regeringspartij en had derhalve geen inspraak bij het opstellen van het regeerakkoord. Een uitgavenkader voor belastinguitgaven is er tot op heden niet gekomen. In zijn rol als partijleider heeft Bos zich nooit meer over dit onderwerp uitgelaten. Het is daarom onbekend of als de PvdA de volgende kamerverkiezingen zou winnen, de belastinguitgaven onderdeel van het regeerakkoord worden.

Toetsingskader voor belastinguitgaven

Om de effectiviteit van belastinguitgaven te bepalen is uiteraard noodzakelijk dat het beoogde effect van een maatregel bekend is. De klacht van veel fiscalisten is echter dat de doelstellingen van belastinguitgaven niet altijd even helder zijn. Volgens Hofstra wekken wetsvoorstellen inzake belastinguitgaven niet de indruk van een systematisch onderzoek naar nut en noodzaak van de faciliteit.⁶³ Hij vermoedde dat de beslissingen tot invoering – onder druk van pressiegroepen – incidenteel en zonder een volledige afweging worden genomen. Hij zag bovendien een psychologische verklaring voor het verschijnsel dat belastinguitgaven minder goed onderbouwd worden dan directe subsidies. Het parlement zou gemakkelijker bereid zijn een belastingvermindering te aanvaarden dan een rechtstreekse subsidie ten laste van de rijksbegroting. Een zelfde redenering geldt mogelijk in nog sterkere mate voor de vakdepartementen, die een subsidie liever ten laste van de begroting van het Ministerie van Financiën dan ten laste van hun eigen begroting zien gaan. Op het gebied van evaluatie van beleidsmaatregelen tekent zich een vergelijkbaar verschil af.

⁶¹ Tweede Kamer (1999-2000), 119-121.

⁶² Mollink en Van der Werf (2001).

⁶³ Hofstra (1979), 1217. In vergelijkbare zin Van den Tempel (1945), 29.

Nadat vanaf de jaren zeventig werd onderkend dat belastinguitgaven vergelijkbaar zijn met directe subsidies, klonken steeds vaker pleidooien om belastinguitgaven ook op grond van dezelfde criteria te beoordelen.⁶⁴ Sommige auteurs wilden feitelijk een strengere maatstaf voor belastinguitgaven. Slechts als een directe subsidie niet goed mogelijk was, zou tot een belastinguitgave mogen worden overgegaan.⁶⁵ De meeste auteurs ontwikkelden echter een toetsingskader voor overheidsuitgaven waarvan de afweging over de vormgeving van de subsidie (direct of via een belastinguitgave) een integraal deel uitmaakte.⁶⁶ De kritiek op het ontbreken van duidelijke richtlijnen voor de invoering en handhaving van belastinguitgaven werd in Nederland nog sterker toen – mede vanwege de strakke uitgavenkaders vanaf 1994 – het aantal nieuwe belastinguitgaven sterk toenam. Zo uitte de Raad van State in het advies bij de concept-Miljoenennota 1996 zijn bezorgdheid over het grote aantal nieuwe belastinguitgaven en de hieruit voortvloeiende verminderde greep op de uitgaven.⁶⁷ De reactie van de regering was omtrekkend: allereerst stelde zij dat een onomstreden afbakening van belastingsubsidies niet mogelijk is. Vervolgens merkte zij op dat de eventuele keuze voor een fiscale maatregel in plaats van een subsidie gebaseerd was op een zorgvuldige afweging, waarbij onder andere doeltreffendheid, doelmatigheid en de inpasbaarheid binnen de fiscale structuur alsmede de verenigbaarheid van de maatregel met budgettaire voorwaarden en de EG-regelgeving een rol hebben gespeeld.⁶⁸ Deze afweging werd echter niet geëxpliciteerd, anders dan via een verwijzing (met een onjuist jaartal) naar de behandeling van een aantal van deze criteria in een rapport over financiële instrumenten en milieubeleid.⁶⁹ De behandeling van de criteria in dit rapport is zeer beperkt en erg toegespitst op milieufaciliteiten. Wel lichtte de staatssecretaris van Financiën later in het *Weekblad fiscaal recht* de gehanteerde begrippen nader toe.⁷⁰ Het is echter de vraag of dit medium de geëigende wijze is om het parlement voor te lichten.

In de periode oktober 1997 tot en met september 1998 onderzocht de Algemene Rekenkamer de inzet van fiscale stimulerings- en ontmoedigingsregelingen.⁷¹ De Rekenkamer constateerde een aantal gebreken in de beleidsvoorbereiding. De onderbouwing voor de keuze van het instrument bleek vaak niet schriftelijk vastgelegd. Ook ontbrak veelal een onderbouwing van de verwachte effectiviteit. De doelstellingen van regelingen werden vaak niet toetsbaar geformuleerd, noch voor wat betreft het gewenste niveau aan extra activiteiten van bedrijven of burgers, noch voor de daarmee beoogde (maatschappelijke) effecten. Ook ontbrak inzichtelijke informatie over de uitvoering van de door het Ministerie van Financiën beoogde toets op uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. De onderbouwing van de raming van de belasting- en premiederving werd bij veel regelingen beperkt vastgelegd en was niet inzichtelijk. Ook

64 Zie onder andere Tuk (1970), 1057 en 1060, McDaniel (1976), 249, en Willis en Hardwick, (1978), 1.

65 In deze zin Hofstra (1979), 1217, Surrey (1971), 33, en Surrey (1981), 41.

66 Zie bijvoorbeeld Halberstadt en De Kam (1977), 341.

67 Tweede Kamer (1995-1996a), 7-8.

68 Tweede Kamer (1995-1996a), 8 en Tweede Kamer (1995-1996b), 53.

69 Tweede Kamer (1991-1992).

70 Vermeend (1996), 211-212.

71 De bevindingen van de Rekenkamer zijn neergelegd in het rapport *Belastingen als beleidsinstrument*: Tweede Kamer (1998-1999b).

aandacht voor de administratieve lasten vond weinig systematisch zijn weerslag in de stukken. De systemen van de belastingdienst bleken beperkingen op te leggen voor het volgen van de belastingderving van afzonderlijke regelingen. Vaak bleken de (ramings)cijfers over de werkelijke derving hoger te zijn dan de oorspronkelijke ramingen. Deze afwijkingen werden in veel gevallen niet toegelicht. Het inzicht van ministeries in de resultaten van fiscale stimuleringsregelingen ontbrak voor veel regelingen, met name waar het de beoogde extra activiteiten van belastingplichtigen en het effect op het gewenste maatschappelijke doel betrof. De Rekenkamer achtte het van belang dat het inzicht in de effectiviteit van bestaande regelingen werd vergroot. Mede op basis daarvan zou moeten worden afgewogen of de regeling moest worden aangepast of voortgezet. De Rekenkamer was voorts van mening dat voor fiscale stimuleringsregelingen meer periodiek inzicht moest worden gegeven in de programma-kosten en – voor regelingen met aanvullende voorzieningen – eveneens in de uitvoeringskosten. Het overzicht van de belastinguitgaven in de Miljoenennota 1999 beschouwde de Rekenkamer als een eerste aanzet daartoe. Naar aanleiding van dit rapport van de Rekenkamer en het overleg daarover met de Tweede Kamer zei de staatssecretaris van Financiën (Vermeend) te bezien of het mogelijk is een toetsingskader te ontwikkelen voor fiscale stimuleringsmaatregelen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of een fiscale regeling wenselijk is.⁷²

De Miljoenennota 2001 bevatte een eerste aanzet tot een toetsingskader, dat uit zes onderdelen bestond:⁷³

1. Typering van de maatregel als een fiscale stimuleringsmaatregel.
2. Toelichting en uitwerking van de instrumentele doeleinden.
3. Motivering instrumentkeuze. Dit omvatte (1) het inventariseren van de beleidsalternatieven, (2) de gevolgen daarvan in kaart brengen en (3) met behulp van inzichtelijke waarderingscriteria en evaluatiemethoden een prioritering van de verschillende beleidsalternatieven aanbrenge. Nadrukkelijk werd gesteld dat het uitgangspunt van het toetsingskader neutraliteit tussen de verschillende beleidsinstrumenten is.⁷⁴ De zienswijze dat de belastingheffing primair een budgettaire functie heeft en derhalve alleen in uitzonderingsgevallen naar een fiscale maatregel mag worden uitgeweken – bijvoorbeeld als deze aanzienlijke voordelen meebrengt – werd afgewezen.
4. Inpasbaarheid in de fiscale structuur.
5. Verenigbaarheid met het EU-recht.
6. Budgettaire gevolgen, inkomensgevolgen, uitvoeringsaspecten, monitoring en *ex post*-evaluatie.

In annex 2 van bijlage 10 bij de Miljoenennota 2003 nam LPF-staatssecretaris Van Eijck een nieuw toetsingskader voor belastinguitgaven op:⁷⁵

1. Is er sprake van een heldere probleemstelling? In deze stap moet duidelijk worden gemaakt waarom sprake is van een met overheidsbeleid te sturen probleem.

⁷² Eerste Kamer (1999-2000), 407.

⁷³ Tweede Kamer (2000-2001), 146.

⁷⁴ Tweede Kamer (2000-2001), 149.

⁷⁵ Tweede Kamer (2002-2003a), 289-291.

2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd? Hierbij zijn de zogeheten SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgesproken, Realistisch, Tijdgebonden)-criteria leidend. Deze moeten zoveel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld, ook met het oog op de evaluatie achteraf.
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie? Deze afweging moet in ieder geval ingaan op de criteria doelgroepbereik, uitvoerbaarheid, controleerbaarheid en handhaafbaarheid, kosteneffectiviteit, eenvoud, inpasbaarheid in fiscale structuur en budgettaire beheersbaarheid. Deze criteria moeten zoveel mogelijk cijfermatig worden ingevuld.
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

Alleen als alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een belastinguitgave aan de orde. Bij de invoering van nieuwe belastinguitgaven of intensivering van bestaande belastinguitgaven zou expliciet gebruik moeten worden gemaakt van dit toetsingskader. Waarom het toetsingskader dat pas twee jaar eerder was ingevoerd niet meer voldeed, is niet meegedeeld. Het nieuwe toetsingskader stelde veel concretere eisen, maar lijkt niet meer neutraal te staan tegenover de financieringswijze. Hiermee lijken de toetsingskaders de voorkeur van de aan de macht zijnde bewindspersoon te weerspiegelen: Vermeend had geen probleem met belastinguitgaven, terwijl Van Eijck er weinig heil van verwachtte.

6.5 Beoordeling

Surrey en McDaniel stelden dat, omdat de documenten waarin het *tax expenditure budget* is opgenomen in de Verenigde Staten niet in brede kring circuleren: "...legislators or presidents who do not want to appear to be 'big spenders' can comfortably approve tax expenditures without damaging their image of fiscal conservatism."⁷⁶

Ook in Nederland is het overzicht van belastinguitgaven een relatief tandeloze bijlage van de Miljoenennota gebleken, waar het parlement zich niet expliciet over hoeft uit te spreken. En, zoals in onderdeel 6.3 werd uiteengezet, ondanks de schijn van volledigheid bevat dit overzicht lang niet alle bestaande belastingfaciliteiten, zeker niet als naar het budgettaire belang van deze regelingen wordt gekeken. Belastinguitgaven worden evenmin altijd opgenomen in de begroting van de vakdepartementen onder welk beleidsterrein zij vallen. Wel moeten vakdepartementen belastinguitgaven die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen toelichten op hun eigen begroting.⁷⁷ De Algemene Rekenkamer heeft er echter op gewezen dat de informatie die in het kader van het VBTB-traject in de toelichting bij de departementale begrotingen moet worden opgenomen, slechts extracomptabele informatie betreft. De autorisatie van belastinguitgaven geschiedt nog steeds via de begroting van

⁷⁶ McDaniel en Surrey (1985), 104.

⁷⁷ Dit in het kader van de VBTB-begrotingssystematiek.

Financiën.⁷⁸ Bovendien blijken de departementen niet alle belastinguitgaven die volgens de Miljoenennota tot hun beleidsterrein horen, op hun begroting te verantwoorden. In de toelichting op de begroting 2004 van het ministerie van OC&W werden bijvoorbeeld van de zes belastinguitgaven voor kunst en cultuur die in de Miljoenennota aan dit ministerie werden toegerekend, er – verspreid over de toelichting – slechts drie genoemd.⁷⁹

Evaluatie van belastinguitgaven vindt ook nog steeds niet altijd op reguliere basis plaats. Dit wordt deels veroorzaakt doordat niet alle belastinguitgaven die aan de definitie voldoen als zodanig in de belastinguitgavenbijlagen worden opgenomen. Ter zake van belastinguitgaven voor kunst en cultuur bleek bijvoorbeeld dat op grond van de Miljoenennota 2005 slechts zeven van de 36 faciliteiten waren of zouden worden geëvalueerd.⁸⁰ Opmerkelijk was echter dat de belasting die in het belastinguitgavendebat de meeste aandacht krijgt, de inkomstenbelasting, juist zeer goed scoorde. Van de zeven belastinguitgaven voor kunst en cultuur in de inkomstenbelasting waren er vijf geëvalueerd *casu quo* zouden worden geëvalueerd. Dit beeld is in de Miljoenennota 2006 overigens enigszins anders: bij twee faciliteiten waarvan in de Miljoenennota 2005 stond dat ze geëvalueerd zouden worden, staat nu geen melding meer over een evaluatie. Omdat de giftenaftrek nu echter wel ingeroosterd is voor een evaluatie, worden toch nog vier van de zeven inkomstenbelastingfaciliteiten in een evaluatie betrokken. Hierbij moet worden opgemerkt dat één van de genoemde evaluatierapporten in werkelijkheid geen evaluatie was, maar slechts een toekomstvisie.

Voor de meeste in de Miljoenennota opgenomen belastinguitgaven in de omzetbelasting is geen evaluatie voorzien. Ter vergelijking: in de Miljoenennota zijn 45 belastinguitgaven uit de inkomstenbelasting opgenomen. Voor 28 van deze belastinguitgaven heeft een evaluatie plaatsgevonden of is een evaluatie gepland (62 procent). Er zijn slechts elf belastinguitgaven uit de omzetbelasting opgenomen (dat dit een onderschatting is, blijkt uit het feit dat er alleen al voor kunst en cultuur twaalf belastinguitgaven in de omzetbelasting bestaan). Vijf van deze belastinguitgaven zijn of zullen worden geëvalueerd (45 procent). Als rekening wordt gehouden met het sterke vermoeden dat er veel meer dan elf belastingsubsidies in de omzetbelasting bestaan, is het evaluatiepercentage nog lager. Een faciliteit die niet als belastinguitgave is aangemerkt, hoeft immers ook niet te worden geëvalueerd.

Ook het toetsingskader lijkt geen belangrijke rol te spelen. De Algemene Rekenkamer heeft erop gewezen dat de vakdepartementen zelf verantwoordelijk zijn voor de juiste toepassing van het toetsingskader en dat het Ministerie van Financiën hier niet specifiek op toeziet.⁸¹ In de Miljoenennota 2004 heeft het Ministerie van Financiën vervolgens beloofd een meer actieve verantwoordelijkheid te nemen voor een adequate en tijdige uitvoering van evaluaties van alle belastingsubsidies. Dit vanwege het uitgangspunt dat belastingsubsidies als fiscale beleidsinstrumenten een intensievere betrokkenheid van dit ministerie vergen dan niet-fiscale beleidsinstrumenten. Aangekondigd werd dat voor elke belastingsubsidie, zowel voor nieuwe als bestaande, periodiek zal worden bezien of deze nog voldoende bestaansrecht

78 Tweede Kamer (2002-2003b), 91.

79 Tweede Kamer (2003-2004a), 311 en 317.

80 Hemels (2005), 400.

81 Tweede Kamer (2002-2003b), 90.

heeft. In de Miljoenennota 2005 en 2006 is vervolgens niet meer gesproken over het toetsingskader.

Het is daarom de vraag of het toetsingskader ook daadwerkelijk wordt toegepast. Wij hebben hierover onze twijfels. Zo werd in het najaar van 2003 – op dezelfde dag dat de Miljoenennota 2004 verscheen – een belastinguitgave *pur sang*, de levensloopregeling, voorgesteld. In de Memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel⁸² wordt over het toetsingskader niet gerept. Evenmin wordt antwoord op de vragen uit het toetsingskader gegeven. Zo is nergens vermeld waarom in dit geval een fiscale maatregel de voorkeur verdient boven een directe subsidie. Ook andere belastinguitgaven die de afgelopen jaren zijn ingevoerd, zijn niet (controleerbaar) onderworpen aan het toetsingskader.

In theorie lijkt Nederland derhalve een heel eind gevorderd, maar de praktijk lijkt hier nog op achter te lopen.

6.6 Belastinguitgaven afschaffen?

Vaak wordt afschaffing of beperking van belastinguitgaven als oplossing genoemd voor de problemen die met dergelijke faciliteiten gepaard gaan.⁸³ Onder omstandigheden kan het echter aantrekkelijker zijn om beleidsdoelstellingen niet met directe subsidies, maar via belastinguitgaven te bereiken. Overwegingen van efficiëntie kunnen hierbij een rol spelen. Zo is het efficiënter om in de inkomstenbelasting een heffingsvrij vermogen op te nemen, dan om van iedere belastingbetaler, ook zij met kleine vermogens, een vermogensrendementsheffing te innen en tevens iedereen met een vermogen een directe vermogenssubsidie te verstrekken. Voor bepaalde belastinguitgaven voor kunst en cultuur en goede doelen in het algemeen geldt tevens dat belastingsubsidies de betrokkenheid van de burgers bij deze doelen kunnen vergroten. Over de allocatie van directe subsidies wordt over het algemeen ‘over het hoofd van de burger heen’ beslist. Dergelijke beslissingen worden voor kunstsubsidies meestal door deskundige adviesorganen genomen. Omdat kunstinstellingen voor het overgrote deel van hun inkomsten afhankelijk zijn van deze subsidieinkomsten,⁸⁴ heeft dit tot gevolg dat kunstinstellingen zich primair op deze deskundigen richten. Dit kan tot gevolg hebben dat zij het publiek van zich vervreemden, met als uiteindelijke consequentie dat het maatschappelijke en vervolgens het financiële draagvlak voor kunstsubsidiëring vermindert.⁸⁵ Zelfs *de Volkskrant*, een krant met een cultureel betrokken imago, wierp begin 2004 de vraag op of de lagere inkomens moeten meebetalen aan het operabezoek van welgestelde vutters.⁸⁶ Rick van der Ploeg, toen al geen staatssecretaris van cultuur meer, waarschuwde: “Je hoort het wel vaker verluiden, ook in PvdA-kring. De sector moet zich dit aantrekken. Als ze zich niet duidelijker richten op de vraag van het publiek, verliezen ze draagvlak en relevantie. Dan gaan mensen hun eigen feestje bouwen.”⁸⁷

82 Tweede Kamer (2003-2004b).

83 Zie bijvoorbeeld het uit 2001 daterende CDA-rapport *Evenredig en rechtvaardig* (Van Asselt, 2001), 31-32.

84 Klamer (2004) wijst er op dat overheidssteun inmiddels tot 85% van de kosten van de kunstsector dekt.

85 In deze zin o.a. Van Klink (1986), 1242 en Van Dulken (2002), 14.

86 Dekker en Zonderop (2004).

87 Dekker en Zonderop (2004).

Volgens Klamer moeten in het directe subsidiesysteem de verstrekkers van subsidie in plaats van de kunstliefhebbers worden overtuigd. Hij pleit voor een stimulans voor culturele instellingen om zich te richten op de liefhebbers van de kunsten in plaats van op ambtenaren, politici en deskundigen.⁸⁸ Doordat belastinguitgaven als de giftenaftrek en de vrijstelling van successie- en schenkingsrecht voor algemeen nut beogende instellingen de beslissingsmacht over subsidieverlening aan kunstinstellingen deels bij het publiek leggen, dwingen deze kunstinstellingen zich meer op het publiek te richten. Omdat belastinguitgaven een vorm van besteding van overheidsgeld vormen, kan de overheid zich uiteraard niet volledig afzijdig houden. De wet stelt de randvoorwaarden aan belastinguitgaven. In de wet kan bovendien worden vastgelegd dat deskundigen bepalen welke instellingen voor belastingsubsidies in aanmerking komen. De deskundigen fungeren dan in feite als een filter. Kunst- en cultuurinstellingen dienen aan de kwaliteitseisen van de deskundigen te voldoen om voor belastingsubsidie in aanmerking te komen. Om de belastingsubsidie ook daadwerkelijk te ontvangen, moeten zij echter tevens het publiek aanspreken.

Het verschil tussen belastingsubsidies voor kunst en cultuur en directe subsidies voor deze sector is vooral gelegen in de allocator van de overheidsgelden. Voorzover het directe subsidies voor kunst en cultuur betreft, is – zoals hiervoor is aangegeven – de beslissingsbevoegdheid door de overheid grotendeels aan een kleine groep deskundigen gedelegeerd. Voor belastingsubsidies ligt deze beslissingsbevoegdheid bij een grote groep individuele burgers en bedrijven, waarbij de deskundigen als filter fungeren. In een systeem van belastingsubsidies moeten kunstinstellingen hun inspanningen niet alleen richten op de deskundigen, maar ook op het publiek. Belastingubsidies kunnen hierdoor een middel zijn tot verhoging van het draagvlak voor kunst en cultuur, zonder dat dit leidt tot kwaliteitsverlies.

Het rigoureus afschaffen van alle belastinguitgaven is derhalve niet in alle gevallen de beste oplossing. De oplossing zou veeleer gezocht moeten worden in het verder verbeteren van de zichtbaarheid van belastinguitgaven en vervolgens per beleidsdoel in het integraal tegen elkaar afwegen van directe subsidies en belastinguitgaven. In het navolgende onderdeel doen wij hiervoor enkele suggesties.

6.7 Suggesties voor verbetering

Budgetverantwoordelijkheid bij het vakministerie

Een eerste verbetering van de verantwoording van belastinguitgaven zou zijn dat nog eens kritisch door alle belastingwetten zou worden heengegaan en alle bepalingen die aan de belastinguitgavedefinitie voldoen, ook als zodanig worden opgenomen. Het overzicht in de Miljoenennota zou waarschijnlijk een stuk omvangrijker worden, evenals de gerapporteerde bedragen die met belastinguitgaven zijn gemoeid. Verder zou gestreefd moeten worden naar het zoveel mogelijk aan de vakdepartementen toewijzen van belastinguitgaven. Deze vakdepartementen zouden vervolgens de primaire budgetverantwoordelijkheid moeten krijgen

⁸⁸ In Schep (2003), 192.

voor deze belastinguitgaven. Hoe ver deze verantwoordelijkheid moet reiken kan onderwerp zijn van een politieke discussie. Wij zijn voorstander van het geven van de grootst mogelijke verantwoordelijkheid aan het vakdepartement. Dit vergt echter vrij grote veranderingen. Wij suggereren daarom als eerste een relatief eenvoudige wijziging aan te brengen.

Toedeling aan departementen

De ervaring leert dat het parlement nauwelijks iets doet met de belastinguitgavenbijlage in de Miljoenennota. De wijze waarop de belastinguitgaven zijn ingedeeld, vormt hiervoor wellicht een gedeeltelijke verklaring. De ordening naar belastingen is voor een fiscalist goed te begrijpen en vanuit de optiek van het Ministerie van Financiën ook volstrekt helder. Bewindslieden en parlementariërs die zich bezig houden met het beleidsterrein waar bepaalde belastinguitgaven zich op richten, kunnen echter niet goed uit de voeten met de huidige indeling. Dit mechanisme kan worden geïllustreerd aan de hand van de parlementaire aandacht voor het promotie-onderzoek van Hemels (2005) over belastingsubsidies voor kunst en cultuur. Voorheen werd door kamerleden die zich met cultuur bezig hielden weinig aandacht besteed aan de belastinguitgavenbijlage. In voornoemd onderzoek waren de belastinguitgaven voor kunst en cultuur gegroepeerd, waardoor het totale budgettaire beslag voor het eerst duidelijk zichtbaar werd. Bij de bespreking van de Cultuurnota en tijdens het wetgevings-overleg van de Vaste Commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap met staatssecretaris Van der Laan van OCW over het cultuurdeel van de OCW-begroting 2006, werd naar aanleiding van dit onderzoek door diverse kamerleden aandacht gevraagd voor de financiering van kunst en cultuur via belastingsubsidies.⁸⁹ Mede naar aanleiding van deze kamervragen heeft de staatssecretaris een totaaloverzicht van de fiscale elementen rondom het cultuurbeleid toegezegd.⁹⁰ Door de belastinguitgavenbijlage per departement te ordenen, zou een dergelijke discussie mogelijk ook op andere beleidsterreinen, zoals landbouw en economische zaken, op gang kunnen komen.

Van de meeste belastinguitgaven is momenteel al aangegeven onder welk departement ze vallen. Dit is echter niet altijd even diepgaand gedaan. Zo wordt de giftenaftrek (aangepaste raming in de Miljoenennota 2006 van de belastingderving in 2004: 237 mln euro) toegerekend aan het Ministerie van Financiën. Het zou echter mogelijk moeten zijn om belastingplichtigen die giftenaftrek claimen in de aangifte te laten specificeren aan wat voor een instelling zij hebben gegeven.⁹¹ Dat dit een uitvoerbaar voorstel is, blijkt uit het onderzoek *Geven in Nederland*, dat op tweejaarlijkse basis door de aan de Vrije Universiteit ingestelde Werkgroep Filantropie wordt uitgevoerd. Respondenten die deelnemen aan dit onderzoek, wordt gevraagd om hun giften in de volgende rubrieken onder te brengen⁹² (toevoeging van een ministerie door ons):

- Kerk en levensbeschouwing (OCW)
- Gezondheid (VWS)
- Internationale hulp (BZ)

89 Tweede Kamer (2005-2006a), 7, respectievelijk Tweede Kamer (2005-2006c), 21, 22 en 30.

90 Tweede Kamer (2005-2006c), 30.

91 In vergelijkbare zin Feld, O'Hare en Schuster (1983), 215.

92 Schuyt en Gouwenberg (2005), 12 en 158.

- Milieu, natuurbehoud en dierenbescherming (LNV)
- Onderwijs en onderzoek (OCW)
- Cultuur (OCW)
- Sport en recreatie (VWS)
- Maatschappelijke en sociale doelen (VWS)
- Overig

Met uitzondering van de rubriek 'overig' (deze rubriek maakt het voor belastingplichtigen te aantrekkelijk om niet verder over de rubricering na te denken) kan deze opstelling zonder meer in de aangifte inkomstenbelasting onder het kopje 'giftenaftrek' worden opgenomen. Deze rubricering kan vervolgens meelopen in het geautomatiseerde proces van aangifteverwerking, waardoor eenvoudig de omvang van de belastingderving als gevolg van de giftenaftrek kan worden vastgesteld *casu quo* geschat, die aan de verschillende ministeries moet worden toegerekend. De instellingen kunnen hun donateurs behulpzaam zijn door in hun voorlichtingsmateriaal duidelijk aan te geven onder welke van de in het aangiftebijlet genoemde categorieën zij vallen.

In de successie- en schenkingsrechtenaangiften waarin een beroep wordt gedaan op de vrijstelling voor algemeen nut beogende instellingen, zou op vergelijkbare wijze moeten worden vermeld bij wat voor een soort instelling de schenking of het legaat terecht is gekomen. Op grond van het Belastingplan 2006⁹³ moeten algemeen nut beogende instellingen vanaf een nader bij Koninklijk Besluit te bepalen datum bij voor bezwaar vatbare beschikking als zodanig worden gerangschikt. In het rangschikkingsverzoek zouden instellingen moeten aangeven onder welke categorie zij menen te vallen. De Belastingdienst zou vervolgens in haar beschikking tevens moeten vastleggen onder welke categorie de desbetreffende instelling valt. Dit maakt het zowel voor donateurs als voor de ontvangende instellingen eenvoudig om aan hun respectievelijke aangifteplichten te voldoen. Zonder noemenswaardige aanvullende administratieve lasten kan daardoor een veel beter inzicht worden verkregen in de besteding van een fors bedrag aan overheidsgeld.

Herordening van de belastinguitgavenbijlage is echter niet voldoende. Er moeten ook waarborgen worden ingebouwd die ervoor zorgen dat het parlement deze bijlage ook daadwerkelijk bespreekt. Naar onze mening zou dit moeten gebeuren tijdens de bespreking van de begroting van het desbetreffende departement. Dan moeten immers de vakminister en de vakspecialisten uit het parlement een afweging maken over het nut van een bepaalde belastinguitgave en een verband kunnen leggen met het desbetreffende beleid en de directe subsidies die daarin een plaats hebben. Feitelijk zou dit nu reeds plaats kunnen vinden, doordat vakdepartementen in het kader van het VBTB-traject belastingsubsidies die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen, moeten toelichten in hun begroting. Zoals de Algemene Rekenkamer reeds constateerde, gebeurt dit echter niet altijd. De vakspecialist die zich beperkt tot de begroting en de toelichting daarop, heeft daarom geen idee van het totale aantal belastingsubsidies en de daarmee gemoeide bedragen. Hierdoor zal hij zich

93 Staatsblad (2005), 683.

niet snel afvragen of deze bedragen wel op een juiste wijze worden aangewend en of een alternatieve aanwendingsmogelijkheid niet effectiever en efficiënter is. Bovendien is ervoor gekozen om het Ministerie van Financiën verantwoordelijk te laten zijn voor belastinguitgaven, waardoor noch de bewindslieden op het vakdepartement noch de vakspecialisten in het parlement zich geroepen zullen voelen om belastinguitgaven op hun gebied kritisch te bezien. Deze drukken toch niet op hun begroting en dan is iedere euro extra, hoe ondoelmatig of ondoeltreffend ook besteed, mooi meegenomen. Een vermindering van inefficiënte belastinguitgaven op een bepaald beleidsterrein leidt in de huidige systematiek immers niet automatisch tot meer ruimte voor doelmatiger directe uitgaven voor het desbetreffende departement.

Overdracht budgetverantwoordelijkheid

Een stap verder dan het herordenen van de belastinguitgavenbijlage van de Miljoenennota zou daarom zijn het opnemen van de belastinguitgaven in (de toelichting op) de begroting van het vakdepartement waaraan ze zijn toe te rekenen. Dit zou niet op de huidige, vrijblijvende wijze moeten gebeuren, maar als een onderdeel van de budgetverantwoordelijkheid van het vakministerie. Dit is geen nieuw idee: Tuk pleitte er reeds in 1970 voor alle belastingsubsidies op te sporen, te kwantificeren en jaarlijks bij de begroting van de desbetreffende eerst verantwoordelijke bewindspersoon in de beoordeling te betrekken en te beslissen over de continuering daarvan.⁹⁴ Voor de drie grote belastinguitgaven die in tabel 6.2 zijn genoemd, zou dit betekenen dat de steun voor het eigenwoningbezit onder VROM komt te vallen en de omkeerregeling en de vrijstelling voor de kinderbijslag onder SZW.

Dit mechanisme zou zodanig moeten worden gebruikt dat belastinguitgaven voor het vakministerie niet langer meer een *free lunch* vormen, maar daadwerkelijk ten koste gaan van andere uitgaven. Dit zal naar verwachting tot een zuiverder en meer gedegen afweging tussen directe subsidies en belastinguitgaven leiden. Bovendien zou de budgettaire ruimte die vrijkomt door het afschaffen van een belastinguitgave niet kunnen worden gebruikt voor algemene doeleinden zoals een tariefverlaging, maar aan het budget van het vakdepartement moeten worden toegevoegd. Dit zou voor de vakdepartementen een prikkel vormen om 'hun' belastinguitgaven kritisch te bezien op hun overeenstemming met doelstellingen van beleid, hun doelmatigheid en hun doeltreffendheid. Door het dode hout weg te snoeien wordt het mogelijk meer middelen vrij te maken voor directe subsidies of voor effectieve belastinguitgaven. Ook McDaniel was voorstander van de introductie van een dergelijk systeem, waarin zowel belastinguitgaven als directe subsidies onder de verantwoordelijkheid van de desbetreffende vakdepartementen komen.⁹⁵

Als gevolg van het openeindekarakter van de meeste belastinguitgaven zou de systematiek naar onze mening als volgt moeten zijn. Het Ministerie van Financiën maakt jaarlijks een reële schatting van de belastingderving vanwege de aan een bepaald ministerie toe te rekenen belastinguitgaven. Dit ministerie beschikt immers over het benodigde cijfermateriaal voor het maken van een dergelijke berekening. Bovendien zorgt dit voor een systeem

⁹⁴ Tuk (1970), 1057 en 1060.

⁹⁵ McDaniel (1989), 178-180.

van *checks and balances*. Het bedrag aan geschatte belastingderving vanwege belastinguitgaven wordt vervolgens in mindering gebracht op het totale bedrag dat beschikbaar is voor het vakministerie. Het restant kan worden gebruikt voor directe uitgaven. Door belastinguitgaven te verminderen ontstaat direct ruimte om meer directe uitgaven te doen en *vice versa*. In feite wordt daarmee toch een ijklijn voor belastinguitgaven geïntroduceerd.

Door zowel de budgetverantwoordelijkheid voor directe subsidies als voor belastinguitgaven op een bepaald beleidsterrein bij één departement te concentreren, kan naar verwachting tevens worden bereikt dat bij het ontwikkelen van een nieuwe subsidie een expliciete afweging wordt gemaakt tussen een directe subsidie en een belastinguitgave. Dit is iets waar Surrey en McDaniel reeds voor pleitten⁹⁶ en wat de toetsingskaders in de Miljoenennota naar het lijkt niet konden bewerkstelligen. Ook zal de concentratie van de budgettaire verantwoordelijkheid bij één departement de beleidscoördinatie versterken. Het vakministerie zal dan immers voor alle vormen van aanwending van overheidsgeld op het desbetreffende beleidsterrein de verantwoordelijkheid dragen. Dit zal tevens de controlerende taak van het parlement vergemakkelijken, nu er geen twijfel meer over hoeft te bestaan of bepaalde belastinguitgaven onder de Vaste Commissie voor Financiën of onder die voor het desbetreffende beleidsterrein vallen. Ook McDaniel was van mening dat de vaststelling en controle van belastingsubsidies door de vakcommissies uit het parlement een oplossing bieden voor veel nadelen van belastingsubsidies.⁹⁷

Een discussie over het bedrag aan overheids gelden dat aan een bepaald beleidsterrein wordt besteed (bijvoorbeeld als percentage van het bruto binnenlands product), wordt door de budgetoverdracht zuiverder. Alle overheidsuitgaven aan het desbetreffende beleidsterrein worden in deze systematiek in ogenschouw genomen. Bovendien wordt een discussie over het beperken van belastinguitgaven dan niet meer op incidentele wijze gevoerd. Als de politiek bijvoorbeeld van mening is dat te veel geld aan landbouw wordt besteed, moet de discussie niet gaan over één belastinguitgave, maar over het totale budget (directe en indirecte uitgaven) voor landbouw. Als besloten wordt dat hier een bedrag van af moet, kan het Ministerie van LNV vervolgens zelf een voorstel doen over de verdeling van de pijn. Dit ministerie bepaalt ook de onder deze gewijzigde omstandigheden optimale mix van directe en indirecte uitgaven. Bovendien voorkomt dit mechanisme dat er sluipenderwijs nieuwe belastinguitgaven bijkomen, die niet ten laste gaan van de begroting van het vakdepartement. Het Ministerie van Financiën kan zich toeleggen op één van zijn eigenlijke taken: het toezicht op de uitvoering van begrotingen (artikel 40 Comptabiliteitswet 2001).

Het Ministerie van Financiën krijgt bij uitvoering van deze aanbevelingen een andere rol. Als een vakdepartement voorstelt om meer middelen te besteden via een belastinguitgave, moet het Ministerie van Financiën er uiteraard bij worden betrokken om hieraan een goede fiscale uitwerking te geven. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is echter dat dit ministerie nog slechts de verantwoordelijkheid heeft voor het toezicht op, de technische uitwerking en het berekenen van de derving als gevolg van nieuwe belastinguitgaven.

96 McDaniel en Surrey (1985), 116.

97 McDaniel (1989), 188-190.

De belastinguitgaven drukken op het budget en vallen onder verantwoordelijkheid van de vakdepartementen.

In deze situatie zou de discussie over het al dan niet afschaffen van sommige belastinguitgaven overigens in een ander daglicht komen te staan. Enkele van de 'grote' belastinguitgaven (of regelingen die daarmee nauw verwant zijn) staan de laatste tijd ter discussie, maar niet omdat zij belastinguitgaven zijn en evenmin omdat zij in een integrale afweging van instrumenten op een bepaald beleidsterrein worden betrokken. Het gaat hier veeleer om een zoektocht naar regelingen die een fors budgettair beslag hebben en die zodoende de kosten kunnen opvangen van omvangrijke beleidsmaatregelen of exogene problemen.

In de eerste plaats is recent het debat over de 'vlaktaks', een inkomensheffing met één uniform tarief, weer opgelaaid. Zou zo'n uniform tarief er komen met behoud van de bestaande heffingskortingen en aftrekposten, dan resulteert onder de huidige omstandigheden een uniform tarief van rond de 37 procent. Zo'n stelsel zou sterk denivellerend werken: belastingplichtigen met lage inkomens ervaren een forse drukverzwaring, terwijl de druk op hogere inkomens (sterk) afneemt. Om tot een inkomenspolitiek meer aanvaardbare oplossing te komen is er linksom of rechtsom dus een groot bedrag aan 'smeermiddel' nodig. Een veel gehoorde suggestie is om hiervoor een of meer van de grotere belastinguitgaven uit de inkomensheffing te gebruiken, zoals die voor de eigen woning of de omkeerregel. Ook het ouderentarium, zoals gezegd formeel geen belastinguitgave, zou in een dergelijke operatie als dekingsmiddel kunnen worden gebruikt.⁹⁸

In de tweede plaats spelen deze regelingen ook een rol in de discussie over het opvangen van de kosten van de vergrijzing. Naarmate de groep (relatief) welgestelde ouderen in omvang toeneemt, wordt de druk groter om hen te laten meebetalen aan de AOW voor mensen die verder geen of nauwelijks aanvullende pensioenen hebben. Een soortgelijke redenering zou kunnen gelden voor verplaatsing van de eigen woning van box 1 naar box 3.

In beide gevallen lijkt het erop dat deze belastinguitgaven ter discussie staan *omdat* zij belastinguitgaven zijn. Wanneer zij echter zoals wij bepleiten integraal onderdeel uit zouden maken van het afwegingskader van een beleidsterrein, kunnen opeens ook andere regelingen, met name in de uitgavensfeer, in de afweging terzake worden betrokken. En dat is precies de bedoeling van onze suggesties. Om het voorbeeld van de giftenaftrek te gebruiken: het zou onjuist zijn deze belastinguitgave te laten sneuvelen *omdat* het een belastinguitgave is. Het zou evenzeer onjuist zijn om deze regeling buiten schot te laten *omdat* zij onderdeel uitmaakt van het belastingstelsel. Als er voor welk doel dan ook (veel) geld nodig is, is het zaak om alle regelingen op een bepaald beleidsterrein tegen elkaar te kunnen afwegen. De door ons gedane suggesties maken zo'n afweging beter doenlijk dan in het huidige systeem mogelijk is, waarin waterdichte schotten lijken te bestaan tussen uitgaven- en belastingregelingen.

98 Zie voor een overzicht van deze discussie De Kam en Ros (2006).

6.8 Conclusie

Een veelgehoord misverstand over belastinguitgaven is dat het zichtbaar maken van deze faciliteiten automatisch de wens tot afschaffing daarvan impliceert. Dit is echter geen juiste gevolgtrekking. In de woorden van McDaniel en Surrey:

“The classification of an item as a tax expenditure is purely informative, just as the presence of an item in the direct budget of a government is informative; it is simply a way of announcing that the item is not part of the normative tax structure. This being so it is appropriate to ask whether the presence of those items in the tax system is desirable or undesirable, given the existing budget policy, tax policy, and other relevant criteria.”⁹⁹

Het zichtbaar maken van belastinguitgaven is bedoeld als een hulpmiddel bij de vormgeving van een consistent overheidsbeleid en bij het maken van een goede afweging tussen de ter beschikking staande subsidiemethoden. Het afschaffen van belastinguitgaven kan niet het hoofddoel zijn van een dergelijke inventarisatie, hoogstens een gevolg. Zoals Feldstein stelde: “It would (...) be a perversion of logic to seek to eliminate tax expenditures instead of trying to improve the legislative and administrative process.”¹⁰⁰

Het aanmerken van de plaatsing van de eigen woning in box 1 als belastinguitgave zou bijvoorbeeld niet noodzakelijkerwijs betekenen dat de regeling moet worden afgeschaft. Wel zou het expliciteren van deze post als een belastinguitgave het parlement beter in staat te stellen om een politieke prioriteitenafweging te maken. Het overheidsbeleid zou er daarom mee gediend zijn als alle belastingwetten nog eens kritisch getoetst worden op de aanwezigheid van belastinguitgaven. Niet alle faciliteiten die voldoen aan de definitie van belastinguitgaven worden momenteel als zodanig aangemerkt. Het financiële en maatschappelijke belang van deze regelingen is bijzonder groot. Door de belastinguitgaven zoveel mogelijk aan vakdepartementen toe te rekenen en deze departementen hiervoor budgetverantwoordelijkheid te geven, zou niet alleen kunnen worden bereikt dat belastinguitgaven zichtbaarder en daarmee vaker onderwerp van beleidsafwegingen worden, maar kan bovendien worden bereikt dat de invoering van een belastinguitgave onderdeel wordt van een integrale beleidsafweging van een vakdepartement en niet langer als een *free lunch* op kosten van het Ministerie van Financiën wordt beschouwd. Dit zou beheersing en een doelmatige inzet van de Nederlandse overheidsfinanciën ten goede komen.

Literatuur

- Asselt, E.J. van (2001), *Evenredig en rechtvaardig: een voorstudie naar een vlakke belasting. Een vervolg op Herstel van draagkracht*, Den Haag: Wetenschappelijk instituut voor het CDA
- Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2004), The Fiscal Subsidy on Pension Savings in the Netherlands, *Tax Notes International*, 33(13), 1231-1240
- Centraal Planbureau (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument nr. 100, Den Haag: CPB

⁹⁹ McDaniel en Surrey (1985), 5-6.

¹⁰⁰ Feldstein (1980), 122.

- Centraal Planbureau (2006), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Christiaanse, J.H. (1977), Tax expenditures, *Weekblad voor fiscaal recht*, 106(5303), 69-75
- Dekker, W., en Y. Zonderop (2004), Iedereen een strippenkaart voor kunst. Hoogste inkomens profiteren al jaren het meest van de overheidsuitgaven aan cultuur, *de Volkskrant*, 23 januari
- Dulken, H. van (2002), *Sanering van de subsidiëring*, Amsterdam: Stichting Boekmanstudies
- Eerste Kamer (1999-2000), *Schriftelijke antwoorden op feitelijke vragen gesteld gedurende de eerste termijn van de Algemene Financiële Beschouwingen*, Handelingen, 10, 397-415
- Feld, A.L., M. O'Hare, and J.M.D. Schuster (1983), *Patrons Despite Themselves: Taxpayers and Arts Policy*, New York/London: New York University Press
- Feldstein, M. (1980), A Contribution to the Theory of Tax Expenditures: The Case of Charitable Giving, in H.J. Aaron and M.J. Boskin (Eds.) *The Economics of Taxation*, Washington DC: The Brookings Institution, 99-122
- Giele, J.F.M., en N.H. de Vries (1976), Belastinguitgaven, *Weekblad voor fiscaal recht*, 105(5288), 885-895
- Goudswaard, K.P., en H. Vording (1990), De analyse van belastinguitgaven, in C. van Raad en G.P. Frank (red.), *Gielebundel*, Deventer: Kluwer, 231-243
- Grapperhaus, F.H.M. (1971), Vooruitblik op het belastingrecht, in A.J. van den Tempel (red.), *Tributen aan het recht*, Deventer: Kluwer, 3-19
- Grapperhaus, F.H.M. (1978), Inleiding, in Vereniging voor Belastingwetenschap (red.), *Een beschouwing over begrip en betekenis van belastinguitgaven in Nederland*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 147, Deventer: Kluwer, 7-29
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1976a), Over belastinguitgaven, *Weekblad voor fiscaal recht*, 105(5280), 641-653
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1976b), Onderschrift, *Weekblad voor fiscaal recht*, 105(5288), 893-895
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1977), Belastinguitgaven nader beschouwd, *Weekblad voor fiscaal recht*, 106(5313), 337-349
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1978), Directe uitgaven of belastinguitgaven: theorie en WIR-praktijk, *Economisch Statistische Berichten*, 63(3142), 160-166
- Hemels, S.J.C. (2005) *Door de muze omhelsd*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers
- Hofstra, H.J. (1979), Over belastingbeginselen, *Weekblad voor fiscaal recht*, 108(5427), 1213-1220
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (red.) (2006), *De Vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum nr. 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- Klamer, A. (2004), Private financiering van de kunsten beter dan subsidie, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4443), 474-475
- Klink, P.W. van (1986), Kunst, economie en overheid, *Economisch Statistische Berichten*, 71(3586), 1238-1243
- Langeveld, E. (1995), Belastinguitgaven: een gat in de uitgavennorm, *Economisch Statistische Berichten*, 80(4022), 765-767
- McDaniel, P.R. (1976), The Tax Expenditure Concept: Theory and Practical Operation, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, 45(12), 245-256

- McDaniel, P.R. (1989), *Tax Expenditures as Tools of Government Action*, in L.M. Salomon (Ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Washington DC: The Urban Institute Press, 167-195
- McDaniel P.R., and S. S. Surrey (Eds.) (1985), *International Aspects of Tax Expenditures: A Comparative Study*, Deventer: Kluwer Law and Taxation
- Ministerie van Financiën (1987), *Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting*, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Ministerie van Financiën (1994), *Bouwstenennotitie*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2006), *Actualisatie varianten fiscale behandeling eigenwoningbezit*, <http://www.minfin.nl/binaries/minfin/assets/pdf/actueel/bijlage-kamerstukken/2006/afp06-179a.pdf>
- Mollink, S., en A. van der Werf (2001), Bos ergert zich aan 'milde toets' belastinguitgaven, *NRC-Handelsblad*, 13 november
- OECD (1984), *Tax Expenditures. A Review of the Issues and Country Practices*, Paris: OECD
- OECD (1996), *Tax Expenditures. Recent Experiences*, Paris: OECD
- Pommer, E, en J.-J. Jonker (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, Publicatie 2003-16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Schep, A.W. (2003), Fiscale stimulansen voor cultuur: kunstig of gekunsteld?, *Weekblad fiscaal recht*, 132(6514), 191-193
- Schuyt, Th.N.M., en B. Gouwenberg (red.) (2005), *Geven in Nederland 2005*, Amsterdam: Elsevier overheid
- Simon, J.G. (1987), *The Tax Treatment of Nonprofit Organizations: A Review of Federal and State Policies*, in W.W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector*, New Haven/London: Yale University Press, 67-98
- Stevers, Th.A. (1978), *Verslag van het debat*, in Vereniging voor Belastingwetenschap (red.), *Een beschouwing over begrip en betekenis van belastinguitgaven in Nederland*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 147, Deventer: Kluwer, 33-35
- Surrey, S.S. (Ed.) (1971), *Tax Incentives*, Lexington MA: Heath Lexington books
- Surrey, S.S. (1973), *Pathways to Tax Reform*, Cambridge MA: Harvard University Press
- Surrey, S.S. (1981), *The Concept of Tax Reliefs – Its Relation to Tax Policy and Budget Policy*, in K. Häuser (Ed.), *Subventions, Avantages Fiscaux et Prix/ Subsidies, Tax Reliefs and Prices*, Paris: Éditions Cujas, 35-58
- Surrey, S.S., and P.R. McDaniel (1980), *The Tax Expenditure Concept and the Legislative Process*, in H.J. Aaron and M.J. Boskin (Eds.), *The Economics of Taxation*, Washington DC: The Brookings Institution, 123-146
- Surrey, S.S., and E.M. Sunley Jr. (1976), *General Report*, *Cahiers de droit fiscal international*, LXIa, Deventer: Kluwer, 15-63
- Tempel, A.J. van den (1945), *De belasting als instrument der economische politiek*, Amsterdam: Gemeentelijke Universiteit
- Tempel, A.J. van den (1977), *Belastinguitgaven en de realisering van een faciliteitenbegroting*, *Weekblad voor fiscaal recht*, 106(5304), 93-101

- Tempel, A.J. van den (1978), Verslag van het debat, in Vereniging voor Belastingwetenschap (red.), *Een beschouwing over begrip en betekenis van belastinguitgaven in Nederland*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap, nr. 147, Deventer: Kluwer, 30-33
- Tuk, C.P. (1970), Belastingen. Indeling in drie groepen, *Weekblad voor fiscaal recht*, 99(5018), 1049-1061
- Tweede Kamer (1991-1992), *Financiële instrumenten in het milieubeleid*. Brief van de staatssecretaris van Financiën, 22 779, nr. 1
- Tweede Kamer (1994-1995a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Advies Raad van State en nader rapport, 24 400, nr. A
- Tweede Kamer (1994-1995b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 1995), 24 400, nr. 1
- Tweede Kamer (1996-1997), *Advies Studiegroep Begrotingsruimte*. Brief van de minister van Financiën, 25 400, nr. 1
- Tweede Kamer (1997-1998a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Motie van het lid Van der Ploeg c.s., 25 600, nr. 43
- Tweede Kamer (1997-1998b), *De algemene financiële beschouwingen naar aanleiding van de Miljoenennota voor 1998* (25 600), Handelingen, 8, 487-529
- Tweede Kamer (1998-1999a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Bijlagen (Miljoenennota 1999), 26 200, nr. 2
- Tweede Kamer (1998-1999b), *Belastingen als beleidsinstrument*. Rapport, 26 452, nr. 2
- Tweede Kamer (1999-2000), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Bijlagen (Miljoenennota 2000), 26 800, nr. 2
- Tweede Kamer (2000-2001), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Bijlagen (Miljoenennota 2001), 27 800, nr. 2
- Tweede Kamer (2002-2003a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Bijlagen (Miljoenennota 2003), 28 600, nr. 2
- Tweede Kamer (2002-2003b), *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Rapport, 28 831, nr. 2
- Tweede Kamer (2003-2004a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2004*. Memorie van toelichting, 29 200 VIII, nr. 2
- Tweede Kamer (2003-2004b), *Wijziging van de Wet inkomstenbelasting 2001, de Wet op de loonbelasting 1964 en enkele sociale zekerheidswetten c.a. (Levensloopregeling)*. Memorie van toelichting, 29 208, nr. 3
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Cultuurnota 2005-2008*. Lijst van vragen en antwoorden, 28 989, nr. 25
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Bijlagen (Miljoenennota 2006), 30 300, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006*. Verslag van een wetgevingsoverleg, 30 300 VIII, nr. 146
- Velde, P. (1966), Subsidies en belastingfaciliteiten, in E. Tekenbroek et al. (red.), *Fiscaal-economische opstellen*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 269-281

HOOFDSTUK 6

- Vermeend, W.A. (1996), Instrumentalisering van het belastingrecht, *Weekblad fiscaal recht*, 125(6186), 209-213
- Willis, J.R.M., and P.J.W. Hardwick (1978), *Tax Expenditures in the United Kingdom*, London: Heinemann Educational Books
- Wolfson, D.J. (1977), *Op zoek naar een aanvaardbare verdeling*, Leiden: Stenfert Kroese

HOOFDSTUK 7

Wet maatschappelijke ondersteuning

C.A. Hazeu*

7.1 Inleiding

Sinds het midden van de jaren zeventig doen beleidsmakers in Den Haag hun best de oplopende kosten van de gezondheidszorg te beteugelen. Soms boeken ze bij hun streven tijdelijk resultaat, zoals in de jaren 1992-1997 toen de zorguitgaven als aandeel van het bruto binnenlands product (bbp) min of meer stabiel bleven.¹ In zulke perioden ontstaan allicht wachtlijsten en andere knelpunten, die in de samenleving onrust baren. De ervaring leert dat het beleid vroeger of later zwicht voor de maatschappelijke aandrang dergelijke knelpunten met voorrang aan te pakken. Het resultaat is dat de trendmatige stijging van de zorgquote opnieuw manifest wordt. In de afgelopen 35 jaar zijn de kosten van de gezondheidszorg gestegen van 7 naar 10 procent van het nationaal inkomen.² Die trend zal zich voortzetten, onder andere onder invloed van de demografische ontwikkeling. De komende decennia zal de bevolking in hoog tempo vergrijzen en het is een gegeven dat ouderen in verhouding een groot beroep op zorgvoorzieningen doen. Bovendien staat de wetenschap niet stil. De *march of science* zal onverminderd voortgaan, wat de zorgkosten verder opjaagt. Voor de komende 35 jaar voorziet het Centraal Planbureau (CPB) dan ook een verdere stijging van de zorgquote, tot 13 à 15 procent van het nationaal inkomen, afhankelijk van het economische toekomstscenario dat als uitgangspunt wordt gehanteerd.

Het beeld over de lange termijn laat dus de volgende empirische wetmatigheid zien: een stijging van de zorgquote met circa 1 procentpunt bbp per decennium. Dat lijkt misschien

* Ik dank N.G.J. Boonstra van het Verwey-Jonker Instituut voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie van dit hoofdstuk.

1 Hier is de definitie gevolgd van de bedrijfstak zorg van het Centraal Planbureau (Bos, Douven en Mot, 2004, 25): alle vormen van zorg die door de Algemene wet bijzondere ziektekosten, de Ziekenfondswet en de particuliere verzekeringen tegen ziektekosten worden gefinancierd, evenals de zorg die particulieren zelf betalen. Uitgedrukt in procenten van het nationaal inkomen geeft dat de zorgquote. Kosten van geneesmiddelen vallen buiten deze definitie (= bedrijfstak chemische industrie), zodat de zorgquote de ontwikkeling eerder onder- dan overschat.

2 OECD (2005).

overkoombaar, maar het gaat om een groot beslag op de (groei van de) nationale middelen. De almaar toenemende zorguitgaven verdringen andere publieke en private uitgaven (*crowding out*) aan zaken waar burgers en beleidsmakers eveneens belang aan hechten.

De trendmatig oplopende zorguitgaven dwingen beleidsmakers continu te werken aan mechanismen die een betere kostenbeheersing mogelijk maken. Met dit oogmerk heeft het zittende kabinet enkele majeure operaties op touw gezet.

Zo is 2006 het jaar van minister Hoogervorst geworden.³ In 2005 slaagde hij erin de instemming van het parlement te krijgen voor de Zorgverzekeringswet; meer daarover in hoofdstuk 3. De nieuwe algemene (basis)verzekering tegen de kosten van curatieve zorg (*cure*) maakt niet langer onderscheid tussen particulier en in het ziekenfonds verzekerden. Na het opheffen van dit onderscheid zijn zorgverzekeraars in een felle concurrentieslag om het marktaandeel verwickeld. In een aantal gevallen is de premie kennelijk onder kostendekkend niveau vastgesteld om klanten van concurrenten af te snoepen. Zorgverzekeraars zullen de komende jaren ongetwijfeld proberen hun bedrijfsvoering te stroomlijnen en lagere tarieven met zorgaanbieders af te spreken om al te forse premieverhogingen te voorkomen en door een relatief gunstige premiestelling verzekerden vast te houden en te kunnen werven. Of en in hoeverre de algemeen verwachte stijging van de zorgkosten door deze stelselwijziging zal worden afgeremd is vooralsnog *anybody's guess*. Zorgaanbieders hebben een sterke machtspositie en kunnen asymmetrisch geïnformeerde verzekerden gemakkelijk mobiliseren tegen kostenbesparende acties van de zorgverzekeraars.

Het laat zich aanzien dat 2007 het jaar wordt van staatssecretaris Ross.⁴ Zij is een eind op streek met de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO). Deze wet bestrijkt een belangrijk deel van de niet-curatieve zorg (*care*). In dit hoofdstuk staat die WMO centraal (onderdeel 7.2). De financiering van de WMO – de openbare-financiënaspecten zo men wil – wordt behandeld in onderdeel 7.3. De aansturings- en beheersingsmechanismen van de WMO komen aan de orde in onderdeel 7.4. Onderdeel 7.5 sluit af met een korte evaluatie en de belangrijkste conclusies.

7.2 De Wet maatschappelijke ondersteuning

De Wet maatschappelijke ondersteuning is op het moment waarop dit hoofdstuk wordt afgerond – eind februari 2006 – nog bij het parlement in behandeling. De Tweede Kamer heeft – nadat is besloten de invoeringsdatum van de wet met nogmaals een half jaar uit te stellen, nu tot 1 januari 2007 – in overgrote meerderheid met de WMO ingestemd. De Eerste Kamer is nog aan zet. Het is de bedoeling dat de WMO een hele serie wetten en maatregelen vervangt en integreert; daaronder de Welzijnswet, de Wet voorziening gehandicapten (WVG), de Wet collectieve preventie, en een deel (de welzijnsvoorzieningen) van de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). Overigens is de WMO een kaderwet. De uitvoering, nadere invulling van de voorzieningen en daarmee de 'regierol' is bij de gemeenten neergelegd.

³ Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

⁴ Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

De wet wordt gefaseerd ingevoerd. Tijdens de eerste fase gaan met name een aantal voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning vanuit de – landelijk georganiseerde – AWBZ over naar de gemeenten. Het probleem van de AWBZ is dat hij in de loop van zijn bestaan ‘groot gegroeid’ is en (te) weinig mechanismen kent ter beheersing van aanspraken en kosten. De AWBZ-premie steeg daardoor van 5,25 procent in 1990 naar 13,45 procent in 2005. Niet alleen is de AWBZ steeds verder uitgedijd en meer voorzieningen gaan omvatten; mensen maken ook steeds meer gebruik van die voorzieningen. Daardoor stegen de kosten de laatste jaren in rap tempo: van 13 mld euro in 1999 tot meer dan 20 mld euro in 2005. Wat er verder ook aan bestuurlijke filosofie om de WMO heengehangen wordt, die zorgwekkende kostenstijging van de AWBZ⁵ vormt voor het kabinet de meest directe en acute aanleiding om de WMO in te voeren.

De WMO legt de nadruk op meer en langere zelfredzaamheid van mensen in hun eigen omgeving. De nieuwe regeling kan een drempel opwerpen voor de toegang tot dure AWBZ-voorzieningen en zo het ontstaan van wachtlijsten tegengaan. Het ligt in de bedoeling op den duur alle niet-medische voorzieningen uit de AWBZ te lichten en deze over te hevelen naar de WMO. Zodoende wordt de AWBZ teruggebracht tot zijn oorspronkelijke kern: een voorziening voor zware en langdurige zorgverlening die in de markt een onverzekerbaar risico vormt. Het gaat daarbij met name om het permanente verblijf in verpleeg- en verzorgingshuizen. Deze omvangrijke operatie is in gang gezet om te komen tot een systeem dat ook in de toekomst betaalbaar blijft en dat enigszins bestand is tegen de gevolgen van de vergrijzing.

Daarnaast beoogt de WMO de zorg te ‘vermaatschappelijken’. De bedoeling is te komen tot een systeem dat het zo lang mogelijk thuiswonen bevordert.⁶ Aan de WMO ligt de veronderstelling ten grondslag dat individuen die nu AWBZ-gefinancierde voorzieningen claimen een groter beroep kunnen doen op mantelzorg (van familie, burens) en vrijwilligers. Beleidsmakers zijn van oordeel dat een ongebruikt potentieel voor informele zorgverlening bestaat. Bij die veronderstelling passen de nodige kritische kanttekeningen.⁷ Bovendien heeft de wettelijke regeling allerlei ‘verdeelmPLICaties’ – ten nadele van mensen met lage inkomens en van vrouwen.

De WMO biedt in ieder geval aan gemeenten de mogelijkheid om in de toekomst collectief gefinancierde hulp te onthouden aan mensen die over voldoende eigen hulpbronnen beschikken; de huidige AWBZ biedt die mogelijkheid niet. Deze verandering in de rechten van burgers kan de vraag naar zelf, particulier gefinancierde zorg en informele (onbetaalde) zorg doen toenemen. Dit ontlast de overheidsfinanciën, afgezien van de middelen die straks zijn gemoeid met de faciliteit ‘respijtzorg’ in de WMO, die is bedoeld om informele zorgverleners beter te ondersteunen, om te voorkomen dat ze afknappen.

⁵ Om deze reden is het Centraal Planbureau al eens om advies gevraagd (Douven, Mot en Folmer, 2004) en is een interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd (IBO-Werkgroep Toegang tot zorg en indicatiestelling in de AWBZ, 2001).

⁶ Vroeger kon een senior zich opgeven voor (de wachtlijst van) het bejaardentehuis, een aanleunwoning, en dergelijke. Dat kan nu niet meer; eerst dient een medische en sociale (hoe is het met mogelijke mantelzorg van de directe familie?) indicatie worden afgegeven dat thuiswonen niet langer verantwoord is.

⁷ De Boer (2005), Morée (2005).

Als gevolg van deze grote en ingewikkelde operatie – want dat is het! – omvat de WMO negen ‘prestatievelden’, waarvoor de gemeente exclusief verantwoordelijk wordt:

1. Het bevorderen van sociale samenhang in dorpen, wijken en buurten.
2. Preventiegerichte ondersteuning aan jongeren en hun ouders bij opgroei- en opvoedproblemen.
3. Het geven van informatie, advies en cliëntondersteuning.
4. Het ondersteunen van mantelzorgers en vrijwilligers. Dit is de zogenaamde ‘respijtzorg’: eerst als mantelzorgers – die de zorg in eerste instantie dienen te verlenen – overbelast raken, ontstaat weer een publieke zorgplicht.
5. Het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig kunnen functioneren van mensen met beperkingen of met psychische of psychosociale problemen.
6. Het verlenen van voorzieningen aan bovenstaande groep.
7. Het bieden van maatschappelijk opvang, waaronder vrouwenopvang.
8. Het bieden van openbare geestelijke gezondheidszorg.
9. Het bieden van ambulante verslavingszorg.

Met dit rijk geschakeerde palet ontstaat op lokaal niveau – als het goed is – een integraal aanbod van voorzieningen op het terrein van zorg, wonen, welzijn en werk voor (groepen van) mensen die maatschappelijke ondersteuning behoeven. Aanvankelijk wilde de staatssecretaris de uitvoering van de WMO geheel aan de gemeenten overlaten. Lokale overheden kregen de wettelijke plicht om adequate zorg te waarborgen (zorgplicht), maar hoe, dat werd aan gemeenten overgelaten. Het gevolg zou zijn dat vorm en mate van de verleende zorg voor de zorgcliënt – dit in afwijking van de bestaande AWBZ-regeling – niet langer in rechte afdwingbaar zouden zijn. Inzake dit uitgangspunt van een verregaande lokale beleidsvrijheid bij de uitvoering van de WMO heeft staatssecretaris Ross van VWS tijdens opeenvolgende kamerdebatten steeds meer water bij de wijn moeten doen.

Ten eerste heeft zij in oktober 2005 aan de Tweede Kamer moeten toezeggen voor een periode van drie jaar voor huishoudelijke verzorging, rolstoelen en scootmobiele een zorgplicht aan de gemeenten te zullen opleggen. Na drie jaar wordt de WMO geëvalueerd en is het de bedoeling dat het gemeentelijke beleid op het gehele terrein van de WMO voldoende tot ontwikkeling is gekomen om de verantwoordelijkheid – maar dan echt! – aan de gemeenten over te laten. Vervolgens is tijdens het finale debat in de Tweede Kamer van februari 2006 een nog algemene wijziging aangebracht. Gemeenten hebben een breed geformuleerde wettelijke ‘compensatieplicht’ gekregen om hulpbehoevende burgers voorzieningen te bieden waarmee ze een zo normaal mogelijk leven kunnen leiden.

Zoals gezegd maakt de invoering van de WMO onderdeel uit van een proces van vermaatschappelijking van de zorg, dat al langer gaande is. Niet het zorgaanbod van gevestigde instanties, maar de wensen en behoeften van de zorgcliënt moeten centraal komen te staan. Zorgvragers krijgen meer keuzemogelijkheden om transacties te doen. Zij kunnen kiezen voor zorg in natura door een gevestigde aanbieder, zoals een instelling voor thuiszorg of een verpleeghuis. Als alternatief kunnen cliënten opteren voor een eigen budget, te besteden bij

zorgverleners van hun eigen keuze. Dit maakt de zorgverlening meer vraaggestuurd. Wel is het noodzakelijk dat een onafhankelijke instelling de feitelijke toegang tot de zorg bewaakt, om te voorkomen dat nodeloos veel beroep wordt gedaan op zorg. Hiertoe dienen 'poortwachters' vast te stellen hoe groot de behoefte aan zorg in elk concreet geval is. Hun indicatiestelling is de eerste 'stop' voor de cliënt in de zorgketen, die er als volgt uitziet:

zorgvrager (cliënt) → krijgt indicatie → toewijzing → feitelijk verleende zorg

De indicatiestelling was tot voor kort een verantwoordelijkheid van Regionale Indicatie Organen (RIO's). Deze RIO's werden gefinancierd door de gemeenten. Zij werden bij de toewijzing van zorgaanpakken niet geremd door een eigen budget(verantwoordelijkheid), omdat de kosten van toegewezen en vervolgens feitelijk verleende zorg voor rekening van de AWBZ kwamen.⁸ Bovendien liepen de bij de zorgtoewijzing gehanteerde criteria van regio tot regio sterk uiteen. Sinds 2005 is de indicatiestelling gecentraliseerd bij een landelijke organisatie. Het ligt in de bedoeling langs deze weg te komen tot grotere uniformiteit bij de toewijzing van zorg.

Wanneer een cliënt eenmaal is geïndiceerd voor een bepaalde zorgbehoefte, kan de zorg in natura worden verleend door een gevestigde zorgaanbieder. In dat geval komt er voor de cliënt geen geld aan te pas. Het alternatief is dat de cliënt een persoonsgebonden budget (PGB) krijgt toegewezen. Hij kan dit budget zelf besteden voor zorg en hulp, waarvoor hij is geïndiceerd. Al sinds het einde van de jaren tachtig wordt geëxperimenteerd met de mogelijkheid dat cliënten zelf hun zorg inkopen. In 1995 zijn de PGB's – als voucher in de AWBZ – wettelijk ingevoerd. Sinds 2003 is het PGB vereenvoudigd en zijn zeggenschap en keuzevrijheid van de budgethouders verruimd: het 'PGB-nieuwe stijl'. Sindsdien is het aantal budgethouders stormachtig gegroeid. Inmiddels is met de regeling – die eind 2005 al 80.000 budgethouders kende – op jaarbasis bijna 900 mln euro gemoeid.⁹ Hoewel het PGB keuzevrijheid en flexibiliteit biedt aan de zorgconsument, staat dit instrument op het Ministerie van Financiën in de reuk een aanzuigende werking te hebben. Gebruik en met de PGB's gemoeide middelen namen in 2005 met 20 procent toe! Al eerder vormde de stormachtige groei van de regeling aanleiding voor onderzoek naar de mogelijkheid om te komen tot een eigen bijdrage om haar aanzuigende werking tegen te gaan.¹⁰ Eén van de vragen die de WMO oproept, is dan ook of gemeenten op langere termijn met PGB's (zullen) blijven werken.

De invoering van het PGB hangt samen met de ontwikkeling van de 'mondige burger'. De belangenorganisaties van gehandicapten bijvoorbeeld zagen het PGB als logisch antwoord op een niet op maat toegesneden zorg. Hun achterban wilde zelf beslissen welke zorg het beste is. In dit licht bezien is het PGB op te vatten als expliciete kritiek op de professionals en de professionele organisaties in de zorg. Uit onderzoek blijkt inmiddels dat met name de budgethouders-nieuwe stijl over het algemeen tevreden zijn.¹¹ Vooral de mogelijkheden

⁸ Zie ook Douven, Mot en Folmer (2004).

⁹ College voor Zorgverzekeringen (2005), 16.

¹⁰ Velthuisen *et al.* (1998).

¹¹ Van den Wijngaart en Ramakers (2004), 23.

om het budget naar eigen inzicht te besteden en greep te houden op het dagelijks bestaan, worden door budgethouders gewaardeerd. Het gaat daarbij om – op het oog betrekkelijk eenvoudige – zaken als het kunnen bepalen op welk tijdstip de verpleegkundige langskomt.

7.3 WMO en de overheidsfinanciën

Budgettair belang

Het ligt in de bedoeling de WMO gefaseerd in te voeren. Het budget dat met de eerste tranche naar de gemeenten wordt overgeheveld bedraagt ongeveer 1 mld euro. Op de langere termijn kan het om een veel hoger bedrag gaan, wel zo'n 6 mld euro (prijzen en volume 2005). Vergeleken met de 13 mld euro die in het huidige gemeentefonds omgaan, krijgen gemeenten er dus een majeure financiële verantwoordelijkheid bij. De gemeenten en hun vereniging (de VNG) kijken momenteel dan ook kritisch naar de financiële aspecten van de WMO. Hun belangrijkste punt van zorg is dat de WMO uitdraait op een vorm van decentralisatie-zonder-geld. Bij de beoogde start van de WMO in januari 2007 gaat voornamelijk nog de huishoudelijke zorg van de AWBZ naar de WMO over. Het budget dat met de desbetreffende voorzieningen is gemoeid, is historisch bepaald en niet berekend op de voorziene sterke groei van het aantal ouderen. Te verwachten valt dat de behoefte aan huishoudelijke zorg nog sterk zal groeien, zeker wanneer de centrale overheid succes boekt bij het streven dat ouderen zo lang mogelijk thuis blijven wonen, om zodoende het beroep op zwaardere, medisch getinte zorgvormen uit de AWBZ af te remmen. Daar staat tegenover dat dankzij verbeterde pensioenvoorzieningen en de spreiding van het vermogensbezit (eigen woning) een groeiende groep ouderen over voldoende eigen middelen beschikt om huishoudelijke zorg uit eigen zak in te kunnen kopen. Het wetsontwerp voorziet nadrukkelijk in de mogelijkheid van eigen bijdragen van gebruikers van WMO-voorzieningen. Door een middelentoets toe te passen, zouden gemeenten in de toekomst de kostenstijging van de WMO kunnen beperken.

Ombuigingspotentieel en allocatieve prikkels

In het voorafgaande onderdeel is opgemerkt dat één van de motieven om de WMO in te voeren, en een deel van de zorg van de AWBZ naar de WMO over te hevelen, is geweest een besparing te bereiken bij de collectieve uitgaven voor zorg. Dat is de implicatie van de nadrukkelijke verwijzing naar eigen verantwoordelijkheid: de filosofie van 'niet-leunen-maar-steunen' op de verzorgingsstaat. *De facto* komt dit er op neer dat zorgbehoevenden geacht worden een groter beroep te doen op hun directe omgeving en de familie. De beoogde bezuiniging wordt bereikt doordat individuele aanspraken ('rechten') op bepaalde voorzieningen plaats maken voor een door de gemeente vast te stellen voorzieningenniveau.

Dat voorzieningenniveau kan via de vertrouwde kaders van het gesubsidieerde maatschappelijke middenveld gerealiseerd (blijven) worden. Het alternatief is dat de zorgverlening via openbare aanbesteding wordt gegund, waarbij in beginsel nieuwe aanbieders de kans krijgen marktaandeel te veroveren. Via de publieke lijn – *in casu* door de gemeenteraad – zal elke gemeente moeten besluiten over de samenstelling van het aan te bieden voorzieningepakket. Door vervolgens selectiever aanspraken op ondersteuning te honoreren, kunnen gemeentebestuurders en de publieke dan wel private uitvoerders proberen het beroep op

WMO-voorzieningen en de daarmee gemoeide kosten te beheersen. De indicatiestelling geldt als een belangrijke 'stop'; hij wordt uitgevoerd door daartoe in het leven geroepen indicatieorganen. En, zo luidt verder de redenering, als burgers vinden dat het voorzieningenaanbod te pover is, moeten ze binnen hun gemeente maar druk op de lokale politici uitoefenen om een andere allocatie van de gemeentelijke middelen tot stand te brengen. Verhoging van de zorguitgaven betekent dan bijvoorbeeld de aanleg van minder sportvelden of bedrijfsterreinen.

WMO en gemeentefonds

Het bedrag dat ten behoeve van de WMO-uitgaven aan het gemeentefonds wordt toegevoegd (het 'macrobudget') krijgt een jaarlijkse indexering. Deze is niet gelijk aan de reguliere groei van het gemeentefonds (het 'accres', dat gelijk is aan de groei van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven), maar betreft "...een adequate indexering ... van de over te hevelen middelen en aanpassing op basis van de ontwikkeling van de feitelijke uitgaven voor huishoudelijke verzorging."¹² In die adequate indexering speelt onder andere de vergrijzing een rol.

De decentralisatie van middelen naar de gemeenten voor de uitvoering van de WMO zal haar beslag krijgen via een nieuwe verdeelsleutel voor de uitkering uit het gemeentefonds. In opdracht van Rijk en gemeenten heeft het bureau Cebeon (2005) daartoe voorstellen ontwikkeld, die met name zijn gericht op de eerste tranche van middelen waarmee de WMO van start gaat. Daarbij gaat het om geld voor huishoudelijke verzorging: alfa-hulpverlening, overige huishoudelijke zorg en persoonsgebonden budgetten. Na aftrek van de opbrengst van eigen bijdragen gaat het hierbij om 855 mln euro. Daarnaast gaan vier subsidieregelingen van de AWBZ over naar de gemeenten, met name diensten bij wonen met zorg en middelen voor de coördinatie van vrijwillige thuiszorg en mantelzorg. Met deze regelingen is in totaal 54 mln euro gemoeid. Verder betreft het twee specifieke WVG-uitkeringen, voor dure woningaanpassingen en het Besluit bijdrage AWBZ-gemeenten; bij elkaar 45 mln euro. Het macrobudget dat daarmee naar de gemeenten overgaat, bedraagt derhalve in totaal 954 mln euro. Daarbij is rekening gehouden met 165 mln euro aan eigen inkomsten voor gemeenten uit bestaande eigenbijdrageregelingen, die worden gecontinueerd. De genoemde bedragen zijn nog gebaseerd op realisatiecijfers voor 2002, 2003 en 2004. Wanneer deze bekend zijn, zullen de gerealiseerde uitgaven in 2005 de basis vormen voor het macrobudget dat uiteindelijk aan de gemeenten ten goede komt. Cebeon noemt in zijn rapport een aantal indicatoren met behulp waarvan het macrobudget over de gemeenten kan worden verdeeld. Die indicatoren staan voor externe factoren waarvan uit de analyses van Cebeon naar voren is gekomen dat ze bepalend zijn voor verschillen in het gebruik van publiek bekostigde huishoudelijke verzorging tussen gemeenten.¹³ Aan elke indicator hangt een geldbedrag. Voor de voornaamste in eerste aanleg gedecentraliseerde taak, huishoudelijke verzorging, gelden de volgende vijf indicatoren:

1. Leeftijdgebonden factoren (19 procent), waarbij verschillende leeftijdscategorieën een uiteenlopend gewicht krijgen. Het idee is dat de behoefte aan huishoudelijke zorg oploopt met de leeftijdsopbouw van de inwoners van de gemeente.

¹² Tweede Kamer (2004-2005), 17.

¹³ Tussen haakjes is hierna het gewicht van elk van de vijf indicatoren in de verdeelsleutel aangegeven.

2. De samenstelling van huishoudens boven de 65-jarige leeftijd (16 procent). Het idee is dat alleenstaande ouderen meer aangewezen zijn op huishoudelijke zorg.
3. Inkomensgebonden factoren (52 procent). Het idee is dat lagere-inkomensgroepen meer gebruik maken van collectief bekostigde huishoudelijke verzorging.
4. Arbeidsgerelateerde zorgbehoeften (22 procent), omdat uit de analyses blijkt dat een duidelijke relatie kan worden gelegd tussen de aanwezigheid van veel arbeidsongeschikten/gehandicapten en een hoger beroep op collectief bekostigde huishoudelijke verzorging.
5. Geografische factoren (8 procent): in grootstedelijke gebieden wordt minder snel en lang gebruik gemaakt van collectief bekostigde huishoudelijke voorzieningen. In een stedelijke omgeving zijn in de regel meer voorzieningen en op kortere afstand beschikbaar. Deze geografische factoren worden benaderd door de maatstaf 'omgevingsadressendichtheid' te hanteren.
6. Een negatieve indicator voor geografische factoren (-8 procent).

Als voorbeeld van hoe zo'n formule voor de verdeelsleutel er uit ziet, neem ik de leeftijd-gebonden factoren. Die is als volgt geconstrueerd (gewichten x leeftijdscategorie):

$$(1,74 \times \text{inwo65min}) + (28,30 \times \text{inwo65-74}) + (94,90 \times \text{inwo75-84}) + (129,40 \times \text{inwo85plus})$$

Aan de formule is af te lezen hoe veel het 'gewicht' oploopt met de leeftijdsklasse van de inwoners.

Herverdelingseffecten

Uit de modelberekeningen van Cebeon rolt voor elke gemeente een totaalbedrag voor de uitkering uit het gemeentefonds. Dan blijkt – door dat bedrag uit te drukken per inwoner – dat tussen gemeenten flinke verschillen ontstaan. De WMO-uitkering ligt tussen 30 euro in een jonge groeigemeente als Almere en 75 euro in een relatief vergrijsde gemeente als Enschede. De bevolkingssamenstelling van 'groene' en 'grijze' gemeenten verschilt sterk en dat heeft gevolgen voor de vraag naar huishoudelijke hulp.

Ten minste zo interessant is een analyse van het verschil tussen het huidige, AWBZ-gefinancierde voorzieningengebruik per gemeente en wat de gemeente ontvangt bij toepassing van de nieuwe verdeelsleutel. Dit verschil heet het *herverdeeleffect*. Het wordt niet veroorzaakt door het nieuwe verdeelmodel. Gemeenten die wat de relevante factoren betreft op elkaar lijken, ontvangen in het nieuwe verdeelsysteem – uitgedrukt per inwoner – immers ongeveer even veel middelen. Het herverdeeleffect wordt veroorzaakt door de verschillende manieren van werken van indicatieorganen, zorgkantoren en thuiszorginstellingen. Het kan zijn dat in gemeente A in vergelijking met gemeente B ruimer wordt geïndiceerd, dat per geïndiceerde cliënt gemiddeld meer uren zorg worden verleend, of dat de kosten per uur zorg hoger zijn. Het gaat hier om factoren die in het nieuwe verdeelmodel geen rol spelen. Het negatieve herverdeeleffect is het grootst voor enkele Oost-Groningse gemeenten. Dit komt niet doordat zij in het nieuwe verdeelmodel laag scoren – in tegendeel –, maar omdat de AWBZ-uitgaven voor inwoners van deze gemeenten tot op heden erg hoog zijn.

Om de 'nadeelgemeenten' niet onmiddellijk in de problemen te brengen, wordt de nieuwe verdeelsystematiek van het gemeentefonds geleidelijk ingevoerd. In het eerste jaar

vindt de verdeling nog plaats op basis van historische kosten, dus op basis van feitelijk gebruik. Daarna zal gedurende enkele jaren een overgangstraject gelden van de historische naar de nieuwe (objectieve) verdeling. Dat kan door een combinatie van beide verdelingen te gebruiken, waarbij per jaar het 'historische aandeel' afneemt en het 'objectieve aandeel' toeneemt.

7.4 Aansturing en prikkels in de WMO

Bij de WMO is op het terrein van de maatschappelijke ondersteuning niet langer de rijksoverheid ten principale de aansturende partij, maar veeleer de burger. Hij moet kiezen, want hij wordt geacht een grote(re) eigen verantwoordelijkheid te kunnen en willen dragen. De zorgverlening wordt in geringere mate aanbodgestuurd en in sterkere mate vraaggestuurd. Aan de zorgvrager worden als het ware budgetrechten toegekend. Hiermee refereert de WMO aan de principaal-agenttheorie uit de nieuwe institutionele economie.¹⁴

Principalen en agenten

De principaal-agenttheorie zet de verschillende partijen bij een economische transactie neer in twee rollen: die van principaal of opdrachtgever, en die van agent of opdrachtnemer. Uitgangspunt is dat de betrokken partijen verschillende doelen en belangen hebben, en niet beschikken over volledige informatie over elkaars doen en laten. De principaal weet bijvoorbeeld niet of de agent wel maximaal presteert; de agent weet dat zelf wel. De informatie is daarom niet alleen onvolledig, maar ook asymmetrisch verdeeld. Dat maakt opportunistisch gedrag mogelijk. De theorie houdt zich vervolgens bezig met de vraag wat de beste keuze is van de contractuele vorm van de ruilrelatie tussen de actoren.

Voorbeelden van principaal-agentrelaties zijn die tussen werkgevers en werknemers, tussen vermogensverschaffers en managers, en tussen verzekeraars en verzekerden. In principaal-agentrelaties staat het probleem centraal hoe het contract tussen beide partijen zo kan worden gespecificeerd dat de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen. Gegeven daarbij is een situatie van *ex post*-informatie-asymmetrie met de daarbij behorende mogelijkheid van moreel risico (*moral hazard*), zoals de kantjes eraf lopen, het kapitaal in riskante investeringen stoppen of niet geleden schade claimen. Zonder kosten te maken is het onmogelijk om te bereiken dat de uitkomsten van de handelingen van de agent geheel overeenkomstig de doelen van de principaal zijn. De kosten die hiervoor gemaakt moeten worden, worden aangeduid als *agencykosten*, een vorm van transactiekosten.

Koning Klant in de zorg?

Het idee om de burger een (grotere) sturende rol te geven bij het gebruik van collectief gefinancierde voorzieningen lijkt ten principale gezond. De (zorgbehoefte) burger wordt dus neergezet als Koning Klant. Gegeven zijn geïndiceerde behoefte weet hij beter dan de financierende overheid welke vorm van zorgverlening het beste bij zijn behoeften past. Kritische consumenten kunnen in beginsel de opwaartse druk op de overheidsfinanciën wat ver-

¹⁴ Vergelijk Hazeu (2000), 80-85.

minderen, door tegenwicht te bieden aan zorgaanbieders die te veel of te dure hulp willen bieden. Zorg is echter geen 'normaal' (markt)goed; het is een *anxiety driven good*. Verder gaat het bij de maatschappelijke zorg vooral om ouderen en andere kwetsbare groepen. De realiteit is dus al snel dat zij niet zonder hulp hun Koning Klant-rol kunnen vervullen. In de WMO-systematiek worden daardoor omvangrijke transactiekosten gemaakt, die deels onzichtbaar blijven. Aan de aanbodkant zijn ze zichtbaar (te maken): het gaat daar om de kosten die indicatieorganen en gemeenten moeten maken, bijvoorbeeld alle mensen die regelingen uitleggen, formulieren die dienen te worden ingevuld en zo verder. Niet zichtbaar zijn de transactiekosten die de zorgvragers, hun kinderen, burens en familie moeten maken om de gevraagde keuzen te kunnen maken. Deels hebben de tijd en moeite die daar in gaan zitten een lage schaduwprijs: het is de tijd van ouderen die niet zoveel meer om handen hebben. Maar deze redenering gaat veel minder op als een groter beroep wordt gedaan op kinderen die nog in de productieve leeftijd zitten.

Hier zit een merkwaardig spanningsveld. Eigen verantwoordelijkheid en grotere zelfredzaamheid van cliënten zijn de ideologische aandrijvers van de WMO, maar de WMO heeft juist betrekking op mensen die ondersteuning behoeven omdat ze niet zo zelfredzaam (meer) zijn! Toepassing van het voucherconcept bij bijvoorbeeld de financiering en aansturing van het hoger onderwijs ligt meer voor de hand. In dat geval ligt de keuzebeslissing bij goed geïnformeerde jongeren en hun ouders. Bij het hoger onderwijs is het hiervan echter (nog) nooit gekomen, bij de organisatie van de maatschappelijke ondersteuning wél. Kortom, de optiek waarin de zorgbehoefte primair wordt gezien als kiezende burger, die als *principaal* (via zijn persoonsgebonden budget) zorgaanbiedende *agenten* aanstuurt, is nogal kwetsieus. Omdat de wetgever, zodra hij zijn ideologische stiel verlaat, dat ook wel beseft, is een regierol bij de gemeenten neergelegd om het proces van de zorgverlening in goede banen te leiden. Aangezien de gemeenten veel dichterbij (kwetsbare) burgers staan, is het idee dat zij (1) (beter) maatwerk kunnen bieden aan zorgbehoefte inwoners, en (2) beter zicht hebben op de vraag welke voorzieningen en aanbieders binnen hun gemeente prioriteit moeten krijgen. In dat kader moeten gemeenten eens in de vier jaar een Beleidsplan WMO opstellen, waarin ze de beoogde resultaten van hun inspanningen op dit terrein vastleggen.

Het ontstaan van een nichemarkt

Het Verwey-Jonker Instituut voorziet in een recente toekomstverkenning van de beroepsstructuur in zorg en welzijn dat de 'vermaatschappelijking' van de zorg, die onderdeel is van de WMO-operatie, er toe kan leiden dat in de zorg werkzame beroepskrachten worden omgevormd tot 'persoonlijk planontwikkelaar' of 'netwerkontwikkelaar' voor de cliënt, in plaats van zelf nog primaire zorgtaken uit te voeren.¹⁵ Daarbij valt ook te voorzien dat de vraag (verder) zal toenemen naar professionals die fungeren als spreekbuis van de cliënt, die zijn belangen behartigen en hem vertegenwoordigen, omdat cliënten niet altijd even competent zijn. Een nieuwe kaste van dergelijke cliëntondersteuners en -adviseurs dient zich dus aan. Een indicatie hiervoor is een recent bericht dat de eerste 'mantelzorg-

¹⁵ Van Vliet et al. (2004).

makelaars' hun post-HBO-opleiding hebben afgerond.¹⁶ Enkele citaten: "De makelaars hebben tijdens de opleiding geleerd hoe ze aan informatie kunnen komen over alle wet- en regelgeving, de juiste zorgaanbieder kunnen lokaliseren, over CAO's, de juiste school of opvang, kortom met alle terreinen waarmee mantelzorgers te maken krijgen. (...) Soms gaat het om administratieve zaken zoals het beheer van het persoonsgebonden budget. (...). Soms zijn mantelzorgers zo vermoeid en verdrietig dat ze al het geregeld als belastend ervaren. Nederland is een ingewikkeld land als het om voorzieningen gaat. (...) De mantelzorgmakelaar is dan ook zeker geen vrijwilliger, want een apart deel van de opleiding gaat over zelfstandig ondernemen. Het adviestarief dat de opleiding aan de mantelzorgmakelaars meegeeft, is 70 tot 80 euro per uur. We hebben al de eerste verzekeraar die dit wil bekostigen. Univé heeft de makelaar in zijn aanvullende verzekering opgenomen".

Hoe de politieke inzet op eigen verantwoordelijkheid en mondige burgers in de praktijk kan gaan uitpakken – met de opkomst van een nieuwe groep subsidiespecialisten als duurbetaalde plaatsbekleders – valt niet korter dan hierboven te omschrijven.

7.5 Evaluatie en conclusie

De invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning kent zeker een aantal voordelen. Zo worden de sterk verkokerde werkvelden zorg en welzijn – maatschappelijk werk, opbouwwerk, en zo meer – hoogstwaarschijnlijk gedwongen om meer en beter samen te werken. Ook binnen de sector welzijn kan de WMO een impuls geven aan samenwerking en ont-kokering. Daarbij geldt echter dat al vaker is geconstateerd dat gemeenten een 'jojobeleid' voeren ten aanzien van welzijnswerk: zo nu en dan breed uitrollen en/of een grote projecten-carroussel starten, maar een paar jaar later weer veel initiatieven wegbezuinigen.¹⁷ Dat is een regime dat voor het welzijnswerk al funest is, maar dat zeker bij zorgvoorzieningen hoogst ongewenst is!

Van belang is te onderkennen dat de invoering van de WMO kan leiden tot (op den duur mogelijk aanzienlijke) lokale variatie in het voorzieningenaanbod, gevraagde eigen bijdragen en toegepaste middelentoetsen. Deze lokale verschillen gaan ontstaan op een terrein waar burgers gewend zijn geraakt aan universele regelingen. De fundering van de WMO strookt met deze verlegging van de besluitvorming over voorzieningen en hun financiering naar het lokale niveau. Wie de geringe autonomie van gemeenten en het daarmee samenhangende nogal bleke profiel van de gemeentepolitiek een punt van zorg vinden, zullen deze decentralisatie als winst beschouwen. Wie echter onder ogen wil zien dat Nederland – ondanks alle anders klinkende mantra's – al lang geen decentrale eenheidsstaat meer is, maar een centrale eenheidsstaat met lagere overheden die *de facto* fungeren als uitvoeringskantoren van rijksbeleid, zal zijn hart vasthouden. Zullen burgers verschillen tussen gemeenten accepteren, bij het voorzieningenaanbod, maar ook bij gevraagde eigen bijdragen, gehanteerde inkomensgrenzen, en dergelijke? Zal de Tweede Kamer – nu al geneigd zich tot in details met de uitvoering van lokaal beleid en lokale heffingen te bemoeien – dan de nodige terughoudendheid weten te betrachten? Mijn persoonlijke taxatie is dat beide vragen ontkennend moeten worden beantwoord.

16 Bericht in het blad *Binnenlands Bestuur*, 20 februari 2006.

17 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005).

Vanuit budgettair oogpunt gezien is de WMO een vorm van decentralisatie-zonder-geld, al biedt de afwijkende systematiek om de omvang te bepalen van de via het gemeentefonds voor WMO-voorzieningen beschikbaar komende middelen een zekere garantie dat lokale overheden financieel niet vast (hoeven te) lopen. En overigens hebben gemeenten natuurlijk de nodige ervaring met de overheveling van open-einderegelingen. Met de Algemene bijstandswet is dit ook gebeurd, maar de daarvoor per 1 januari 2004 in de plaats gekomen Wet werk en bijstand biedt gemeenten – anders dan de WMO op dit moment – wél aanzienlijke beleidsvrijheid om mensen te activeren en uit de bijstand te halen. Hierbij wordt geaccepteerd dat bijvoorbeeld het sanctiebeleid en de regels voor het vrijlaten van eigen inkomsten van bijstandontvangers lokaal kunnen verschillen.

In de praktijk loopt het terzake gevoerde gemeentelijke beleid daadwerkelijk uiteen. Zo is wat tot 2004 voornamelijk een declaratiesysteem was (gemeenten konden 90 procent van hun bijstandsuitgaven declareren bij het Rijk) geworden tot een eigen gemeentelijke (financiële) verantwoordelijkheid voor bijstand en begeleiding naar de arbeidsmarkt. Via het gemeentefonds krijgen gemeenten tegenwoordig een budget om de uitkeringen van te betalen en daarnaast een budget voor activiteiten om bijstandsonvangers aan een betaalde baan te helpen. Naarmate dat laatste beter lukt, houden gemeenten meer geld over dat ze vrij kunnen besteden. Daarmee ervaren gemeenten een veel grotere prikkel om uitkeringen op rechtmatigheid te beoordelen. Dit heeft met name in de grote steden al voor flinke financiële meevallers gezorgd.

Uit een inventarisatie door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005) blijkt dat bij het leeuwendeel van de gemeenten de nieuwe bijstandswet heeft geleid tot een cultuuromslag bij de behandeling van claims. Het aan het werk helpen van uitkeringsontvangers staat nu centraal. Door de decentralisatie van de uitvoering naar gemeentenniveau zijn gemeenten veel actiever geworden op het stuk van reïntegratieprojecten en benaderingen als *work first*. Omdat de gemeenten hier nu een veel grotere beleidsvrijheid hebben gekregen, is in eigen verordeningen en uitvoeringsregels vastgelegd hoe mensen aan werk worden geholpen, hoe fraude wordt bestreden, en zo meer. Aan de hand van de regels kan de gemeenteraad de uitvoering van de nieuwe bijstandswet controleren en de verantwoordelijke wethouder op het gevoerde beleid aanspreken. Zulke verordeningen zijn van belang om het nodige houvast te geven bij het lokale maatwerk dat van gemeenten wordt verwacht. Dat maatwerk moet immers niet uitmonden in kleinschalig nepotisme.

Bij de WMO is het de vraag of gemeenten vergelijkbare mogelijkheden hebben of kunnen ontwikkelen als bij de uitvoering van de bijstandswetgeving. Hun positie is riskant, aangezien gemeenten wel regisseur worden van de maatschappelijke ondersteuning, maar *geen* invloed hebben of krijgen op achterliggende factoren die leiden tot meer of minder vraag naar die ondersteuning. Het betreft hier met name het grensgebied tussen AWBZ en WMO. Intramuraal, uit de AWBZ gefinancierde capaciteit kan bijvoorbeeld afnemen – denk aan de voortgaande vermindering van het aantal plaatsen in verzorgingshuizen – of onvoldoende toenemen – wanneer onvoldoende nieuwe verpleeghuizen worden gebouwd –, terwijl gemeenten bij de beslissingen daarover op geen enkele wijze rechtstreeks zijn betrokken. Wél kunnen zij direct met de gevolgen van zo'n beleid te maken krijgen doordat het beroep op de gemeentelijke voorzieningen aanzienlijk toeneemt. Ook zijn de mogelijkheden van gemeen-

ten om eigen (belasting)inkomsten te genereren zeer beperkt geworden, door de maximering van de tariefstijging van de onroerendezaakbelastingen en de afschaffing van het gebruikersdeel van die OZB. Hierdoor ontbreekt ook de buffer om plotseling toenemende zorguitgaven op te vangen.

Op de achtergrond speelt bij de WMO-operatie mee dat de regeldruk en de regelzucht waarmee uitvoerders en cliënten te stellen hebben er door zouden moeten afnemen. Dit lijkt echter een ijdele hoop, en *au fond* geen goed motief om de operatie op touw te zetten. Ijdele hoop, omdat de regels nu op het niveau van de gemeentelijke overheid worden gemaakt, gehandhaafd en gecontroleerd. Geen goed motief, omdat in het algemeen niets mis is met regels die beogen publieke verdelingsmechanismen in goede banen te leiden. In ieder geval brengt de WMO geen nieuwe systematiek, die lagere transactiekosten binnen bereik brengt, zeker wanneer ook alle verscholen transactiekosten van zorgvragers en hun omgeving adequaat worden meegecalculeerd.

Ten slotte laat het zich voorzien dat een nichemarkt gaat ontstaan van gespecialiseerde mantelzorgmakelaars om 'Koning Klant' te bedienen, te vergelijken met het aanbod van subsidiespecialisten die de weg in Den Haag of Brussel kennen. Waar informatiegebreken zijn, ontstaat nu eenmaal ruimte voor dergelijke markten met de daaraan verbonden extra transactiekosten.¹⁸ Of maatschappelijke kosten en baten hier nog wel in evenwicht zijn, laat ik aan de lezer ter beoordeling over.

Literatuur

- Boer, A. de (red.) (2005), *Kijk op informele zorg*, Publicatie 2005/15, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Bos, F., R. Douven, en E. Mot (2004) *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB Document nr. 72, Den Haag: Centraal Planbureau
- Cebeon (2005), *Eindrapport Verdeelsleutel decentralisatie eerste tranche middelen Wet Maatschappelijke Ondersteuning. Huishoudelijke verzorging en een aantal specifieke regelingen AWBZ/WVG*, Amsterdam: Cebeon
- College voor Zorgverzekeringen (2005), *Financiële positie Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten AWBZ*, rapport 239, Diemen: CVZ
- Douven, R., E. Mot, en K. Folmer (2004), *Momentopname van de AWBZ: een analyse van de sterke en zwakke punten*, CPB Document nr. 54, Den Haag: Centraal Planbureau
- Hazeu, C.A. (2000), *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum: Coutinho
- Hazeu, C.A. (2002), Informatiegoederen: marktwerking, marktfalen en motieven voor overheidsbeleid, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 24(2), 39-60
- IBO-Werkgroep Toegang tot zorg en indicatiestelling in de AWBZ (2001), *Verzorgde toegang. Toegang tot zorg en indicatiestelling AWBZ*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2005), *Nieuwe Wet werk en bijstand leidt tot cultuuromslag*, Persbericht, 14 januari, Den Haag: Ministerie van SZW

¹⁸ Vergelijk Hazeu (2002).

HOOFDSTUK 7

- Morée, M. (2005), *Emancipatie-effectrapportage inzake de Wet Maatschappelijke Ondersteuning*, Utrecht: NIZW
- OECD (2005), *Health Data*, Paris: OECD
- Tweede Kamer (2004-2005), *Nieuwe regels betreffende maatschappelijke ondersteuning (Wet Maatschappelijke ondersteuning)*. Memorie van toelichting, 30 131, nr. 3
- Velthuisen, J.W., A. van der Stap, A.J.G. Meulenbeek, N.M. Brouwer, en J.P. Hop (1998), *Vouchers in de AWBZ. Onderzoek in opdracht van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën*, Rapport 461, Amsterdam: SEO
- Vliet, K. van, J.W. Duyvendak, N. Boonstra, en E. Plemper (2004), *Toekomstverkenning ten behoeve van een beroepenstructuur in zorg en welzijn*, Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005), *Vertrouwen in de buurt*, Rapport aan de Regering nr. 72, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Wijngaart, M. van den, en C.C. Ramakers (2004), *Monitoring budgethouders PGB nieuwe stijl. Eindrapport*, Nijmegen: ITS

HOOFDSTUK 8

Mobiliteitsbeleid

E.T. Verhoef
H.A. van Gent

8.1 Inleiding

Mobiliteit – de verplaatsing van personen en goederen en haar gevolgen – is een beleidsthema dat zich vrijwel onafgebroken in de publieke belangstelling mag verheugen. Files, uitstoot van schadelijke stoffen en overschrijding van lokale milieunormen (fijn stof!), de prestaties van de Nederlandse Spoorwegen, de groei van Schiphol en de daaraan gepaard gaande geluidsoverlast; het zijn stuk voor stuk onderwerpen die met grote regelmaat in Den Haag op de agenda staan en dus ook in de media ruimschoots aan de orde komen. Dit hoofdstuk richt zich op één aspect van het mobiliteitsbeleid in Nederland en wel op het overheidsbeleid ten aanzien van het gebruik van de personenauto. Eerst geeft onderdeel 8.2 een overzicht van feitelijke ontwikkelingen. Vervolgens gaat onderdeel 8.3 in op de beleidsimplicaties van deze ontwikkelingen vanuit economische optiek. In aansluiting daarop worden de beleidsvoornemens die in de recente *Nota Mobiliteit* zijn verwoord kritisch geanalyseerd.

8.2 Gebruik personenauto

Uit economisch oogpunt gezien is de personenauto een merkwaardig fenomeen. Ondanks de redelijk hoge aanschafprijs wordt hij per uur gemiddeld maar drie minuten gebruikt, heeft hij een bezetting van gemiddeld 1,6 personen, waarmee hij dus voor meer dan de helft ongebruikt blijft, terwijl hij meer dan 10 procent van het gemiddelde gezinsbudget opslokt.

Desondanks heeft de auto een alles overvleugelend aandeel in de totale mobiliteit. Zo'n 77 procent van alle personenverplaatsingen gebeurt vandaag de dag met de auto. Dit hangt ongetwijfeld samen met de sterke eigenschappen van dit individuele vervoermiddel: de relatief hoge snelheid, gecombineerd met een grote bereikbaarheid. Bovendien maakt de tweedehands automarkt het mogelijk dat ook individuen met een smalle beurs een auto kunnen aanschaffen.

Om verschillende redenen krijgt automobilititeit veel aandacht van beleidsmakers. Dit onderdeel bespreekt een aantal ontwikkelingen rond de auto vanaf 1990. Het gaat om de omvang

HOOFDSTUK 8

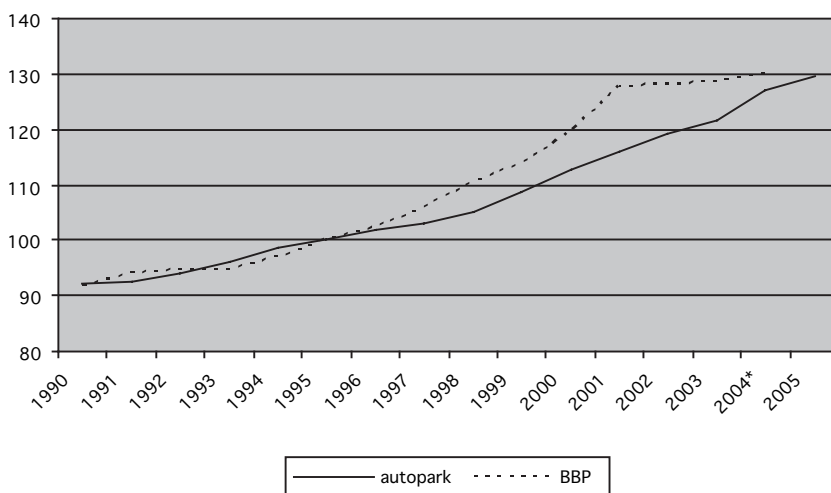
van het autopark en de autodichtheid, het autogebruik, de emissies van de auto, de voertuigverliesuren van de auto, de verkeersonveiligheid, de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid die met de (personen)auto verband houden, en het recente overheidsbeleid.

Autopark en autodichtheid

Door als startjaar 1990 te nemen, blijft de echte massamotorisering van Nederland buiten beeld. Afgezien van de inhaalslag, ogenblikkelijk na afloop van de Tweede Wereldoorlog, heeft de massamotorisering zich met name voltrokken tussen 1960 en 1965. Toen groeide het autopark met 144 procent. Dit percentage staat in schril contrast met dat van de recente periode 2000–2005, toen het autopark met ‘slechts’ 15 procent toenam. Overigens was het groeiverschil, uitgedrukt in absolute aantallen, uiteraard veel geringer. Aangezien de uitbreiding van een autopark zich voltrekt langs de lijnen van een logistische (S-vormige) groeicurve, ligt het voor de hand dat een autopark toegroeit naar een verzadigingsniveau en daarom afzwakkende groeipercentages zal tonen.

Figuur 8.1 toont de toename van het autopark sinds 1990 (1995 = 100). In deze periode dijde het autopark met 40 procent uit en volgde het het bbp in dezelfde richting. Behalve door het tempo van de economische groei wordt de omvang van het autopark ook bepaald door de bevolkingsgroei. Om het autopark te relateren aan de bevolkingsomvang wordt de autodichtheid berekend. Deze is in ons land toegenomen van 1 auto per 2,7 inwoners in 1990 naar 1 auto per 2,2 inwoners in 2005. Daarmee neemt Nederland binnen de Europese Unie (EU) een middenpositie in. Landen met een hogere autodichtheid zijn Luxemburg, Italië en Denemarken.

Figuur 8.1 Het Nederlandse autopark per 1 januari en het bbp in constante prijzen (1995 = 100)^a



a. Vanaf 2004 worden voor het bepalen van de omvang van het autopark de cijfers van het RAI Datacentrum (RDC) gehanteerd, waardoor in verband met een andere indeling geen vergelijking met voorafgaande jaren mogelijk is.

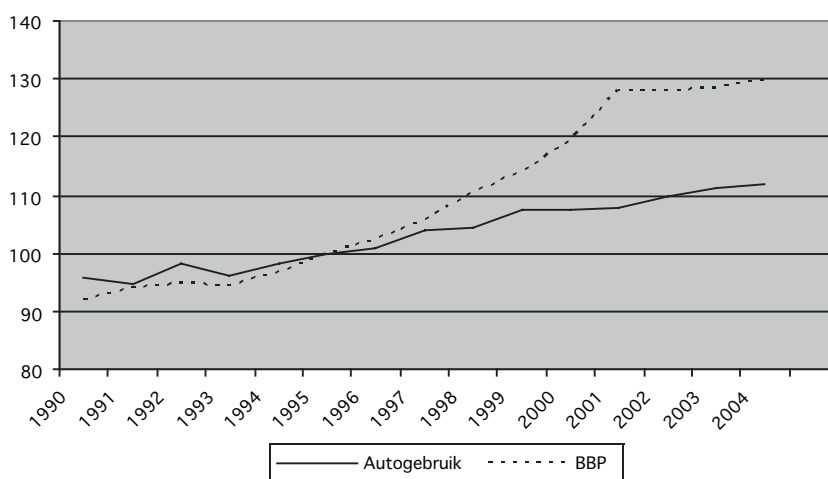
Bron: BOVAG-RAI (2006)

De hogere autodichtheden in enkele andere EU-lidstaten en in de Verenigde Staten geven aan dat de expansie van het Nederlandse autopark nog niet ten einde is. Een andere indicatie voor een voortgaande groei van het aantal personenauto's is dat het aantal individuen met een rijbewijs het aantal autobezitters nog aanzienlijk te boven gaat.

Autogebruik

Tussen 1990 en 2004 is het autogebruik met 17 procent toegenomen, terwijl de totale mobiliteit, gemeten in reizigerskilometers, met 14 procent is gegroeid. In tegenstelling tot het autobezit blijft het autogebruik enigszins achter bij het BBP in constante prijzen; zie figuur 8.2.

Figuur 8.2 Het Nederlandse autogebruik (1995 = 100)



Bron: CBS Statline

Over een langere periode is het niet goed mogelijk het autogebruik weer te geven via gerealiseerde reizigerskilometers.¹ Wel is een analyse mogelijk op grond van de verreden voertuigkilometers. Dan blijkt dat de voornaamste groei van het autogebruik zich heeft voorgedaan in het decennium 1960–1970 (een verviervoudiging), terwijl het meest recente decennium, 1990–2000, een toename te zien geeft van niet meer dan 24 procent. Uitgedrukt in reizigerskilometers groeide het autogebruik tussen 1990 en 2000 met 12 procent, waaruit slechts de conclusie valt te trekken dat de gemiddelde bezetting van personenauto's in deze periode is gedaald. Of anders geformuleerd, de pogingen van de overheid het 'carpoolen' te bevorderen, hebben faliekant gefaald.

¹ Als gevolg van wijzigingen in de berekeningsmethoden is een langjarige reeks in reizigerskilometers niet voorhanden.

HOOFDSTUK 8

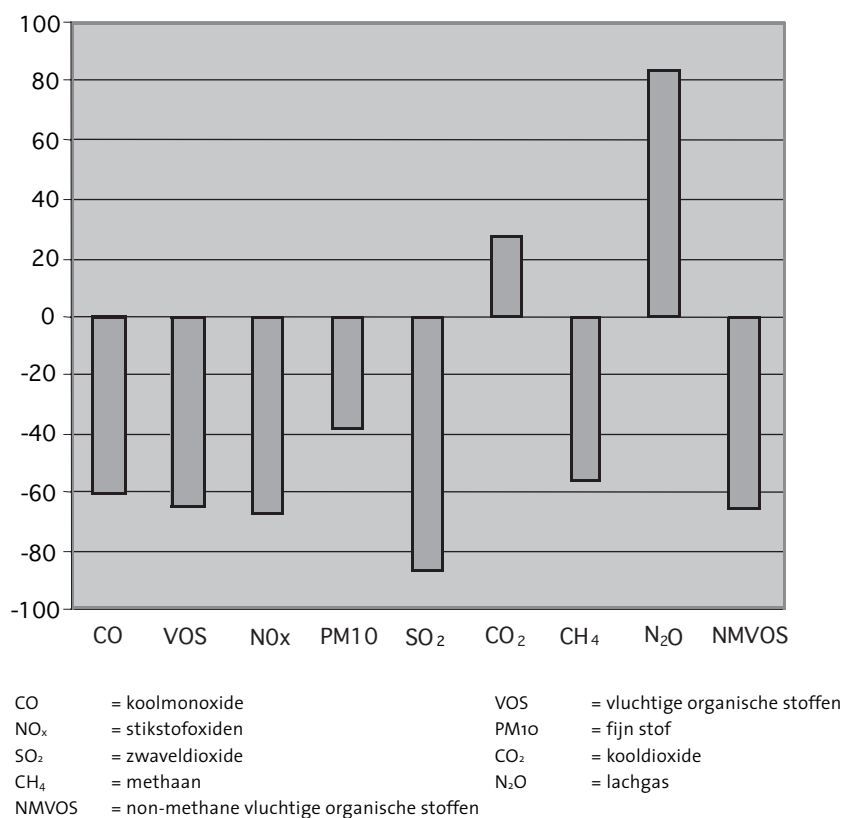
In zijn algemeenheid gesteld wordt autogebruik beïnvloed door het autobezit, dus wanneer de groei van het autobezit afvlakt, zal dit naar verwachting eveneens leiden tot een afnemende groei van het autogebruik.

Maar hoe dit ook zij, de totale mobiliteit van de Nederlandse bevolking is toegenomen, ook na 1990, wat met name is veroorzaakt door de populariteit van de personenauto. De keerzijde hiervan is dat de personenauto ook een belangrijke veroorzaker is van externe kosten, zoals milieukosten, de kosten van voertuigverliesuren en de kosten van verkeersonveiligheid.

Emissies door autogebruik

Van de negen geregistreerde emissies, veroorzaakt door personenauto's, zijn er tussen 1990 en 1994 zeven afgenomen; zie figuur 9.3. Dit mag een prima prestatie worden genoemd, aangezien het autogebruik in deze periode is toegenomen. Slechts twee emissies zijn gestegen, namelijk die van kooldioxide (CO_2) en die van stikstofoxide (N_2O).

Figuur 8.3 Veranderingen in enkele soorten emissies, veroorzaakt door personenauto's, 1990–2004 (1990 = 100)



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2004)

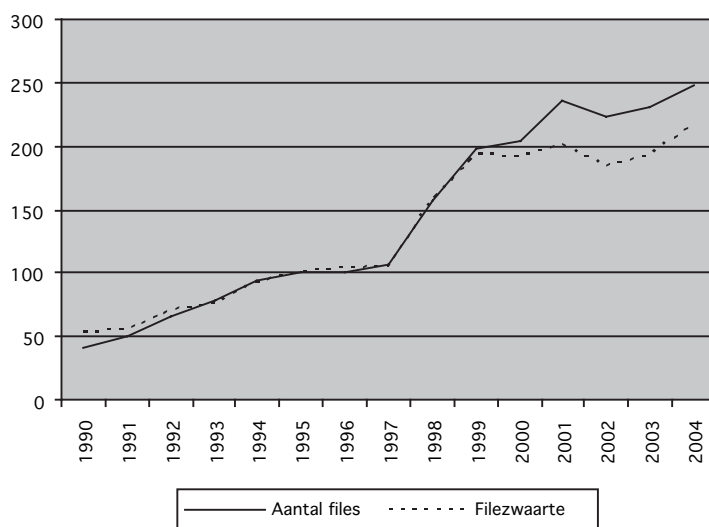
De uitstoot van kooldioxide wordt als belangrijkste oorzaak van het vermoede mondiale broeikaseffect gezien, alsmede de als gevolg daarvan optredende zeespiegelstijging en klimaatverandering. Het is dan ook minder gewenst dat deze emissie nog voortdurend toeneemt. Een van de oorzaken is dat binnen het autopark een verschuiving optreedt naar grotere en zwaardere auto's, waardoor de gunstige invloed van een hogere brandstofefficiency teniet wordt gedaan.

Het zal duidelijk zijn dat het in figuur 8.3. geschetste beeld vooral het gevolg is van ontwikkelingen bij de automobiellindustrie. Ontwerpers zijn er in geslaagd om steeds schonere motoren te ontwikkelen. De verminderde uitstoot van zeven vervuilende stoffen is dus bepaald niet het exclusieve resultaat van een stringent milieubeleid van de Nederlandse overheid.

Voertuigverliesuren

Door het voortdurend toenemende aantal personenauto's, alsmede door enige terughoudendheid bij de aanleg van nieuwe infrastructuur is ook in de jaren negentig van de vorige eeuw het aantal voertuigverliesuren toegenomen; zie figuur 8.4.

Figuur 8.4 Aantal files en filezwaarte (1995 = 100)



Bron: Adviesdienst Verkeer en Vervoer (diverse jaren)

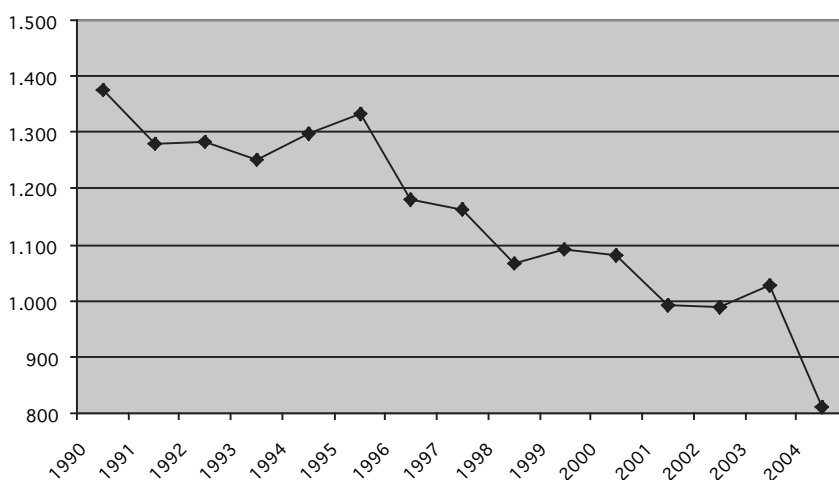
Tussen 1990 en 2004 is het aantal files met een factor zes toegenomen tot 36.700 opstoppingen, terwijl de filezwaarte met een factor vier is vermeerderd tot ruim 10 mln verliesuren. Dit houdt in dat de files gemiddeld korter zijn geworden, waarschijnlijk doordat 'nieuwe' files over het algemeen relatief kort zijn ten opzichte van reeds bestaande files.

Het fileprobleem was altijd een typisch Randstadprobleem, maar nu valt waar te nemen dat files ruimtelijk uitwaaien naar het zuiden (rond Eindhoven en Den Bosch) en naar het oosten (rond Arnhem) en dat Nederland daardoor een sterkere overeenkomst gaat vertonen met Los Angeles – ook een gebied waarin congestie in een relatief groot gebied vóórkomt en niet beperkt blijft tot één stedelijk centrum. Aangezien de overheid weinig krachtadig is opgetreden, noch aan de aanbodzijde door meer infrastructuur aan te leggen, noch aan de vraagzijde door autorijden duurder te maken, bijvoorbeeld door een heffing te introduceren, is de verwachting dat het aantal files en de filezwaarte de komende jaren verder zullen toenemen.

Verkeersonveiligheid

In 2004 kwamen 373 automobilisten om in het verkeer, dat is 46 procent van het totale aantal verkeersdoden. Toch is het ongevalsrisico voor de autobestuurder en de autopassagier veel lager dan bijvoorbeeld dat voor berijders van gemotoriseerde tweewielers. Vanwege het grote aantal voertuigkilometers dat per auto wordt afgelegd, is het aantal dodelijke slachtoffers onder automobilisten toch nog redelijk hoog. Echter, sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen het aantal verkeersslachtoffers een triest record van meer dan 3.000 doden per jaar bereikte, is hun aantal in de jaren daarna drastisch gedaald, terwijl de mobiliteit zeer sterk is toegenomen. Figuur 8.5 brengt deze relatief gunstige ontwikkeling in beeld.

Figuur 8.5 Aantal verkeersdoden



Bron: website Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (www.swov.nl)

Als oorzaken van deze ontwikkeling worden wel genoemd:

- Maatregelen gericht op de weggebruiker zelf (verkeersopvoeding, verplicht dragen van helmen en veiligheidsgordels).
- Maatregelen gericht op het voertuig (kreukelzones, kooiconstructies, APK-keuring, air bags).

MOBILITEITSBELEID

- Maatregelen gericht op de verkeersinfrastructuur (aanleg van ringwegen, snelheidsbeperkingen, scheiding van verkeerssoorten).

Niet alleen het aantal verkeersdoden is hierdoor gedaald, maar ook het aantal verkeersdeelnemers dat gewond in een ziekenhuis wordt opgenomen.

Wegverkeer en overheidsfinanciën

Tabel 8.1 vermeldt de ontvangsten die de rijksoverheid de afgelopen jaren uit het wegverkeer genoot. Het gaat hier dus niet uitsluitend om de opbrengst van heffingen op gebruikers van personenauto's. Duidelijk is dat de brandstofaccijnzen een belangrijke ontvangstenbron voor de overheid zijn.

Tabel 8.1 Rijksontvangsten aan verkeersbelastingen (mln euro)

	2002	2003	2004	2005 ^a
Belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM)	2.741	2.874	3.012	3.362
Benzine-accijn	3.438	3.439	3.899	3.954
Diesel- en LPG-accijn	2.323	2.414	2.568	2.576
Motorrijtuigenbelasting (MRB)	1.970	2.108	2.222	2.493
Eurovignet	108	107	110	113
BTW over nieuwe auto's	724	748	704	668
BTW over benzine	817	737	886	933
BTW over diesel en LPG	674	699	781	907
BTW over gebruikte auto's	88	85	85	86
BTW over reparatie en onderhoud	1.179	1.204	1.218	1.234
BTW over autoverhuur	35	32	41	45
BTW over lease	48	47	47	47
BTW over verkeersopleidingen motor	36	37	37	38
BTW over verkeersopleidingen auto	210	214	217	220
Totaal	14.391	14.745	15.827	16.676

a. Raming.

Bron: BOVAG-RAI (2006)

Tabel 8.2 vat de uitgaven van de rijksoverheid voor het verkeer samen. Bij deze tabel moet worden opgemerkt dat de bedoelde uitgaven niet louter het wegverkeer betreffen. De tabel maakt duidelijk dat de overheid in het begin van de 21^{ste} eeuw veel heeft geïnvesteerd in railinfrastructuur.

HOOFDSTUK 8

Tabel 8.2 Rijksuitgaven voor verkeersvoorzieningen (mln euro)

	2004	2005	2006
Rijkswegen	1.708	1.913	2.465
Spoor	1.194	1.566	1.879
Mega-projecten (Betuwelijn, HSL en Zuiderzeelijn)	1.305	989	477
Regionale/lokale infrastructuur	603	147	332
Regionale mobiliteitsfondsen	23	52	76
Totaal	4.834	4.667	5.230

Bron: Tweede Kamer (2004-2005)

Confrontatie van de ontvangsten uit het wegverkeer (tabel 8.1) met de uitgaven voor onderhoud en aanleg van de wegeninfrastructuur (tabel 8.2) heeft de autolobby door de jaren heen de reactie ontlokt dat de overheid veel meer van het wegverkeer ontvangt dan zij er voor uitgeeft. De milieubeweging daarentegen heeft voortdurend verkondigd dat het wegverkeer door de overheid wordt gesubsidieerd, aangezien het niet alle veroorzaakte externe kosten in rekening krijgt gebracht. Voor beide standpunten valt vanuit economische optiek iets te zeggen. In onderdeel 8.3 zal blijken dat er vanuit het oogpunt van een economisch efficiënt weggebruik reden is om kilometerheffingen op bepaalde plaatsen en tijden, en voor bepaalde voertuigen, te verhogen ten opzichte van de huidige tarieven (van accijnzen), die variëren per kilometer. Tegelijkertijd geldt dat bij invoering van zo'n kilometerheffing, mits zij voldoende gedifferentieerd en voldoende hoog is, de belangrijkste regulerende doelstelling achter de huidige verkeersbelastingen vervalt. Vanuit efficiëntieoogpunt zouden heffingen als de belasting van personenauto's en motorrijwielen (BPM) en de motorrijtuigenbelasting (MRB) dan kunnen vervallen. Handhaving van deze heffingen zou dan alleen gemotiveerd kunnen worden op grond van budgettaire overwegingen en kennelijk beoogde verdelingseffecten. De bestaande belastingmix is de vrucht van politieke besluitvorming. Ook een pleidooi om de budgettaire betekenis van heffingen op het wegverkeer te beperken ligt in het normatieve domein. De rol van economen in dit debat is de voor- en nadelen van alternatieve opties voor de belastingmix zo goed mogelijk op een rij te zetten. Dit geldt eveneens voor de verdelingseffecten van alternatieve opties om de schatkist van voldoende middelen te voorzien. De autolobby heeft het volste recht de wenselijkheid van de bedoelde verdelingseffecten ter discussie te stellen. Economen horen geen waardeoordelen te geven over de wenselijkheid van zulke verdelingseffecten en dienen zich in zo'n discussie te beperken tot het in kaart brengen van mogelijke netto maatschappelijke kosten en baten die van die herverdeling het gevolg zijn.

Overheidsbeleid ten aanzien van de personenauto

In 1990 heerste het regime van het *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer* (SVV II), dat in 1988 was verschenen. Karakteristiek voor dit structuurschema was de sterke nadruk die de opstellers legden op sturend beleid. Dit als reactie op het tot dan toe gevoerde accommoderende, volgende beleid van de overheid. De overheid achtte de negatieve externe effec-

ten van het verkeer dermate relevant en omvangrijk dat zij onaanvaardbaar werden geoordeeld. In het beleid kwam de volle nadruk te liggen op het streven naar een duurzame samenleving. Een belangrijke doelstelling van SVV II was dat de automobilititeit in 2010 met slechts 35 procent ten opzichte van 1986 mocht zijn toegenomen. Zonder het in het structuurschema vervatte maatregelenpakket zou die groei 70 procent gaan bedragen.

De beoogde mobiliteitsreductie zou met name door allerlei prijsmaatregelen (accijnsverhogingen, tolheffing) moeten worden gerealiseerd. Tijdens de looptijd van het SVV II heeft de automobiliteitsgroei zich onafgebroken voortgezet en is de *mobility gap* steeds verder toegenomen. Zoals zovele overheidsnota's bleek ook het SVV II slechts een papieren tijger te zijn. De cruciale vraag is in welke mate mobiliteitsgeleiding effectief is, zolang de daarvoor vereiste prijsmaatregelen door gebrek aan politieke moed bij de verantwoordelijke bewindslieden niet worden genomen. Met een gebrekkig instrumentarium valt de automobilititeit nauwelijks af te remmen, zoals is gebleken uit de groei van het autogebruik in de jaren negentig. De politiek wenste prijsmaatregelen niet te nemen en beperkte zich tot slecht werkende instrumenten als planologische maatregelen.

Vandaar dat onder Paars werd besloten de looptijd van het SVV II (tot 2010) niet af te wachten, maar nieuw beleid te formuleren voor het *Nationaal Verkeers- en Vervoerplan* (NVVP). De rol van de auto zou met name in de Randstad tijdens de spitsuren worden teruggedrongen door het plaatsen van tolpoorten. Automobilititeit mocht, mits de automobilist er voor betaalde. Het mag bekend zijn dat het NVVP de behandeling in de Tweede Kamer niet heeft overleefd.

De huidige minister van Verkeer en Waterstaat heeft inmiddels haar *Nota Mobiliteit* door de Tweede Kamer weten te loodsen.² Het instrument om automobilititeit in de toekomst op bepaalde plaatsen en op bepaalde tijdstippen tegen te gaan, moet de kilometerheffing worden. Hoewel er vanuit verschillende hoeken van de Tweede Kamer nog diverse voorwaarden aan zo'n kilometerheffing worden gesteld (onder andere ten aanzien van de aanwending van de opbrengsten, maar ook ten aanzien van de heffingshoogte en -differentiatie), lijkt het politieke draagvlak op dit moment groter dan ooit tevoren.

8.3 Externe effecten en prijsbeleid

Economische theorie achter prijsbeleid op de weg

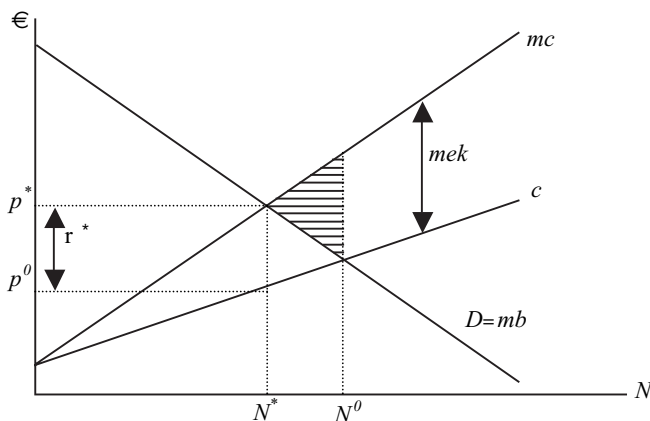
Het gebruik van de kilometerheffing als instrument om ongewenste effecten van autogebruik terug te dringen, sluit naadloos aan bij de economische theorie. Reeds in 1920 zette Arthur Pigou uiteen waarom prijsbeleid voor de overheid een efficiënte respons is om congestie te bestrijden. Zijn redenering geldt evenzeer voor milieueffecten, geluidsoverlast en het risico van ongevallen. De crux van Pigou's analyse is dat de vrije markt faalt in het bereiken van een efficiënt evenwicht, wanneer bij consumptie of productie van goederen 'externe effecten' ontstaan: onbedoelde en ongeprijsde welvaartseffecten die worden afgewenteld op anderen zonder dat een markttransactie tussen de veroorzaker en die anderen plaatsvindt. In het geval van weggebruik treedt zo'n extern effect bijvoorbeeld op bij files: de

² Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004).

aanwezigheid van de ene weggebruiker verlengt de reistijd voor anderen. In dit geval is sprake van 'wederkerige effecten', waarbij veroorzakers en ontvangers dezelfde individuen zijn. Bij geluidsoverlast en emissies van schadelijke stoffen is de wederkerigheid minder sterk of zelfs goeddeels afwezig. Voor het economische beleidsadvies maakt het overigens niets uit of een effect wederkerig is. En dat advies luidt een regulerende belasting ter hoogte van het 'marginale' effect – bijvoorbeeld de extra externe kosten die samenhangen met het rijden van een extra kilometer – te heffen.

Als illustratie toont figuur 8.6 de optimale congestieheffing op korte termijn, dat wil zeggen bij een gegeven wegcapaciteit. Bij een stijgend weggebruik N daalt de snelheid en stijgen daarmee de gemiddelde kosten per weggebruiker (c), omdat tijdskosten daarvan een belangrijk deel uitmaken. De marginale kostencurve (mc) ligt boven de gemiddelde kosten, aangezien een extra weggebruiker, naast zijn eigen reiskosten (c), extra tijdverliezen voor alle overige weggebruikers veroorzaakt. Het verschil bestaat uit de marginale externe congestiekosten (mek).

Figuur 8.6 Economische ratio achter kilometerheffingen in een notendop



De (inverse) vraagcurve D correspondeert met de marginale baten, mb . De vrije-marktuitkomst N^0 ligt bij het snijpunt van de vraag- en de gemiddelde kostencurve. Het optimale weggebruik ligt daarentegen bij N^* : daar zijn de marginale kosten gelijk aan de marginale baten. Dit optimum kan als marktevenwicht bereikt worden door een heffing r^* in te voeren, waarvan de hoogte gelijk is aan de marginale externe kosten in het optimum. De gearceerde driehoek geeft de maatschappelijke welvaartswinst van deze heffing aan. Deze winst is gelijk aan het (gearceerde) verschil tussen de bespaarde kosten (het gebied onder mc tussen N^* en N^0) en de verloren baten (het gebied onder $D = mb$ tussen N^* en N^0).

De getoonde heffing is de optimale congestieheffing zoals die zou gelden bij afwezigheid van andere externe kosten (milieu, veiligheid, geluid). Het toevoegen daarvan aan figuur 8.6 verandert de essentie van de analyse niet, maar vergroot het verschil tussen N^* en N^0 en de omvang van de welvaartswinst die via invoering van een kilometerheffing behaald kan worden.

Hoewel dus maatschappelijke welvaartswinst wordt geboekt, zijn alle weggebruikers in het voorbeeld door invoering van de heffing slechter af. Immers, zij zien de 'prijs' van weggebruik (p als som van kosten c en heffing r) stijgen van p^o naar p^* . Deze paradox – hoe kan de maatschappij als geheel er op vooruit gaan als alle individuen slechter af worden? – wordt veroorzaakt door de overdracht van de heffingsopbrengst van weggebruikers naar de overheid. Het is een belangrijke achterliggende reden waarom traditioneel zoveel weerstand bestaat tegen prijsbeleid. Alleen als de weggebruiker de verwachting heeft voldoende baat te hebben bij de inzet van de heffingsopbrengst, zal hij kunnen verwachten individueel beter af te zijn door de maatregel.³ Waarschijnlijk het belangrijkste voordeel van prijsbeleid in vergelijking met alternatieve instrumenten komt voort uit het feit dat individuen sterk zullen verschillen in hun geprefereerde manier om externe effecten terug te dringen. Immers, of iemand er onder invloed van de heffing voor kiest het aantal verplaatsingen te verminderen, of juist de route en/of het tijdstip van zijn reizen aan te passen, dan wel wat vaker met het openbaar vervoer te gaan, is een beslissing die voor iedereen anders kan uitpakken. Bovendien zijn er natuurlijk individuen die hun externe kosten niet of nauwelijks willen verlagen. Zij betalen liever de heffing en laten hun gedrag ongewijzigd. Vanuit efficiëntieoogpunt is hier overigens niets mis mee: immers, de baten van hun gedrag overstijgen klaarblijkelijk de maatschappelijke kosten daarvan. Alleen (gedifferentieerd) prijsbeleid laat aan weggebruikers de mogelijkheid om de minste van deze 'kwaden' (vanuit individueel perspectief) te kiezen. Andere beleidsinstrumenten, zoals regulering, laten vaak (veel) minder keuzevrijheid aan de weggebruiker en zullen daarom bepaalde keuzen onmogelijk maken, waarvan de baten eigenlijk groter zijn dan de maatschappelijke kosten. Of andersom, die andere instrumenten laten bepaalde gedragingen in stand waarvan de baten lager zijn dan de maatschappelijke kosten. Het maatschappelijke surplus bij deze instrumenten is dus niet maximaal.

De economische theorievorming op dit terrein heeft sinds Pigou niet stilgestaan. Een belangrijke bijdrage werd bijvoorbeeld geleverd door Mohring en Harwitz (1962). Zij lieten zien dat onder bepaalde technische voorwaarden, gerelateerd aan schaaleffecten in congestietechnologie en wegaanleg, de opbrengst van optimale congestieheffingen volgens Pigou juist voldoende zou moeten zijn om de (kapitaal)kosten van de optimale wegcapaciteit te kunnen dekken.⁴ Twee belangrijke mogelijke doelstellingen van prijsbeleid die in het maatschappelijk debat vaak worden verwoord, namelijk financiering van infrastructuur en regulering van het gebruik daarvan, vallen dan op de lange termijn samen. Daarnaast lijkt dit een voor weggebruikers acceptabele inzet van de opbrengst van de heffing te zijn.

In 1969 zette de latere Nobelprijswinnaar Vickrey uiteen hoe de welvaartswinsten van congestieheffingen op knelpunten aanzienlijk kunnen toenemen als deze dynamisch opti-

³ Dit geldt niet langer in strikte zin wanneer verschillen in tijdwaardering in de analyse worden betrokken.

⁴ Let wel: om heffingsopbrengsten (een bedrag per jaar) en capaciteitskosten vergelijkbaar te maken, dienen de laatstgenoemde niet als investeringskosten (een eenmalig bedrag) maar als kapitaalkosten (dus rente en eventueel afschrijving per jaar) te worden uitgedrukt. Het resultaat van Mohring and Harwitz betekent dus niet dat de jaarlijkse heffingsopbrengsten voor financiering van verdere capaciteitsuitbreiding moeten worden aangewend, maar dat ze de jaarlijkse kapitaalkosten samenhangend met de optimale capaciteit juist dekken.

maal gezet worden, en zo de tijdstipkeuze binnen de spits beïnvloeden – en dus niet alleen de keuze om binnen of buiten de spitsuren te reizen.

In recente jaren heeft de aandacht van vervoerseconomen zich gericht op zogeheten *second-best* beleid, waarbij rekening gehouden wordt met economische verstoringen die elders optreden. Het kan daarbij gaan om verstoringen op het wegennetwerk (bijvoorbeeld bij betaalstroken), of in het verkeerssysteem (bijvoorbeeld in het openbaar vervoer), ofwel in de economie in bredere zin (bijvoorbeeld van de arbeidsmarkt als het om woon-werkverkeer gaat). Heffingen zoals door Pigou voorgesteld zijn dan niet langer optimaal, maar behoeven aanpassing om optimaal rekening te houden met de indirecte effecten van de heffing, via de andere verstoringen.

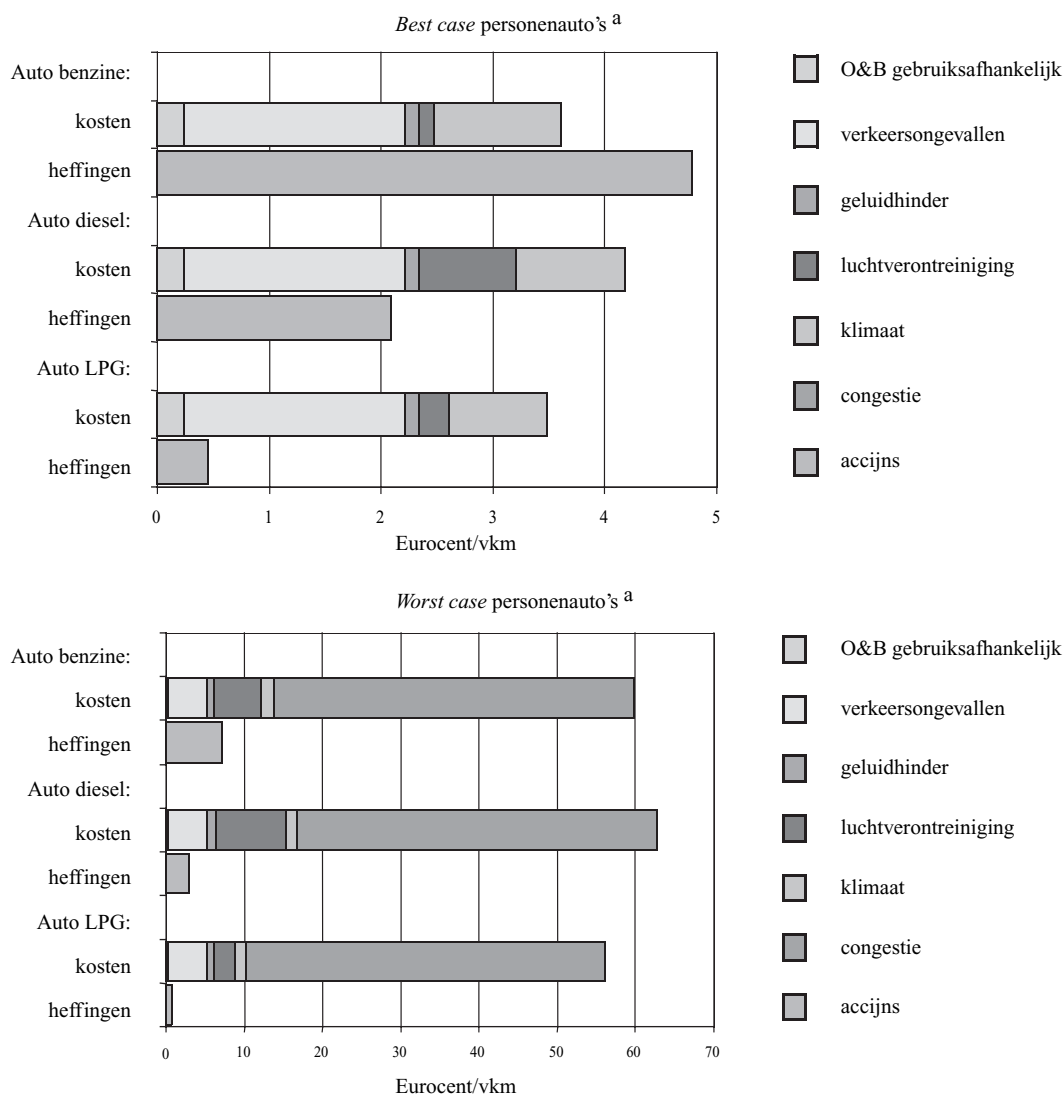
Schattingen van externe kosten in Nederland

Doordat de essentie van externe effecten is dat ze niet via een markt verhandeld worden (anders waren de effecten immers niet extern), is het doorgaans niet direct mogelijk om aan de hand van een geobserveerde marktprijs vast te stellen wat de optimale hoogte van de heffing zou moeten zijn. Door het gebruik van waarderingsmethoden valt de waarde van een extern effect evenwel langs indirecte weg te benaderen. Dit kan ofwel door te kijken naar prijzen in markten die aan het effect gerelateerd zijn, zoals huizenprijzen als het om lokale overlast gaat, ofwel door gebruik te maken van bepaalde enquêtetechnieken.

De meest recente studie voor Nederland op dit terrein is waarschijnlijk die van het Centrum voor Energiebesparing (2004). Dit rapport bespreekt niet alleen de totale externe kosten, maar ook de marginale externe kosten van het autogebruik. Zoals in het voorafgaande onderdeel bleek, zijn die marginale kosten vanuit het perspectief van prijsbeleid eigenlijk een interessanter concept. Zij blijken, zoals viel te verwachten, van geval tot geval nogal te variëren. Belangrijke determinanten van de marginale externe kosten zijn de plaats en het tijdstip van het weggebruik en het gebruikte voertuig. Om hun spreiding inzichtelijk te maken presenteert CE een *best case* en een *worst case*. Figuur 8.7 toont de geschatte marginale externe kosten per voertuigkilometer voor deze uitersten en vergelijkt deze met de huidige accijnzen per voertuigkilometer. Dit laatste is relevant, omdat accijnzen natuurlijk als regulerende heffing zullen werken en als zodanig opgevat kunnen worden (voor indirecte belastingen, die op alle goederen geheven worden, geldt dit in veel mindere mate).

MOBILITEITSBELEID

Figuur 8.7 Marginale externe kosten versus variabele heffingen (accijnzen) voor twee archetypes voertuigkilometers



Een aantal zaken valt op. Ten eerste geldt voor een moderne benzineauto dat de accijnzen per kilometer onder gunstige omstandigheden reeds hoger zijn dan de marginale externe kosten. Voor deze categorie voertuigen zou het invoeren van een extra kilometerheffing welvaarts-

verlagend zijn (als we voor het gemak *second-best*overwegingen even geheel buiten beschouwing laten). Tegelijkertijd geldt dat een belangrijk deel van de variatie in marginale externe kosten voortkomt uit congestie. Ook voor schone benzineauto's geldt dat de marginale externe congestiekosten nog steeds veel hoger kunnen zijn dan de betaalde accijnzen.

Al met al komt het beeld naar voren dat het doel van een slimme kilometerheffing niet eens zozeer het *verhogen* van de gemiddelde belasting voor auto's zou moeten zijn, maar veel eerder het *differentiëren* van de heffing – naar verreden kilometers, autotype, tijd en plaats. Dit argument wordt natuurlijk versterkt door de overweging dat bij de invoering van een gedifferentieerde kilometerheffing de vaste belastingen (MRB en BPM) in ieder geval vanuit reguleringsoptiek hun functie zullen verliezen. Kortom, om de slogan van de belastingdienst maar eens te parafraseren: “Duurder hoeven we het niet te maken, slimmer heffen kan wel”.

Uiteraard is het denkbaar dat de overheid de belastingdruk op autogebruik hoger opschroeft dan uit welvaartstheoretisch oogpunt optimaal is, met name uit budgettaire overwegingen. De verstoringen die daarvan het gevolg zijn, dienen te worden vergeleken met de alternatieve verstoringen die optreden wanneer de overheid kiest voor andere belastingen om een gegeven opbrengst te genereren, bijvoorbeeld heffingen op arbeid.

Eerdere voorstellen voor prijsbeleid in Nederland

Het eerder genoemde SVV II uit 1988 gaf het startschot voor een roerig tijdperk inzake het dossier ‘prijsbeleid op de weg’. Met grote regelmaat werden beleidsvoorstellen gemaakt, die vervolgens vaak met even groot aplomb weer van tafel werden geveegd. Zo werden achtereenvolgens voorstellen gelanceerd voor tolpleinen (1991), het spitsvignet (1993), rekeningrijden (1998), en ‘mobi-miles’ (2001). Inmiddels wordt dus serieus gestudeerd op het jongste idee: gedifferentieerde kilometerheffingen.

Aan het mislukken van eerdere voorstellen lagen verschillende oorzaken ten grondslag. Bij tolpleinen was een belangrijke zorg of er in de volle Randstad eigenlijk wel voldoende ruimte zou zijn om deze aan te leggen, en of de verstopping rondom het tolplein eigenlijk niet ernstiger zou zijn dan de congestie die dit instrument beoogde aan te pakken. Tegen spitsvignetten is wel het bezwaar aangevoerd dat er geen prikkel vanuit zou gaan om de reisafstand te verminderen. Daarnaast zou, bij een vaste abonnementsprijs, het marginale tarief natuurlijk weer nul bedragen: zodra een vignet voor (bijvoorbeeld) een maand zou zijn aangeschaft, verviel de prikkel om op een specifieke dag het gedrag nog aan te passen. Rekeningrijden, bestaande uit tariefzones rondom de vier grote steden, had als veelgenoemd nadeel dat scherpe grenseffecten zouden kunnen optreden, die wellicht inefficiënt zouden zijn maar in ieder geval door een deel van de weggebruikers als (uiterst) onrechtvaardig zouden worden ervaren. Daarnaast was er, in weerwil van ervaringen in het buitenland (zie ook hieronder), twijfel aan de effectiviteit van het instrument. Het ‘betaald in de file staan’ was een schrikbeeld waarmee de lobby onder aanvoering van de ANWB en het dagblad *De Telegraaf* veel medestanders verwierf. Mobi-miles, tenslotte, is als integraal onderdeel van het NVVP nooit door de Tweede Kamer gekomen.

Deze veelal praktische bezwaren hebben natuurlijk een zekere rol gespeeld bij de maatschappelijke en politieke onttakeling van de genoemde instrumenten. Daarnaast zal ongetwijfeld het al eerder in dit onderdeel genoemde argument een belangrijke rol hebben

gespeeld. Zonder duidelijkheid over de inzet van de door automobilisten extra opgebrachte heffingen zal het merendeel van de weggebruikers verwachten slechter af te zijn door de invoering van prijsmaatregelen. De maatschappelijke weerstand tegen prijsbeleid is voor alle genoemde varianten groot geweest, en het politieke draagvlak daarmee broos. Waarschijnlijk is dat deze overweging de huidige minister van Verkeer en Waterstaat ertoe gebracht heeft om, samen met de minister van Financiën, een commissie in te stellen die tot doel had met een maatschappelijk breed gedragen voorstel tot implementatie van prijsbeleid op de weg te komen. Dit *Platform Anders Betalen voor Mobiliteit* (ABvM), ook wel bekend als de Commissie-Nouwen, is uiteindelijk met een advies gekomen dat in de *Nota Mobiliteit* "... als uitgangspunt [wordt genomen] voor de verdere uitwerking van beprijzen".⁵ Dit is uiteraard iets anders dan dat het kabinet het advies direct en integraal heeft overgenomen.

Prijsbeleid in de Nota Mobiliteit

Wat de opstellers van de *Nota Mobiliteit* (NoMo) schrijven over het invoeren van prijsbeleid is eigenlijk nogal teleurstellend, gegeven het kennelijk redelijk brede draagvlak dat daarvoor momenteel bestaat. De NoMo onderscheidt beleid op korte termijn (ook wel de *voorfase* genoemd) en op lange termijn (ofwel de *tweede fase*). Op korte termijn wordt in beperkte mate tol geheven. De opbrengst wordt gebruikt om bepaalde knelpunten in de infrastructuur weg te nemen. Het voornemen is daarnaast om tweejaarlijks te onderzoeken of de kosten van het systeem waarmee automobilisten op de weg worden gevolgd al voldoende zijn gedaald om een omvattend systeem van rekeningrijden in te voeren. Uitgangspunt is daarbij dat de exploitatiekosten hooguit een 'redelijk' percentage van de opbrengsten uitmaken.⁶ Dit is des te teleurstellender daar in de hoorzitting volgend op het uitkomen van de NoMo (PKB-III),⁷ verschillende marktpartijen hebben aangegeven de in de NoMo veronderstelde systeemkosten (2-4 mld euro eenmalige investeringskosten en 1 mld euro per jaar voor exploitatie en vervanging) bijzonder hoog te vinden. De bedoelde marktpartijen dachten eerder aan 1,5 mld euro eenmalige kosten en vervolgens een kostenniveau van 375 mln euro per jaar.

Natuurlijk is daarnaast het door het kabinet gehanteerde criterium – kostendekkingsgraad in plaats van het kosten-batensaldo – vanuit economische optiek discutabel. Uit de analyses die het CPB voor het Platform ABvM heeft gemaakt blijkt dat de variant met het meest gunstige welvaartseffect (betalen per kilometer plus congestietoeslag) en geschatte kosten conform die in de NoMo, ondanks die kosten toch een positief jaarlijks welvaarts-effect oplevert van 1,4 mld euro.⁸

Naast deze wat afwachtende houding valt bij de beschouwingen over het prijsbeleid in de nota een aantal inhoudelijke zaken op. Bij de bespreking hiervan volgen we het onderscheid dat de nota maakt tussen de voorfase (korte termijn) en de tweede fase (lange termijn).

⁵ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), 27.

⁶ Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), 29.

⁷ PKB = Planologische Kernbeslissing.

⁸ Besseling, Groot en Lebouille (2005).

In de voorfase zou het gaan om een relatief klein aantal tolprojecten: wegtrajecten waar gebruikers de kilometerheffing verschuldigd zouden zijn. Dit heeft als belangrijk bezwaar het levensgrote risico dat het improductieve gevolg van de heffing grootschalig omrijden zal zijn. Het was niet voor niets dat bij het systeem rekeningrijden van de vroegere minister Netelenbos zo'n 75 tolpoortjes voor de hele Randstad werden voorzien teneinde 'omrijden' de pas af te snijden.

Nog veel problematischer is dat de tolprojecten louter worden gezien als methode om een versnelde capaciteitsuitbreiding ter plekke te financieren. Deze benadering gaat geheel voorbij aan de mogelijkheid dat, mét prijsbeleid, de beoogde capaciteitsuitbreiding wellicht helemaal niet nodig zou zijn. De economisch logische volgorde zou juist andersom zijn: eerst de prijzen goed krijgen, en dan nog eens bezien waar capaciteitsuitbreiding van het wegenet gewenst is. Dit geldt vooral in de Randstad, waar vanwege de hoge grondprijzen uitbreidingen van capaciteit relatief duur is. De voorgestelde volgorde (eerst uitbreiden, dan heffen) is alleen logisch als een tol als financieringsinstrument wordt gezien, en niet als reguleringsinstrument. Dat financiering de dominante insteek is wordt bevestigd door een andere keuze die het kabinet maakt, namelijk dat de weggebruiker via de kilometerheffing alleen de extra kosten van de versnelde uitbreiding van infrastructuur gaat betalen. In plaats van feitelijke marginale kosten worden dus historische aanlegkosten als basis voor de bepaling van de tarieven gebruikt.

Het derde probleem met de kortetermijnplannen van het kabinet is dat de weggebruiker altijd de keuze tussen een alternatief mét en een alternatief zónder heffing zou krijgen. Verschillende studies hebben laten zien dat het beschikbaar laten van ongeprijsde alternatieven een sterk negatief effect heeft op de welvaartswinsten die door prijsbeleid behaald kunnen worden, zelfs als met verschillen in tijdsvoorkeur tussen weggebruikers rekening wordt gehouden.⁹ De intuïtie is eenvoudig: de heffing leidt dan tot een hogere verkeersdruk op de ongeprijsde wegen dan zonder de heffing het geval zou zijn. Tegenover welvaartswinsten door de heffing op de betaalde wegen of rijstroken staan dus welvaartsverliezen elders, en de maximaal haalbare welvaart is aanzienlijk lager dan met een volledig dekkend tolsysteem. Al met al zijn van de kabinetsplannen in de voorfase geen grote maatschappelijke welvaarts-winsten te verwachten.

Deze scepsis zou getemperd kunnen worden door een solide implementatieplan voor de tweede fase van de kilometerheffing. Zoals gezegd, lijkt de huidige minister zich daar niet aan te willen wagen en beperkt zij de ambities tot het tweejaarlijks monitoren van de ontwikkeling van de kosten van een systeem van rekeningrijden. Afgezien daarvan lijkt de *Nota Mobiliteit* het advies van het Platform ABvM op in ieder geval één punt te willen volgen. Dit betreft het vergroten van de rol van marktpartijen bij de aanleg, het onderhoud en de financiering van weginfrastructuur. Helaas is dit aspect in het advies van het Platform volstrekt onvoldoende uitgewerkt, met name doordat men wél oog lijkt te hebben voor de mogelijke voordelen daarvan (met name slagvaardigheid en ongevoeligheid voor politieke cycli) maar niet voor de nadelen. In het bijzonder omdat private marktpartijen van nature een andere doelstelling zullen hebben dan de maatschappelijke welvaart, zou op zijn minst aan de inves-

⁹ Zie bijvoorbeeld Verhoef en Small (2004).

teringsplannen van deels private consortia de harde eis moeten worden gesteld dat deze plannen, onder de aanname van blijvende optimale beprijzing, een positief maatschappelijk baten-kostensaldo laten zien.

Deze eis weegt des te zwaarder, mocht het kabinetsbeleid in de toekomst ook een ander idee uit het Platformadvies honoreren, te weten dat de opbrengst van kilometerheffingen in principe gebruikt zou moeten worden voor de bouw, de verbetering en het onderhoud van infrastructuur. Hoewel het advies enigszins vaag blijft op dit punt, bedoelen de opstellers hiermee waarschijnlijk niet het al eerder genoemde principe dat bij optimaal prijs- en capaciteitsbeleid de jaarlijkse heffingsopbrengst bij benadering gelijk wordt aan de jaarlijkse kapitaalinkomsten die met de gedane investeringen samenhangen. In plaats daarvan ligt het in de lijn van de verwachting dat de kabinetsadviseurs alle gegenereerde opbrengsten vroeger of later in infrastructurele capaciteit willen omzetten. Dit leidt zeker niet tot hetzelfde resultaat. Ook heffingsopbrengsten die betrekking hebben op bestaande infrastructuur worden dan namelijk ingezet ter financiering van nieuwe infrastructuur – en dus niet alleen de verwachte opbrengsten op die nieuwe infrastructuur zelf. Door deze constructie zal dan naar verwachting (veel) te veel geld geïnvesteerd worden in de aanleg van extra wegcapaciteit. Een positief uitvallende kosten-batenanalyse als noodzakelijke voorwaarde voor dergelijke uitbreidingen wordt in het Platformadvies dan ook niet genoemd, maar zou voor een efficiënt gebruik van maatschappelijke middelen natuurlijk wel gehanteerd moeten worden.

Mits aan deze voorwaarden wordt voldaan, biedt het Platformadvies een goed uitgangspunt voor een economisch rationeel prijsbeleid in het wegverkeer, waarbij naar tijd, plaats en voertuig gedifferentieerde heffingen worden ingezet om het gebruik van de weg te optimaliseren en de opbrengsten beschikbaar zijn om maatschappelijk rendabele investeringen in infrastructuur te financieren. Een dergelijk advies, ondersteund door een brede maatschappelijke coalitie, zou de verantwoordelijke bewindspersonen toch tot meer moeten kunnen verleiden dan alleen de toezegging om de kostenontwikkeling van kilometerheffingssystemen te blijven monitoren.

Ervaringen elders

Ervaringen die tot op heden elders zijn en worden opgedaan met prijsbeleid op de weg stemmen optimistisch over de potentie van dit instrument.¹⁰ Twee belangrijke praktijkvoorbeelden van prijsbeleid ter beperking van congestie zijn Singapore (sinds 1975) en Londen (sinds 2003). Deze toepassingen zijn illustratief voor de effecten die met dit soort maatregelen gerealiseerd kunnen worden.

In Singapore wordt een cordonheffing gehanteerd, waarbij een heffing betaald moet worden bij het passeren van één van de denkbeeldige cordons die rondom de binnenstad zijn geplaatst, aangevuld met enkele tolpunten op expreswegen. De heffing wordt elektronisch afgeschreven en varieert over de dag. Na invoering van de maatregel in zijn eerste vorm is het aantal passages van het cordon met 47 procent gedaald; zie Gomez-Ibanez en Small (1994).

In Londen geldt een gebiedsheffing, waarbij de bestuurders van voertuigen die tussen 7:00 uur en 18:30 uur in het centrum worden waargenomen een vast bedrag van £5 (7,50 euro)

¹⁰ Verhoef *et al.* (2004) geven hiervan een overzicht.

moeten betalen, recentelijk verhoogd tot £ 8 (12 euro) De verkeersintensiteit binnen de zone is na invoering van de maatregel met 10-15 procent afgenomen en de congestie is met 30 procent verminderd.¹¹ Een groot deel van deze reductie (de helft of nog iets meer) wordt veroorzaakt doordat reizigers overstappen naar openbaar vervoer. Er dient te worden opgemerkt dat tegelijk met de invoering van de prijsmaatregelen in Singapore en Londen ook het openbaar vervoer ter plaatse is verbeterd, wat eveneens van invloed kan zijn geweest op het waargenomen verplaatsingsgedrag.

Beide maatregelen zijn dus zeer effectief geweest in het terugdringen van de automobiliteit en de congestie in het bijzonder. Dit geeft vertrouwen in het realiteitsgehalte van voorspellingen die voor Nederland zijn gedaan over de gevolgen van invoering van prijsbeleid. Een treffende illustratie hiervan zijn de voorspellingen zoals die in de *Nota Mobiliteit* zijn opgenomen.¹² Terwijl verwacht wordt dat het aantal voertuigverliesuren op het hoofdwegennet in het referentiescenario voor 2020 maar liefst 95 procent hoger zal zijn dan in 2000, en nog steeds 42 procent hoger wanneer een beleidspakket 'Bouwen en Benutten' zijn beslag krijgt, verwachten de opstellers van de nota juist een afname van het aantal verliesuren met 40 procent ten opzichte van het jaar 2000 wanneer 'beprijzen' aan datzelfde beleidspakket wordt toegevoegd. Kortom, een geringe voorspelde effectiviteit van prijsbeleid voor Nederland kan niet de reden zijn waarom de overheid nog lang zou moeten wachten met implementatie, net zo min als de ervaringen buiten Nederland.

Toch maakt een hoge effectiviteit bij het terugdringen van files de prijsmaatregel niet per definitie economisch gewenst. Dit blijkt wel uit de voorlopige kosten-batenanalyse die Prud'homme en Bocarejo (2005) maken van het Londense systeem, waarbij ze – voornamelijk vanwege de hoge inningskosten door het gebruik van videotechniek en handmatige controle – uitkomen op een netto welvaartsverlies. Hoewel deze conclusie door Mackie (2005) in twiffel wordt getrokken, is het een belangrijke herinnering aan de noodzaak om voorgestelde systemen aan een grondige kosten-batenanalyse te onderwerpen en te pogen de innings- en transactiekosten te optimaliseren door het gebruik van slimme en betrouwbare technologie.

8.4 Conclusie

De rol van de overheid ten aanzien van het personenautogebruik door de jaren heen kan het beste worden gekarakteriseerd als zoveel andere onderdelen van het nationale vervoers- en verkeersbeleid: van falende markt tot falende overheidsinterventies. Ondanks de heldhaftige taal in overheidsnota's is het personenautogebruik en daarmee de verkeerscongestie en CO₂-emissie alleen maar toegenomen, vooral omdat 'Den Haag' verzuimde prijsmaatregelen te nemen. Dit verzuim lijkt ingegeven te zijn door angst voor de autolobby onder aanvoering van de ANWB en het dagblad *De Telegraaf*, en beduchtheid van de verantwoordelijke politici voor stemmenverlies.

In ons land wordt nu al twee decennia lang vruchteloos over prijsmaatregelen ter beteugeling van het autogebruik gesproken, waardoor ook het huidige decennium weer een verloren periode is voor het oplossen van de steeds ernstiger verkeerscongestie. En dat terwijl

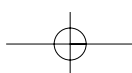
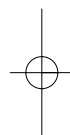
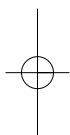
¹¹ Zie Transport for London (2004).

¹² Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), 48, tabel 2.1.

er thans een maatschappelijk en politiek draagvlak voor zulke maatregelen lijkt te bestaan. Op grond van de Londense ervaring kan worden geconcludeerd dat wij in ons land politici met lef ontberen.

Literatuur

- Adviesdienst Verkeer en Vervoer (diverse jaren), *Filemonitor*, Den Haag: AVV
- Adviesdienst Verkeer en Vervoer (diverse jaren), *Jaarrapport Verkeersgegevens*, Den Haag: AVV
- Besseling, P., W. Groot, en R. Lebouille (2005), *Economische analyse van verschillende vormen van prijsbeleid voor het wegverkeer*, CPB Document nr. 87, Den Haag: CPB
- BOVAG-RAI (2006), *Mobiliteit in cijfers 2005*, Bunnik/Amsterdam: BOVAG-RAI
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2004), *Emissies naar lucht; Wegverkeer*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Centrum voor Energiebesparing (2004), *De prijs van een reis*, Delft: CE
- Gómez-Ibáñez, J.A., and K.A. Small (1994), *Road Pricing for Congestion Management: A Survey of International Practice*, NCHRP Synthesis 210, Washington DC: Transportation Research Board
- Mackie, P. (2005), The London Congestion Charge: A Tentative Economic Appraisal. A Comment on the Paper by Prud'homme and Bocajero, *Transport Policy*, 12(3), 288-290
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Nota Mobiliteit*, Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat
- Mohring, H., and M. Harwitz (1962) *Highway Benefits: An Analytical Framework*, Evanston IL: Northwestern University Press
- Pigou, A.C. (1920), *Wealth and Welfare*, London: Macmillan
- Prud'homme, R., and J.P. Bocarejo (2005), The London Congestion Charge: A Tentative Economic Appraisal, *Transport Policy*, 12(3) 279-287
- Transport for London (2004), *Congestion Charging Central London: Impacts Monitoring*, Second Annual Report, London: TfL
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2005. Memorie van Toelichting*, 29 800 A, nr. 2
- Verhoef, E.T., C.C. Koopmans, M.C.J. Bliemer, P.H.L. Bovy, L. Steg, en G.P. van Wee (2004), *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg: effectiviteit, efficiëntie en acceptatie vanuit een multidisciplinair perspectief*, Onderzoeksrapport in opdracht van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Directoraat-Generaal Personenvervoer, Amsterdam/Groningen/Delft: Vrije Universiteit Amsterdam/Rijksuniversiteit Groningen/TU Delft
- Verhoef, E.T., and K.A. Small (2004), Product Differentiation on Roads: Constrained Congestion Pricing With Heterogeneous Users, *Journal of Transport Economics and Policy*, 38(1), 127-156
- Vickrey, W.S. (1969), Congestion Theory and Transport Investment, *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, 59(2), 251-260



HOOFDSTUK 9

Prestaties van de publieke sector

B. Kuhry
E. Pommer
E. Eggink

9.1 Inleiding

De prestaties van de publieke sector staan de laatste jaren sterk in de belangstelling, niet alleen bij beleidsmakers, maar ook bij de afnemers van door de overheid aangeboden diensten. Terwijl beleidsmakers vooral worstelen om de oplopende uitgaven voor door de overheid bekostigde vormen van dienstverlening in bedwang te houden, heeft het grote publiek vrijwel uitsluitend aandacht voor de kwaliteit van de dienstverlening. Het huidige kabinet doet een manhaftige poging beide aspecten aan elkaar te koppelen. Om kritiek op de kwaliteit te pareren zijn vèrgaande hervormingen op stapel gezet. Het kabinet kiest daarbij niet zozeer voor de inzet van extra middelen, maar streeft primair een doelmatiger organisatie van de publieke dienstverlening na. Mensen, zo valt in het regeerakkoord te lezen, klagen over de kwaliteit van de publieke dienstverlening: zij wachten op zorg, staan in de file, voelen zich onveilig op straat, staan voor gesloten overheidskantoren, en zijn ontevreden over de kwaliteit van het onderwijs. In hoeverre de overheid er de afgelopen paar jaar in is geslaagd een kwaliteitsslag te maken door een doelmatiger organisatie van de publieke dienstverlening, zal moeten blijken. Recente gegevens om de verrichte inspanningen te evalueren zijn nog niet beschikbaar. Daaraan doet niet af dat de prestaties van publieke dienstverleners beleidsmatig onverminderd in het brandpunt van de belangstelling staan.

Bij de afbakening van publieke dienstverlening hanteren wij een functioneel uitgangspunt. Het gaat om diensten als openbaar bestuur, defensie, politie/justitie, onderwijs en zorg, waarbij om een aantal redenen een sterke betrokkenheid van de overheid gewenst is. Dit sluit niet uit dat ook andere partijen, waaronder gebruikers, een deel van de bekostiging van deze voorzieningen voor hun rekening nemen of dat nonprofitinstellingen – of zelfs commerciële instellingen – de betrokken diensten op de markt brengen. Ter aanduiding van het geheel van de hiervoor bedoelde diensten wordt doorgaans het begrip ‘quartaire sector’ gebruikt. Enerzijds is het bereik van de quaire sector dus ruimer dan dat van de publieke sector – de quaire sector omvat ook bepaalde private productieve activiteiten –, anderzijds is dat bereik beperkter: de quaire sector omvat uitsluitend (producenten van) diensten, geen inkomensoverdrachten.

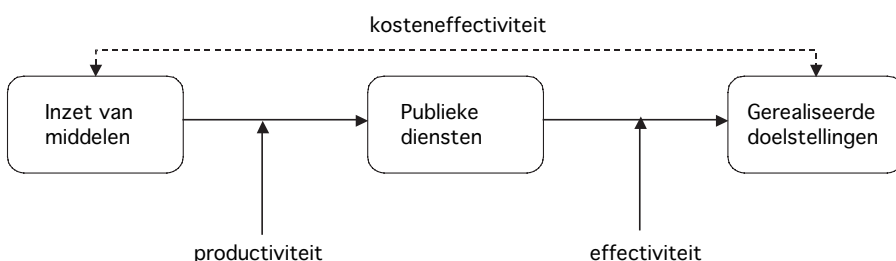
Het belang van de publieke dienstverlening blijkt onder andere uit het feit dat hiermee in 2003 bijna 40 procent van het bruto binnenlands product (bbp) oftewel 180 mld euro was gemoeid. Dit hoofdstuk vat een aantal resultaten samen van recent onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) naar productie en productiviteit van dienstverleners in de quartaire sector. Belangrijke aandachtspunten hierbij zijn de indicatoren die gebruikt worden om de productie te meten (onderdeel 9.2), de systemen die in gebruik zijn om prestaties te meten (onderdeel 9.3), de prestaties die feitelijk in Nederland worden geleverd (onderdeel 9.4) en de kosten die hiervoor worden gemaakt (onderdeel 9.5). Voorts moet een internationale vergelijking uitwijzen of Nederland voorop loopt bij geleverde publieke prestaties (onderdeel 9.6). Het hoofdstuk besluit met enkele concluderende opmerkingen (onderdeel 9.7).

9.2 Prestatiemeting

Prestaties in de quartaire sector

Bij een analyse van prestaties van de quartaire sector moeten de geleverde diensten worden afgezet tegen de middelen die zijn gebruikt om die diensten voort te brengen (productiviteit) of de dienstverlening moet worden gekoppeld aan de mate waarin bepaalde overheidsdoelstellingen zijn gerealiseerd (effectiviteit). De kosteneffectiviteit betreft de relatie tussen ingezette middelen en de maatschappelijke doelstellingen die daarmee worden gerealiseerd. Figuur 9.1 toont de relaties tussen middelen, diensten en effecten.

Figuur 9.1 Input en output van publieke dienstverlening



De relatie tussen de ingezette middelen en uiteindelijk bereikte effecten is minder direct dan het verband tussen middelen en geleverde diensten. Het is daarom zinvol onderscheid te maken tussen directe, via het eindproduct meetbare doelstellingen en achterliggende maatschappelijke doelstellingen. Een directe doelstelling van het onderwijs zou bijvoorbeeld kunnen zijn dat leerlingen het eindexamen halen, doel van de curatieve zorg het succesvol voltooien van de behandeling en direct doel van politieoptreden (onder andere) het opheffen van misdrijven. De achterliggende maatschappelijke doelstellingen zijn het bevorderen van de mondigheid van burgers en het zorgdragen voor een goed opgeleid arbeidsaanbod (onderwijs), bevordering van een lang en gezond leven (zorg) en het werken aan een veilige leefomgeving (politie).

De inspanningen die met de levering van diensten gemoeid zijn, worden uitgedrukt in kosten of inzet van personeel. Zulke grootheden zijn veelal eenvoudig te meten. Hoeveelheid en kwaliteit van de geleverde diensten van de quartaire sector – de productie – zijn daarentegen lang niet altijd eenvoudig te meten. Kuhry en Van der Torre (2002) onderscheiden in dit verband drie typen activiteiten van overheden: uitvoerende, aansturende en voorwaardenscheppende activiteiten. Bij uitvoerende activiteiten is in de regel sprake van finale dienstverlening aan burgers of bedrijven. Denk aan het onderwijzen van leerlingen, het behandelen van patiënten en het ophelderen van misdrijven. De productie is direct zichtbaar en doorgaans redelijk goed meetbaar. Bij aansturende activiteiten, ook wel aangeduid als intermediaire dienstverlening,¹ worden productieprocessen aangestuurd, maar zijn de producten zelf minder tastbaar. Bij voorwaardenscheppende activiteiten zoals het opstellen van beleid, het maken van wetten en het toezicht houden op de uitvoering, gaat het om collectieve goederen. Deze activiteiten leveren nauwelijks concrete, kwantificeerbare producten op.

Productie-indicatoren

De keuze van indicatoren voor het meten van de productie hangt sterk af van het doel dat met de meting wordt nagestreefd. Wanneer ontwikkelingen in de tijd centraal staan, moeten de indicatoren op verschillende tijdstippen beschikbaar, meetbaar en veranderlijk zijn. Een indicator als de levensverwachting van de bevolking verandert slechts heel langzaam, zelfs bij grote veranderingen in de dienstverlening door de zorgsector. Zo'n indicator is weer wel geschikt voor een vergelijking van publieke prestaties in verschillende landen.² Ook het niveau waarop wordt gemeten is bepalend voor de keuze van indicatoren. Bij een vergelijking tussen verschillende instellingen (microniveau) moeten de diensten bijvoorbeeld direct aan afzonderlijke instellingen zijn toe te wijzen. Een productindicator is in de regel beter bruikbaar, naarmate hij scherper het directe doel van het productieproces weergeeft.

In de marktsector kan de omvang van de productie worden afgeleid uit de marktwaarde van de desbetreffende goederen. Omdat de diensten die door de quartaire sector worden geproduceerd doorgaans niet op de vrije markt worden verhandeld, is hun marktwaarde meestal onbekend. De waarde van de productie kan dan niet in geld worden uitgedrukt. Daarom wordt in dit geval veel gebruik gemaakt van fysieke productindicatoren. Dit is een verzamelterm die betrekking heeft op verschillende typen indicatoren, die als directe of indirecte maatstaf voor de productie kunnen gelden. Hierbij valt onderscheid te maken tussen:

1. Prestatie-indicatoren
2. Gebruiksindicatoren
3. Procesindicatoren
4. Inputindicatoren
5. Normeringsindicatoren

1 De Groot en Goudriaan (1991).

2 Zie bijvoorbeeld het rapport *Public Sector Performance* (Kuhry, 2004) en de uiteenzetting in onderdeel 9.6.

Prestatie-indicatoren hebben betrekking op het eindproduct van de dienstverlening. Als zodanig zijn zij zeer geschikt om de doelmatigheid van de dienstverlening te toetsen, zowel op micro- als op macroniveau, ook bij vergelijkingen in de tijd. Voorbeelden van prestatie-indicatoren zijn het aantal succesvol behandelde patiënten in de zorg of het aantal behaalde diploma's in het onderwijs.

Gebruiksindicatoren hebben niet zozeer betrekking op de eigenlijke productie, maar eerder op de afnemers van de producten. Voorbeelden van gebruiksindicatoren zijn het aantal patiënten in ziekenhuizen of het aantal leerlingen in het onderwijs. Daarmee is echter niets gezegd over de mate waarin het ziekenhuis heeft bijgedragen aan de genezing van de patiënt of over de mate waarin de school heeft bijgedragen aan de vorderingen van een leerling. Gebruiksindicatoren zijn bruikbaar als maatstaf voor de productie als kan worden verondersteld dat de genezingskansen of het slaagpercentage constant is.³

Procesindicatoren hebben betrekking op verrichte taken en vormen daarmee een maat voor de inspanningen van het betrokken personeel. Voorbeelden van procesindicatoren zijn het aantal (medische) verrichtingen in ziekenhuizen of het aantal in onderwijsinstellingen gegeven lessen. In sommige gevallen zijn procesindicatoren geschikt als indicator voor de productie, bijvoorbeeld wanneer aangenomen kan worden dat het aantal contacturen constant is en indicatief voor de geleverde prestaties.

Inputindicatoren hebben te maken met ingezette middelen, zoals personele en materiële middelen. Zij staan nog verder weg van de geleverde prestaties dan procesindicatoren, en moeten worden ontraden als maatstaf voor de geleverde prestaties.⁴

Normeringsindicatoren zijn in Kuhry en Van der Torre (2001) geïntroduceerd als antwoord op specifieke problemen die optreden bij de meting van de productie van voorwaardenscheppende activiteiten van overheden. Als ruwe *proxy* voor het productievolume kan in zulke gevallen gebruik worden gemaakt van indicatoren als de omvang van de potentiële doelgroep, het totaal aantal inwoners of de totale landoppervlakte.

Heterogeniteit en kwaliteit van de productie

Bij de meting van prestaties van quartaire dienstverleners moet rekening worden gehouden met heterogeniteit en kwaliteit van de productie. Er is sprake van heterogeniteit als een bepaalde producent verschillende producten of producttypen voortbrengt. Zo kan in de zorg onderscheid worden gemaakt naar zorgzwaarte of diagnosecategorie van patiënten, bij de politie naar soorten misdrijven, en bij het onderwijs naar de mate waarin bepaalde groepen leerlingen leerachterstanden hebben. Voor het meten van prestaties is het vaak nodig om de productie op één noemer te brengen. In de marktsector is dat geen probleem, omdat de afzonderlijke producten kunnen worden gewogen met hun waarde, de marktprijs.

3 Overigens moet ten voordele van de toepassing van gebruiksindicatoren worden opgemerkt dat deze in veel gevallen ook het verhandelbare product vormen bij commerciële toepassingen: bij commercieel onderwijs betaalt de afnemer voor het recht om gedurende een bepaalde periode lessen te volgen, bij commerciële theatervoorstellingen voor een zitplaats, en zo verder.

4 Bij gebrek aan marktconforme prijzen voor overheidsdiensten waardeert het Centraal Bureau voor de Statistiek deze diensten in het kader van de Nationale Rekeningen op basis van de ingezette middelen.

Zoals gezegd is voor de meeste quartaire diensten geen prijs beschikbaar en moeten daarvoor de ingezette middelen of bestede tijd als gewichten worden gehanteerd.

Kwaliteit is een moeilijk grijpbaar en complex begrip, dat te maken heeft met de kenmerken van het product in relatie tot de gestelde eisen.⁵ Het is zinvol om onderscheid te maken tussen objectieve en subjectieve kwaliteitsmaten enerzijds en product- en proceskwaliteit anderzijds. Bij objectieve maten voor de kwaliteit van diensten kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het percentage treinen dat op tijd rijdt, het percentage uitgevallen lessen, of het percentage (gehonoreerde) klachten. Veel relevante aspecten van kwaliteit zijn echter moeilijk meetbaar, zoals de bejegening van patiënten of de mate waarin medische handelingen optimaal zijn. Aanvullende informatie kan dan worden verkregen via subjectieve kwaliteitsoordelen over het geleverde product of over het productieproces. Dergelijke oordelen kunnen worden gevraagd aan de gebruiker, een toezichthouder of aan het betrokken personeel.

Behalve de kwaliteit van het product kan ook de kwaliteit van het productieproces relevant zijn. Ten eerste kan de kwaliteit van producten indirect worden getoetst door na te gaan of het productieproces aan bepaalde eisen voldoet (adequate opleiding van personeel, volgen van voorgeschreven procedures, maatregelen voor kwaliteitsborging). Ten tweede kunnen aspecten van het productieproces die niet direct met het eindproduct te maken hebben, toch van groot belang zijn voor de gebruiker, zoals schone toiletten op scholen en brandveilige lokalen. Wanneer de kwaliteit niet adequaat is verdisconteerd in de prestatie-indicator, kunnen ontwikkelingen als een kleinere groepsgrootte in het onderwijs en meer handen aan het bed in een verzorgingshuis leiden tot een schijnbare daling van de waargenomen productiviteit. Dat is terecht voor zover deze ontwikkelingen uitsluitend leiden tot betere arbeidsomstandigheden voor het personeel, maar onterecht wanneer een grotere personeelsinzet ook leidt tot betere dienstverlening aan gebruikers. Zelfs een goed meetbare kwaliteitsindicator is over het algemeen echter lastig in een prestatiemaat te verwerken, zoals de gemiddelde vertraging van treinen in de prestatiemaat 'reizigerskilometers' of de aanrijdtijd van de brandweer in de prestatiemaat 'gebluste branden'.

Door het weinig nauwkeurige begrip kwaliteit is het mogelijk daaronder tal van aspecten te vangen, waaronder effectiviteit, doelmatigheid en heterogeniteit. Hier gaat de voorkeur uit naar een enge definitie, die de andere genoemde aspecten van het product en het productieproces buiten beschouwing laat. Sommigen rekenen ook wachtlijsten en wachttijden tot de kwaliteitsaspecten (aangeduid als systeemkwaliteit), maar het optreden van wachtlijsten kan lang niet altijd de individuele producent worden aangerekend en kan ook het resultaat zijn van een onevenwichtige verhouding tussen vraag en aanbod.⁶

Indicatoren voor de inzet van middelen

Voor analyses van de prestaties van de quartaire sector zijn ook de ingezette middelen van belang. Bij ingezette middelen kan een onderscheid worden gemaakt in personeel, mate-

5 In het *Sociaal en Cultureel Rapport 2002* (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002) wordt uitvoerig ingegaan op het begrip kwaliteit en op empirische gegevens over de kwaliteit van quartaire diensten.

6 Als een individuele producent een uitzonderlijk goed product voor een redelijke prijs levert, kan dit juist aanleiding vormen voor lange wachttijden. Dit geldt ook in de marktsector.

riële middelen en kapitaalgoederen. Met de verwerving van deze middelen zijn kosten gemoeid, die kunnen worden gefinancierd uit collectieve of private bijdragen. Tot de private bijdragen horen onder andere de eigen bijdragen van gebruikers en de opbrengsten van verkopen aan derden. De ingezette middelen worden veelal gemeten aan de hand van de kosten, maar ze dienen bij productiviteitsanalyses te worden gesplitst in een prijs- en een volume-component. Met name bij de inzet van personeel ligt dit voor de hand. Het volume van de ingezette middelen kan zowel met voor prijsontwikkelingen gecorrigeerde kosten als met fysieke indicatoren worden gemeten.

Bij de keuze voor fysieke indicatoren is het nodig rekening te houden met de samenstelling van de ingezette middelen. Wanneer bijvoorbeeld het personeelsvolume wordt gemeten in termen van full-time equivalenten (fte's), komen verschillen in opleiding, ervaring en functieniveau tot uitdrukking in de prijs: een directeur en een secretaresse tellen beide voor 1 fte, maar verschillen natuurlijk fors in bijdrage aan de productie en in loonkosten. Dit kan een vertekend beeld geven van de productiviteit. Daarom is het beter een gecorrigeerde volumemaat te hanteren. Hierbij worden verschillende typen ingezette middelen (bijvoorbeeld personeel) onderscheiden. Door deze groepen te wegen met bijvoorbeeld de gemiddelde kosten per fte ontstaat een gecorrigeerde volumemaat. Het blijft echter, net als bij het meten van de productie, lastig om de kwalitatieve aspecten van de ingezette middelen goed in de volumemaat te verdisconteren.

Prestatieprikkel voor publieke voorzieningen

Prestatiemeting is geen doel op zichzelf, maar een middel om inzicht te krijgen in mogelijkheden voor verbetering van de prestaties van producenten in de quartaire sector. Prestatieprikkel moeten dan aansluiten bij de doelstellingen die beleidsmakers voor sectoren zetten. Probleem daarbij is dat de overheid (als opdrachtgever, 'principaal'), en de managers en andere werknemers (als opdrachtnemer, 'agent') niet per se dezelfde doelstellingen nastreven. Met dit principaal-agentprobleem moet terdege rekening worden gehouden. Het CPB-rapport *Centrale doelen, decentrale uitvoering* (Koning *et al.*, 2004) gaat hier uitgebreid op in. Zo kunnen, in het geval de prestatie van scholen gemeten wordt aan de hand van het slagingspercentage, docenten op scholen de lat voor hun leerlingen wat lager leggen. Daardoor slagen meer leerlingen, waardoor de gemeten prestaties stijgen, terwijl in feite aan de kwaliteit van het onderwijs niets verandert. Dit voorbeeld geeft aan dat bij invoering en vormgeving van prestatieprikkel tevens zoveel mogelijk recht gedaan moet worden aan alle aspecten van de dienstverlening. Niet alleen de kwantiteit maar ook de kwaliteit moet in de te meten prestaties tot uitdrukking komen. Om de prestaties van de politie te verbeteren, heeft het verantwoordelijke Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties prestatiecontracten afgesloten met de regionale politiekorpsen. Hierin is vastgelegd hoeveel bekeuringen, aangiften en ophelderingen de korpsen moeten 'produceren'. Wiebrens (2005) concludeert dat dit systeem heeft geleid tot een verbetering van de prestaties van de politie, maar dat de contracten nog niet helemaal zijn afgesteld op het geven van optimale prikkels.

9.3 Bestaande meetsystemen

In diverse overheidssectoren krijgt de ontwikkeling van geleverde prestaties in toenemende mate aandacht. Hierbij worden uiteenlopende uitgangspunten gehanteerd die tot verschillende uitkomsten leiden, zoals al bleek in onderdeel 9.2 bij de bespreking van productindicatoren. Als uitgangspunt kan worden genomen het gezichtspunt van (1) de consument, (2) de aanbieder, en (3) de overheid.

Gezichtspunt van de afnemers van diensten

Vanuit de consument gezien is een belangrijke vraag welke specifieke instelling het beste aan de eisen of wensen van de gebruiker voldoet. Het gaat dan om vragen als: “op welke school zijn mijn kinderen het beste af?”, en “in welk ziekenhuis kan ik het beste mijn heupoperatie laten uitvoeren?”. Centraal staan dan de kwaliteit en de effectiviteit van de dienstverlening. Het kosten- of doelmatigheidsaspect van de dienstverlening is voor de consument minder van belang, mede omdat de financiering in belangrijke mate voor rekening van de gemiddelde premie- of belastingbetaler komt.

Burgers krijgen steeds meer informatie die hun keus kan vergemakkelijken. De overheid en de afzonderlijke sectoren proberen aan deze informatiebehoefte tegemoet te komen. Zo publiceert de onderwijsinspectie op het internet zogenoemde kwaliteitskaarten (www.onderwijsinspectie.nl). Per school worden de resultaten van de inspectierapporten op overzichtelijke manier bij elkaar geplaatst, zodat direct duidelijk is op welke terreinen scholen voldoende presteren en op welke terreinen verbetering nodig is. Het gaat dan niet alleen om de kwantitatieve resultaten zoals zittenblijven en examenresultaten (leerresultaten), maar ook om kwalitatieve kenmerken zoals de sfeer op school en de kwaliteit van de gegeven lessen. Ook voor ziekenhuizen bestaat een website waarop kwaliteitskenmerken per instelling zijn opgenomen (www.ziekenhuizentransparant.nl). Deze site is opgezet door de sector zelf – de Nederlandse vereniging van ziekenhuizen (NVZ) en de Nederlandse federatie van universitair medische centra (NFU). De kenmerken variëren van het aantal personeelsleden tot de financiële positie van het ziekenhuis en zorginhoudelijke gegevens (zie ook Inspectie voor de Gezondheidszorg, 2005). Ondanks deze initiatieven is het voor consumenten niet eenvoudig uit te zoeken welke instellingen nu het beste scoren. Vergelijking tussen instellingen (zowel voor ziekenhuizen als voor scholen) kan alleen door de resultaten voor elke instelling afzonderlijk te bekijken. Op de website over ziekenhuizen is dan ook nogal wat kritiek gekomen.⁷

Vermeldenswaardig is in dit verband ook de website www.watdoetjegemeente.nl, waarop de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) een overzicht geeft van de prestaties van een aantal individuele gemeenten.

⁷ Zie bijvoorbeeld Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2004) en Consumentenbond (2004, 2005). De Consumentenbond streeft naar het opzetten van een systeem van kwaliteitskaarten in de ziekenhuiszorg waarop op het niveau van specifieke aandoeningen komt te staan welke voorzieningen een ziekenhuis heeft, hoe het met de medische kwaliteit is gesteld en of de patiënten tevreden zijn.

Gezichtspunt van de aanbieders van diensten als agenten

De belangen van aanbieders van quartaire diensten (agenten) en hun opdrachtgever (principaal), de overheid, lopen niet altijd parallel (zie ook onderdeel 9.2). Managers zullen ook eigen doelen nastreven, zoals een goede beloning, hoge status, een omvangrijke staf of een grote invloedssfeer. Denk bijvoorbeeld aan de (hoge) salarissen van topmanagers van woningcorporaties en instellingen in de gezondheidszorg die onlangs in het nieuws kwamen. De overheid zal er zoveel mogelijk op toezien dat deze eigen agenda van de aanbieders de publieke dienstverlening niet schaadt. Het vergelijken van de prestaties van voorzieningen en individuele instellingen (benchmarking) is hierbij een hulpmiddel.

Natuurlijk is het voor de aanbieders (instellingen) – zeker wanneer zij in verhouding efficiënt opereren – tevens intrinsiek van belang om te laten zien dat zij diensten van goede kwaliteit tegen zo laag mogelijke kosten verlenen. Het is dus ook voor de instellingen van belang dat gestructureerde informatie beschikbaar is over de kwaliteit, hoeveelheid en kosten van de dienstverlening.

Daarom worden in veel sectoren, gestimuleerd door de overheid, zogenoemde benchmarkrapporten gemaakt die bedoeld zijn om instellingen te laten leren van andere instellingen die beter presteren en om de overheid informatie over prestaties te verschaffen.⁸ Niet alleen de productie en de kosten worden in benchmarkrapporten naast elkaar gezet, ook worden de verschillen tussen instellingen zo veel mogelijk verklaard. De productie wordt daarbij zo goed mogelijk gemeten door verschillende producttypen te onderscheiden (zie onderdeel 9.2). Bij het verklaren van de verschillen tussen instellingen wordt gekeken naar de relatie met allerlei instellingskenmerken, zoals het ziekteverzuim en de samenstelling van het personeel naar functie. In een aantal van deze benchmarkrapporten wordt ook expliciet aandacht besteed aan de tevredenheid van cliënten en personeel.⁹

De gegevens die aan deze onderzoeken ten grondslag liggen zijn meestal niet openbaar. Zulke rapporten geven de consument dus geen inzicht in de prestaties van individuele instellingen, maar geven alleen een globaal beeld van de wijze waarop de prestaties kunnen worden verbeterd. Soms, zoals bij de regionale politiekorpsen, zijn de onderzochte instellingen direct herkenbaar in de rapportages. Veelal is alleen een globaal beeld van de sector openbaar, maar worden de resultaten van de onderzoeken wel teruggekoppeld naar de verschillende deelnemende instellingen.

8 Voorbeelden van onderzoeken in het kader van AWBZ-brede benchmarking van het Ministerie van VWS zijn PriceWaterhouseCoopers/Nivel (2000) over de thuiszorg en Arcare (2002) over verpleeg- en verzorgingshuizen. Zie voor onderzoeken op het gebied van de politie onder andere Vollaard (2005) en Wiebrens (2005) en voor een meer algemeen overzicht de Kennisbank Benchmarks Publieke Sector (www.benchmarkindepubliekesector.nl), waarop het Ministerie van BZK de uitkomsten van uiteenlopende benchmarkonderzoeken heeft gedocumenteerd. Ook het SCP doet al geruime tijd onderzoek naar de prestaties van instellingen in de publieke sector, zie onder andere Goudriaan *et al.* (1989) en Eggink en Blank (2001). Die rapporten hebben echter niet tot doel individuele instellingen van informatie te voorzien, maar beogen een algemeen beeld te schetsen van mogelijke doelmatigheidsverbeteringen.

9 Zie bijvoorbeeld PriceWaterhouseCoopers/Nivel (2000) en Arcare (2002).

Gezichtspunt van de overheid als principaal

De overheid heeft behoefte aan gestructureerde informatie over prestaties van de quartaire sector, omdat zij onder andere voor vele voorzieningen een bepaald minimumkwaliteitsniveau moet waarborgen en de kostenontwikkeling moet bewaken. Verschillende inspecties brengen de kwaliteit van instellingen in kaart en doen aanbevelingen om de kwaliteit waar nodig te verbeteren. Denk aan de bij het gezichtspunt van de afnemers genoemde kwaliteitskaarten van de onderwijsinspectie en de prestatie-indicatoren voor ziekenhuizen.

Om de kosten van de quartaire sector te beheersen, kan de overheid gebruik maken van de algemene beleidsaanbevelingen die volgen uit de al genoemde benchmarkonderzoeken. Met name de kostenontwikkelingen in de tijd zijn van belang. Hieraan dragen onderzoeken zoals de *Memoranda quartaire sector* en de *Vierde sector* (beide van het SCP) bij door op het niveau van sectoren en voorzieningen de kosten, de productie en de resulterende productiviteit te analyseren. Ook worden vergelijkbare rapportages gemaakt voor afzonderlijke voorzieningen of sectoren, zoals de serie *Gezondheidszorg in Tel* (zie o.a. Prismant, 2000) voor de zorgsector en *Maten voor gemeenten* (zie o.a. Kuhry, 2005) voor de gemeentelijke dienstverlening. Onlangs is vanuit het Ministerie van VWS opdracht gegeven de prestaties van de Nederlandse gezondheidszorg en de ontwikkelingen hierin in kaart te brengen in de zogenoemde *Zorgbalans*, waarvan in 2006 de eerste versie zal verschijnen.¹⁰

9.4 Publieke prestaties, 1990-2003

Reeds gedurende een lange reeks van jaren stelt het SCP macro-overzichten op van de prestaties van de quartaire sector.¹¹ Momenteel worden hierbij 43 verschillende voorzieningen op het terrein van openbaar bestuur, onderwijs, zorg, welzijn, politie/justitie, uitvoeringsorganen sociale zekerheid, cultuur en recreatie en openbaar vervoer betrokken. Voor de meting van de prestaties op deze terreinen wordt gebruik gemaakt van fysieke productindicatoren, die in aantal uiteen kunnen lopen tussen enkele tientallen bij voorzieningen als de belastingdienst, politie en rechtspraak tot een enkelvoudige indicator op beleidsterreinen als spoorwegen, huisartsen en bibliotheken.¹²

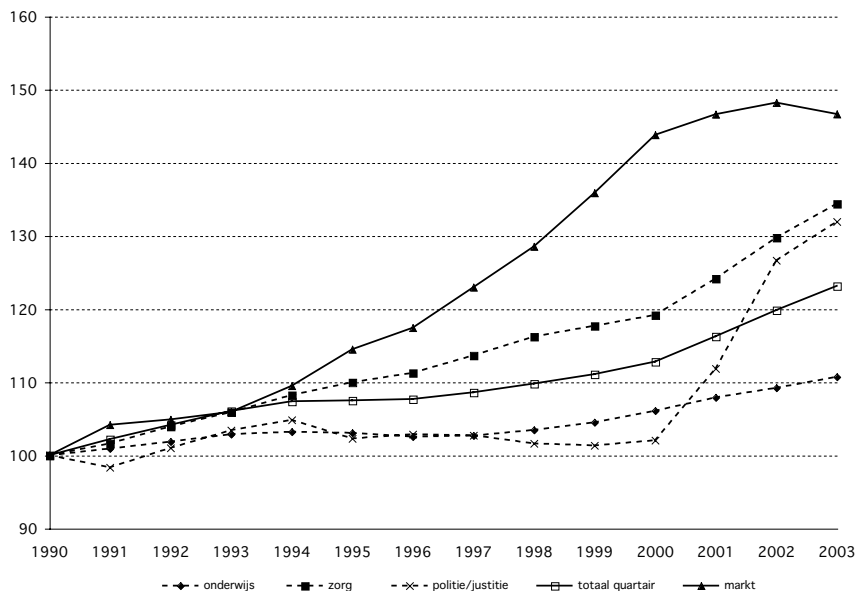
De productie in de quartaire sector blijkt op basis van de gekozen fysieke indicatoren in de periode 1990-2003 met 23 procent te zijn toegenomen (figuur 9.2). De marktsector vertoonde met 47 procent een veel sterkere productiegroei, zij het dat deze stagneerde in perioden van conjuncturele teruggang, zoals de jaren 1991-1993 en 2001-2003.

¹⁰ Zie Westert en Verklei (2006). Hiertoe worden 150 indicatoren van de kwaliteit, kosten en toegankelijkheid van de zorg gekwantificeerd. De indicatoren liggen op een laag aggregatieniveau. Voorbeelden zijn het percentage jeugdige rokers, het percentage sterfte na hartfalen, en de gemiddelde zorgkosten per burger.

¹¹ Zie bijvoorbeeld Kuhry en Van der Torre (2002).

¹² Voor een uitgebreide verantwoording van de gekozen indicatoren wordt verwezen naar Kuhry en Van der Torre (2002), 233-237.

Figuur 9.2 Groei van de productie van quartaire diensten, 1990-2003 (1990=100)



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Gegevensbestand quartaire sector

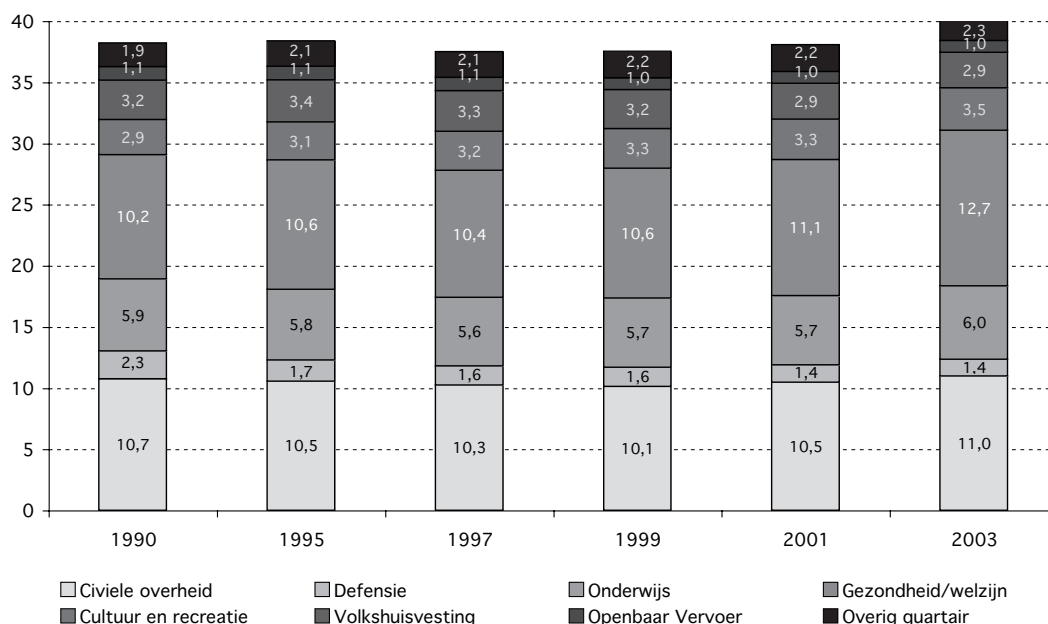
Met name de zorgsector en politie/justitie droegen aan de groei van de quartaire sector bij. De groei van de zorgsector valt in belangrijke mate toe te schrijven aan de vergrijzing, de toename van het gebruik van geneesmiddelen en het wegwerken van wachtlijsten. Het is daarmee dus niet gezegd dat de productie in de zorg na 2003 in hetzelfde tempo is blijven doorlopen. Op basis van analyses van de uitgavengroei in de periode 1995-2001 valt te concluderen dat ongeveer de helft van de uitgavengroei verband houdt met een hogere productie van zorg, bijna een kwart met betere arbeidsomstandigheden van verzorgend personeel en ruim een kwart met overige factoren die niet direct aan productie of arbeidsomstandigheden zijn toe te rekenen.¹³ Dit beeld wordt globaal bevestigd door de huidige analyse (zie figuur 9.2 en tabel 9.1). De groei van de productie in de veiligheidssector valt in belangrijke mate toe te schrijven aan de toename van vrijheidsbeperkende straffen en de sterke toename van het aantal opgehelderde misdrijven. Vooral de scherpe stijging vanaf het jaar 2001 is opmerkelijk. Deze houdt onder andere verband met de prestatieafspraken die de afgelopen jaren zijn gemaakt tussen de meest betrokken ministeries en de politie. Bij onderwijs is de ontwikkeling van de productie gedrukt door een afname van het aantal jongeren in de leeftijdscategorie van 12 tot 21 jaar in de eerste helft van de betrokken periode. Hiertegenover staat echter een verdere expansie van de onderwijsdeelname. Per saldo heeft dit geleid tot een lichte toename van de productie in het onderwijs (met ruim 7 procent).

13 Tweede Kamer (2003-2004).

De ontwikkeling van de productie van quartaire diensten is in de jaren negentig weliswaar achtergebleven bij die van de marktsector, maar na de economische stagnatie in het begin van deze eeuw is de productie van quartaire diensten doorgegaan terwijl de productie in de marktsector na 2000 stagneerde. Dit betekent dat de quartaire sector een deel van de economische neergang in de jaren 2001–2003 heeft gecompenseerd. In de loop van 2004 is hieraan door een rem op de overheidsbestedingen een einde gekomen, waardoor de groei van de marktsector weer is uitgekomen boven die van de quartaire sector.¹⁴ In 2005 loopt de groei van de overheidsbestedingen weer nagenoeg in de pas met die in de marktsector.¹⁵

In 2003 beliepen de kosten van quartaire diensten bijna 40 procent van het bbp (zie figuur 9.3).

Figuur 9.3 De kosten van quartaire voorzieningen als aandeel van het bbp, 1990-2003



Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Nationale rekeningen (SCP-bewerking) en Sociaal en Cultureel Planbureau, Gegevensbestand quartaire sector

Het aandeel van de quartaire dienstverlening in het bbp is tamelijk constant, maar de quartaire dienstverlening neemt door het sinds 1990 afnemend belang van overdrachtsuitgaven (-5 procentpunt) en rente-uitgaven (-3 procentpunt) wel een relatief steeds belangrijker positie in binnen het totaal van de collectieve uitgaven. Zo is het belang van de uitgaven voor

¹⁴ Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), PB05-078.

¹⁵ Centraal Planbureau (2005), 128.

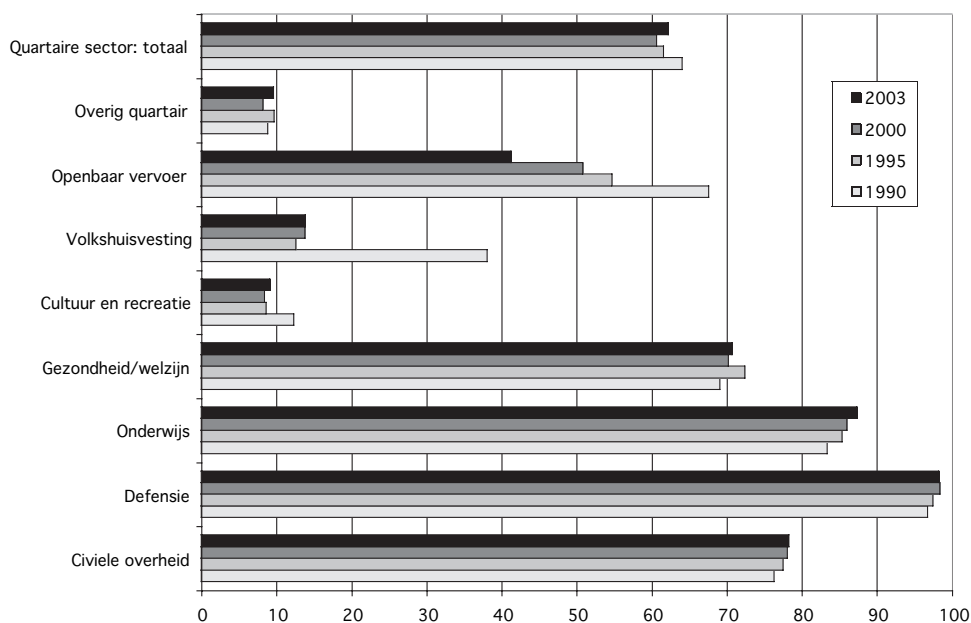
quartaire dienstverlening in het totaal van de collectieve uitgaven geleidelijk gestegen van 44 procent in 1990 naar 52 procent in 2003. Medio jaren negentig is dit aandeel weliswaar iets gedaald, maar in 2003 lag het weer op het oude niveau. Hierin weerspiegelt zich dat de groei van de uitgaven voor quartaire diensten iets achterbleef in de periode waarin de economie zich gunstig heeft ontwikkeld (1995–2000) en iets toenam in de periode waarin de economie in zwaarder weer terecht kwam (2001–2003). De welvaartsgroei in de tweede helft van de jaren negentig is grotendeels privaat aangewend of door de overheid ingezet voor de reductie van het financieringstekort. Overigens is het aandeel van de quartaire sector in de werkgelegenheid aanmerkelijk geringer dan 40 procent, namelijk 29 procent. Dit komt vooral doordat een deel van de uitgaven voor quartaire diensten betrekking heeft op aankopen in en uitbestedingen aan de marktsector. Het aandeel van de toegevoegde waarde van de quartaire sector in het bbp is overigens met 24 procent nog wat lager.

Met betrekking tot het kostenbeloop in de tijd bestaan enige verschillen tussen de onderscheiden deelsectoren. Defensie, cultuur en recreatie en volkshuisvesting kennen een dalende trend. Bij onderwijs, zorg en de civiele overheid is sprake van een lichte daling in de periode 1995–1999, gevolgd door een stijging in de daaropvolgende jaren. Dit laatste heeft deels te maken met de extra uitgaven van het tweede paarse kabinet (1998–2002) en deels met de achterblijvende groei van het bbp in de periode 2001–2003.

Het aandeel van de overheidsbijdrage aan de bekostiging van quartaire diensten is betrekkelijk constant. Dit aandeel is weliswaar gedaald van ruim 64 procent in 1993 naar ruim 60 procent in de tweede helft van de jaren negentig, maar daarna is het weer licht gestegen tot meer dan 62 procent; zie figuur 9.4. Het algemene streven naar verzelfstandiging en privatisering heeft blijkbaar nog niet geleid tot een significante verschuiving van de financieringslasten. Het aandeel van de collectieve financiering is uiteraard hoog bij de typisch collectieve voorzieningen als defensie, civiele overheid en onderwijs. Hier is het aandeel van de collectieve financiering zelfs nog licht gestegen. Duidelijk terugtrekkende bewegingen van de overheid zijn waar te nemen bij het openbaar vervoer (vanaf 1995) en de volkshuisvesting (in 1995). Door verzelfstandiging van openbaarvervoerbedrijven en gemeentelijke woningbedrijven medio jaren negentig is de financiële bemoeienis van de overheid hier duidelijk afgenomen: van 61 naar 41 procent in het openbaar vervoer en van 37 naar 14 procent in de volkshuisvesting.

PRESTATIES VAN DE PUBLIEKE SECTOR

Figuur 9.4 Bijdrage van de overheid in de bekostiging van quartaire diensten in de periode 1990-2003 (procenten)



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Gegevensbestand quartaire sector

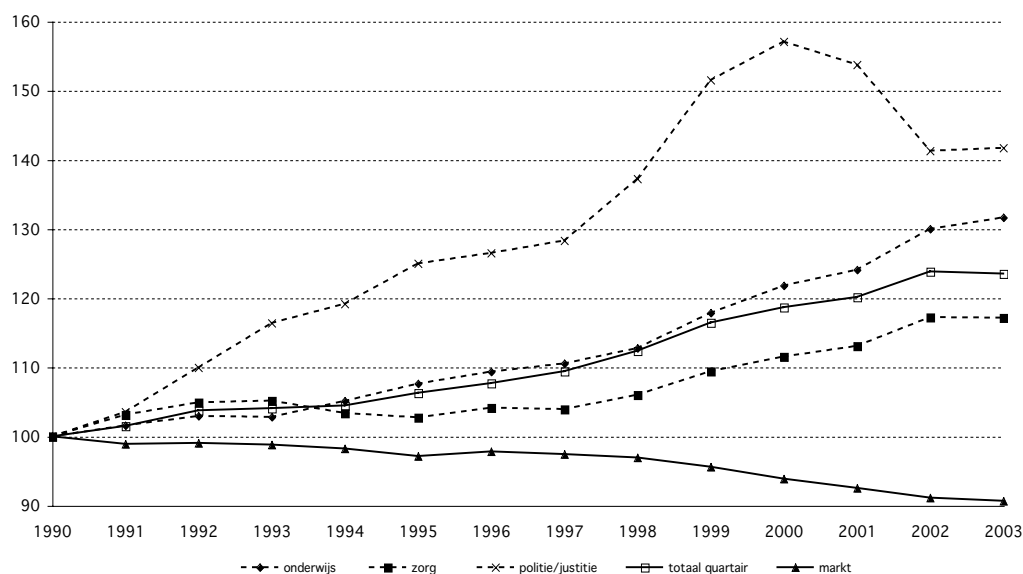
9.5 Achtergronden van de kostenontwikkeling, 1990-2003

De ontwikkeling van de kosten van quartaire dienstverlening kan worden opgesplitst in een volumecomponent (hoeveelheid productie) en een prijscomponent (kosten per eenheid product). Een dergelijke opsplitsing is lastig te maken voor zuiver collectieve voorzieningen, aangezien hier geen goede prestatie maatstaven voor kunnen worden ontwikkeld. Dit betreft met name de onderdelen openbaar bestuur, defensie en infrastructuur. Voor de overige voorzieningen kunnen in beginsel prestatie maatstaven worden opgesteld, waarmee een nadere decompositie van de kostenontwikkeling binnen bereik komt. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd goed mogelijk. Uiteindelijk kan ongeveer de helft van de kosten van quartaire dienstverlening niet nader worden geanalyseerd, waarvan 30 procentpunt om principiële redenen (geen indicator mogelijk) en 20 procentpunt om praktische redenen (geen indicator beschikbaar).

Het beloop van de relatieve kostprijs van diensten is hier berekend als de reële ontwikkeling van de kosten per eenheid product. Daartoe zijn de kosten gedefleerd met het prijsindexcijfer van het bbp. Daarmee geeft de relatieve kostprijs de prijsontwikkeling aan van de desbetreffende dienst ten opzichte van het gemiddelde binnenlandse product. Terwijl de relatieve kostprijs van marktproducten in de betrokken periode gestaag is gedaald, zijn quartaire diensten in de periode 1990-2003 fors duurder geworden; zie figuur 9.5. Dat geldt met

name voor onderwijs en veiligheid. In de zorgsector neemt de relatieve kostprijs in een meer gematigd tempo toe. De toename van de relatieve kostprijs van quartaire diensten is in overeenstemming met de zogenoemde Wet van Baumol. Zowel in het onderwijs als (in mindere mate) in de zorg is de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit achtergebleven. Dit is mede het gevolg van de politieke wens om de grootte van de klassen te verminderen, om extra personeel in te zetten voor de bestrijding van achterstanden in het onderwijs, om wachtlijsten te bekorten en het aantal handen aan het bed in de zorg te vergroten. De arbeidsproductiviteit van politie en justitie herstelt zich de laatste jaren fors, na een periode van tien jaar waarin een sterke stijging van de uitgaven nauwelijks gepaard leek te gaan met een stijging van de productie.

Figuur 9.5 Relatieve kostprijs van quartaire diensten (indexcijfers; 1990 = 100)



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Gegevensbestand quartaire sector

Een nadere analyse van de ontwikkeling van de relatieve kostprijs is mogelijk door deze uiteen te leggen in drie componenten: (1) de ontwikkeling van de reële personeelskosten per arbeidsjaar, (2) de ontwikkeling van de reële materiële kosten per eenheid product en (3) de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. De personeelskosten per arbeidsjaar hebben een structurele en een incidentele component.¹⁶ Strikt genomen impliceert een toename van de

¹⁶ De arbeidsjaren zijn gecorrigeerd voor de arbeidsduur. Tot de materiële kosten worden ook de huisvestingskosten gerekend.

PRESTATIES VAN DE PUBLIEKE SECTOR

arbeidsproductiviteit niets anders dan een toename van de productie (vaak gemeten via het aantal gebruikers) per arbeidsjaar. Daarmee staat de interpretatie van de uitkomsten niet op voorhand vast. Een grotere inzet van middelen per eenheid product kan duiden op toenemende ondoelmatigheid, maar ook op stijgende kwaliteit. Zolang geen bevredigende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan hierover geen definitieve uitspraak worden gedaan.

Tabel 9.1 probeert de reële kostenontwikkeling van de marktsector en drie belangrijke onderdelen van de quartaire sector nader te verklaren door middel van decompositie.¹⁷

Tabel 9.1 Decompositie reële kostenontwikkeling, 1990-2003 (gemiddelde jaarlijkse groeipercentages)

	Onderwijs	Zorg	Politie en justitie	Totaal quartaire diensten	Markt- sector ^a
Groei reële kosten	2,9	3,5	4,9	3,3	2,2
= Groei productievolume	0,8	2,5	2,1	1,7	3,0
+ Groei reële kosten per product	2,1	1,0	2,7	1,6	−0,8
Groei reële kosten per product	2,1	1,0	2,7	1,6	−0,8
= aandeel arbeidskosten	0,7	0,6	0,7	0,6	0,8
x {reële contractuele loonstijging	0,7	0,5	0,5	0,6	0,4
+ incidentele loonstijging – arbeidsproductiviteitsstijging}	1,9	1,2	1,2	1,3	0,6
	0,3	0,7	−0,6	0,2	1,9
+ aandeel materiële kosten	0,3	0,4	0,3	0,4	0,2
x groei reële materiële kosten per product	1,6	0,9	3,6	1,5	−0,1

a. De marktsector is als één geheel behandeld, waardoor de onderlinge materiële leveranties buiten beeld blijven. De post materieel correspondeert hier alleen met leveranties door de quartaire sector en importen, en met de kapitaalslasten.

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Gegevensbestand quartaire sector (voorlopige cijfers)

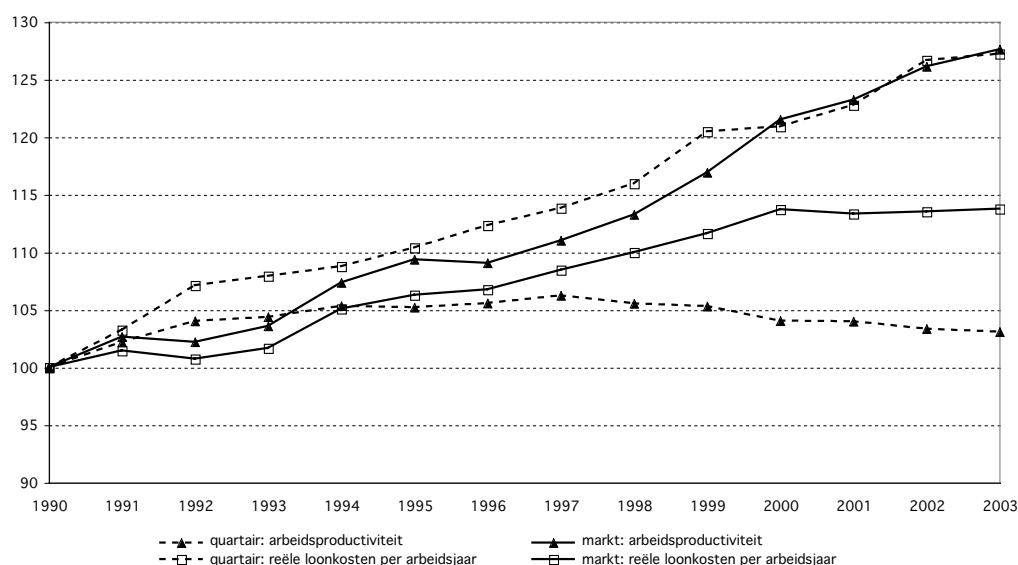
Over het geheel genomen stijgen de reële kosten van quartaire diensten met 3,3 procent per jaar sneller dan de reële kosten van in de marktsector geproduceerde goederen en diensten (gemiddelde groei van 2,2 procent per jaar). Deze discrepantie is vooral ontstaan in de jaren na 2000, toen de marktsector een conjuncturele teruggang vertoonde, terwijl de quartaire sector bleef groeien. De jaarlijkse groei van het productievolume in de quartaire sector is over de gehele periode 1990-2003 gezien slechts de helft van die in de marktsector (1,7 versus 3,0 procent). Daarentegen neemt de relatieve kostprijs van quartaire diensten met 1,6 procent per jaar toe terwijl de kostprijs in de marktsector juist met 0,8 procent per jaar daalt. De

¹⁷ Overigens omvatten de personeelskosten van de marktsector behalve de lonen en sociale lasten ook het inkomen van zelfstandigen. Dit laatste is bijvoorbeeld ook het geval in de zorgsector, waar het inkomen van zelfstandige beroepsbeoefenaren is gerekend tot de personeelskosten. Ook bij de berekening van de arbeidsjaren is zowel rekening gehouden met de werknemers als met de zelfstandigen. Daarentegen blijft de inzet van vrijwilligers buiten beeld en vallen uitzendkrachten en uitbestedingen onder de materiële kosten.

oploep in de quartaire sector is toe te schrijven aan drie factoren: een hoge incidentele looncomponent (1,3 versus 0,6 procent in de marktsector), een zeer lage arbeidsproductiviteitsgroei (0,2 versus 1,9 procent) en een forse toename van de materiële kosten (1,5 versus -0,1 procent). De stijgende relatieve kostprijs van het onderwijs is de resultante van een aanzienlijke toename van de personeelskosten per arbeidsjaar en een matige toename van de arbeidsproductiviteit. In de zorg is het effect van de personeelskosten per arbeidsjaar minder prominent zichtbaar, en neemt de arbeidsproductiviteit sterker toe; in de zorgsector groeit de inzet van niet-personele middelen per product echter eveneens. Bij politie en justitie is zowel sprake van een snelle groei van de personeelskosten per arbeidsjaar als van de materiële kosten per product en vertoont de arbeidsproductiviteit een daling.¹⁸ In de marktsector weegt het effect van de arbeidsproductiviteit ruimschoots op tegen de stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar.

Figuur 9.6 geeft een beeld van de ontwikkeling van enkele van de afzonderlijke componenten in het verklaringsmodel, de reële loonkosten per arbeidsjaar en de arbeidsproductiviteit, voor de marktsector en de quartaire sector.

Figuur 9.6 Tijdreeksen voor componenten in het verklaringsmodel, 1990-2003 (indexcijfers, 1990 = 100)



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau, Gegevensbestand quartaire sector

¹⁸ In de periode tot 2000 was hier overigens sprake van een sterk dalende arbeidsproductiviteit, die niet geheel wordt gecompenseerd door een zeer snelle stijging in de periode 2001-2003.

De groei van de reële personeelskosten per arbeidsjaar was in de quartaire sector ongeveer twee maal zo sterk als in de marktsector. Voor de quartaire sector in zijn totaliteit geldt een gemiddelde groei van bijna 2 procent per jaar tegen 1 procent voor de marktsector. In tegenstelling tot het heersende beeld stegen de loonkosten in de quartaire sector in de jaren negentig dus veel sneller dan in de marktsector. Deze bevinding lijkt haaks te staan op het algemene idee dat de beloning van ambtenaren, onderwijzers en personeel in de zorgsector slecht is in vergelijking tot die in de marktsector. Dit contrast valt met name te verklaren uit het verschil tussen loonniveaus en loonontwikkeling. Eerder schetste de Commissie-Van Rijn (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2001) een genuanceerd beeld van de verhouding tussen loonniveaus in de marktsector en bij de overheid. De nadruk lag op het licht achterblijvende niveau van de contractlonen in de collectieve sector en op verschillen in beloning naar opleidingsniveau, waarbij met name het onderwijs en de zorgsector er minder goed vanaf komen. Voor het geheel van de collectieve sector geldt dat werknemers met een hoger opleidingsniveau slechter en werknemers met een lager opleidingsniveau beter gehonoreerd worden dan in de marktsector. Wel is van belang dat de hier gepresenteerde gegevens de totale personeelskosten betreffen, terwijl de berekeningen van de commissie-Van Rijn betrekking hadden op lonen, gecorrigeerd voor samenstellingseffecten op grond van leeftijd, opleiding en geslacht.

Onze uitkomsten met betrekking tot de ontwikkeling van de personeelskosten werpen een nieuw licht op de dynamiek van de beloningsverhoudingen. Het is aannemelijk dat in de afgelopen jaren al processen op gang zijn gekomen die geresulteerd hebben in een verkleining van de feitelijke beloningsverschillen tussen quartaire sector en marktsector, onder andere via wijziging van aanvangssalarissen, loopbaanbeleid en ranginflatie.

Hier passen twee kanttekeningen. Ten eerste hebben de werknemers in de quartaire sector fors ingeleverd in de daaraan voorafgaande periode, de jaren tachtig, en ten tweede kan de ontwikkeling van de personeelskosten per arbeidsjaar afwijken van de verbetering van het brutosalair van de betrokkenen. Door de verkorting van de formele arbeidsduur in de quartaire sector van 38 naar 36 uur per week is de groei van het jaarloon van de werknemers over de gehele periode gezien wat lager dan in figuur 9.6 is afgebeeld. Voorts zijn er nogal grillige effecten van de ontwikkeling van de sociale lasten die voor rekening komen van de werkgever. Per saldo oefenen deze echter niet veel invloed uit op het hier geschetste beeld.¹⁹ Het belangrijkste verschil tussen de marktsector en de quartaire sector heeft betrekking op de incidentele loonstijging. Onder incidentele loonstijging vallen de effecten van veranderingen in de samenstelling van het personeel (bijvoorbeeld een toename van het gemiddelde opleidingsniveau) en de effecten van de vergrijzing van het werknemersbestand. Daarvan is bij de overheid in sterke mate sprake. Maar ook veranderingen in aanvangssala-

19 Zo betaalt de overheid pas sinds 1995 premies voor werknemersverzekeringen; de effecten van deze trendbreuk worden echter in latere jaren in aanzienlijke mate gecompenseerd door premiedalingen die samenhangen met de daling van de werkloosheid. Zowel de door het CBS berekende contractuele loonkostenindices als SCP-berekeningen duiden er op dat veranderingen in de sociale lasten voor werkgevers niet verantwoordelijk kunnen worden gesteld voor de sterke stijging van de personeelskosten per arbeidsjaar in de deelsectoren openbaar bestuur en onderwijs.

rissen, zoals die bijvoorbeeld in de eerste helft van de jaren negentig zijn doorgevoerd in het onderwijs, en veranderingen in de inschaling van personeel, zoals bij de rijksoverheid, komen terecht in de als restpost berekende incidentele loonstijging. Deze incidentele loonstijging ligt volgens de hier gevolgde berekeningswijze in de orde van 1,3 procent per jaar voor het totaal van de quartaire sector, maar loopt op tot circa 2 procent in het onderwijs. In de zorgsector en bij politie/justitie is de incidentele loonstijging daarentegen 1,2 procent en in de marktsector slechts 0,6 procent.²⁰

Figuur 9.6 brengt behalve de loonkosten ook de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in beeld. De arbeidsproductiviteit is berekend als de verhouding tussen het productievolume en de voor arbeidsduur gecorrigeerde personeelssterkte in fte's. Bij deze becijfering wordt geen rekening gehouden met veranderingen in de samenstelling van het personeel (opleiding en anciënniteit).

Over de gehele periode 1990–2003 neemt de arbeidsproductiviteit in de quartaire sector toe met slechts 0,2 procent per jaar; het groeitempo in de marktsector is met 1,9 procent per jaar vele malen hoger. In de waarnemingsperiode stijgt de arbeidsproductiviteit tot 1993 in beide sectoren overigens nauwelijks. De sterke stijging in 1994 hangt samen met het toenmalig fenomeen van de *jobless growth*, die een gevolg was van een tijdens de voorafgaande periode van laagconjunctuur ontstane overcapaciteit. Vanaf 1997 vertoont de arbeidsproductiviteit van de quartaire sector een lichte daling. Daardoor wordt de aanvankelijke toename van de arbeidsproductiviteit uit de voorafgaande periode grotendeels teniet gedaan. Het beeld verschilt per sector. Bij de belastingdienst, bij de opvang van asielzoekers en bij de spoorwegen neemt de arbeidsproductiviteit fors toe. Een daling treedt op bij de rechtspraak, het basisonderwijs en enkele zorgvoorzieningen zoals verzorgingshuizen, verpleeghuizen en instellingen voor gehandicaptenzorg. Deze dalingen kunnen in verband worden gebracht met aanzetten tot kwaliteitsverbetering: verkleining van de klassengrootte, meer handen aan het bed en dergelijke. Helaas kunnen dit soort beoogde kwaliteitsverbeteringen niet in de gehanteerde productindicatoren worden verwerkt en teruggevonden. Het is niet slechts mogelijk, maar zelfs waarschijnlijk dat de productiviteitsontwikkeling in de quartaire sector zodoende aanzienlijk wordt onderschat. Dan nog is het zowel voor een duiding van de historische ontwikkelingen als voor de planning van het toekomstige aanbod van diensten van belang dat rekening wordt gehouden met het gegeven dat de kosten van quartaire diensten per afnemer gestaag blijken toe te nemen.

9.6 Internationale vergelijking van publieke prestaties

Dit onderdeel belicht de publieke prestaties van de vijftientig lidstaten van de Europese Unie (EU) en van vier landen die zijn aangesloten bij de Organisatie voor Economische samenwerking en Ontwikkeling (OESO), maar geen lid zijn van de EU: Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. De uitkomsten zijn ontleend aan het in 2004 versche-

²⁰ Hierbij wordt rekening gehouden met de meeste vormen van beloning, maar niet met om niet verstrekte aandelen.

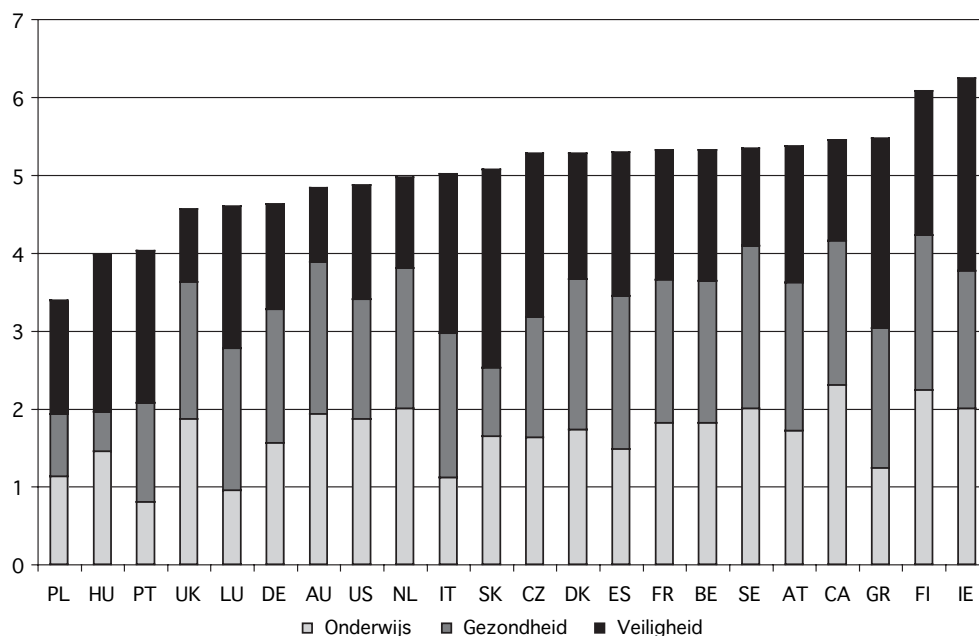
nen SCP-rapport *Public sector performance*.²¹ Daarbij gaat het niet zozeer om de publieke prestaties als zodanig, maar veeleer om de effectiviteit van de ingezette middelen; zie onderdeel 9.2. Zo moeten onderwijsstelsels leerlingen bepaalde vaardigheden en bepaalde kennis bijbrengen. Het bereiken van deze doelstellingen is gemeten met twee typen indicatoren: verworven vaardigheden en bereikt niveau. De verworven vaardigheden zijn gemeten met internationale prestatietoetsen, die leesvaardigheid, wiskundig inzicht en wetenschappelijke kennis van 15-jarigen meten. Het formeel bereikte opleidingsniveau is bepaald op basis van het percentage van de bevolkingsgroep van 25-34 jaar dat niet over een startkwalificatie²² beschikt en het aandeel dat een hogere opleiding heeft voltooid. Het voornaamste doel van het zorgstelsel is het in stand houden en verbeteren van de gezondheidstoestand van de bevolking. Een goede gezondheid komt tot uiting in een gemiddeld lange levensverwachting, lage kindersterfte, een groot aantal in gezondheid doorgebrachte levensjaren en het subjectieve oordeel over de eigen gezondheid. Deze vier indicatoren vormen samen een graadmeter voor de gezondheidstoestand van de bevolking die kan worden gebruikt om de effectiviteit van nationale zorgstelsels te meten. (Geregistreerde) misdrijven vormen enerzijds het startpunt van de strafrechtelijke keten, maar anderzijds is de criminaliteit tevens een indicator voor de effectiviteit van het optreden van politie en justitie.

Om de totale prestaties op de genoemde terreinen te meten zijn de prestatiescores voor onderwijs, gezondheid en criminaliteit elk in een rapportcijfer samengevat. Vervolgens zijn deze rapportcijfers tot één gemiddeld cijfer samengevoegd; zie figuur 9.7. Opmerkelijk is dat veel landen een score hebben die weinig afwijkt van het gemiddelde. Ierland en Finland komen duidelijk boven dit gemiddelde uit, gevolgd door een groep EU-15 landen, Tsjechië, Slowakije en Canada. Nederland is te rekenen tot de middenmoot. Polen, Hongarije en Portugal scoren duidelijk beneden-gemiddeld. Geen enkel land scoort uitstekend op alle drie sectoren. Ierland heeft de toppositie verworven door een uitstekende score op criminaliteit, een goede score op onderwijs en een gemiddelde score op gezondheid. Finland heeft een zeer goede score op onderwijs en gezondheid, maar moet de toppositie aan Ierland overlaten door een matige score op veiligheid.

21 Kuhry (2004).

22 In Nederland worden hiertoe personen gerekend die geen diploma havo, vwo, mbo of beroepsbegeleidend onderwijs hebben behaald.

Figuur 9.7 Prestaties van de quartaire sector rond 2000 (onderwijs, zorg en veiligheid)



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau

De samenhang tussen de onderliggende indicatoren is niet al te groot. Het is dus niet zo dat een land dat goed presteert op één terrein ook automatisch goed presteert op een ander terrein. De relatie tussen de prestaties op de drie onderscheiden beleidsterreinen is daardoor tamelijk gering. Het verband is nog het sterkste tussen gezondheid en onderwijs (0,48), geringer tussen onderwijs en criminaliteit (0,31) en het geringst tussen gezondheid en criminaliteit (0,19).²³

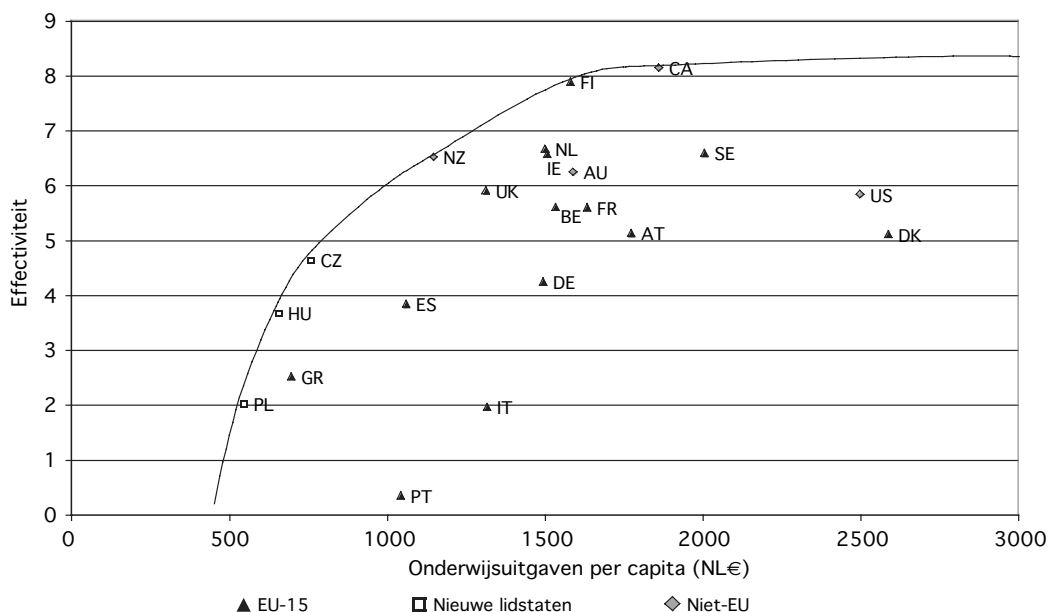
Wanneer landen op basis van de effectindicatoren voor onderwijs worden gerangschikt, komen Canada en Finland als lijstaanvoerders naar voren. Deze landen scoren hoog in termen van zowel vaardigheden (*achievement*) als bereikt opleidingsniveau (*attainment*). Zij worden gevolgd door de andere Angelsaksische landen en Nederland. Nederland is een wat uitzonderlijk geval: het combineert een hoge score voor vaardigheden met een tamelijk middelmatige score voor bereikt niveau. Aan de andere kant van het spectrum treffen we een aantal Zuid- en Centraal-Europese landen aan.

Een belangrijke dimensie van onderwijsstelsels is de differentiatie van het onderwijs naar verschillen in leerwegen in het voortgezet onderwijs. Deze differentiatie is groot in landen als Nederland, België, Duitsland en Oostenrijk, maar gering in de meeste Scandinavische en Angelsaksische landen. Over het geheel genomen blijken landen met een sterke differen-

²³ Tussen haakjes staan de (Pearson) correlatiecoëfficiënten.

tatie van leerwegen het wat minder goed te doen, niet alleen waar het de gemiddelde scores betreft maar ook waar het de verschillen tussen sociale groepen betreft. Nederland lijkt hier de uitzondering die de regel bevestigt: een gedifferentieerd stelsel dat toch gekenmerkt wordt door een hoog gemiddelde en een gering verschil tussen sociale groepen.

Figuur 9.8 Kosteneffectiviteit van het onderwijs, 2000



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau

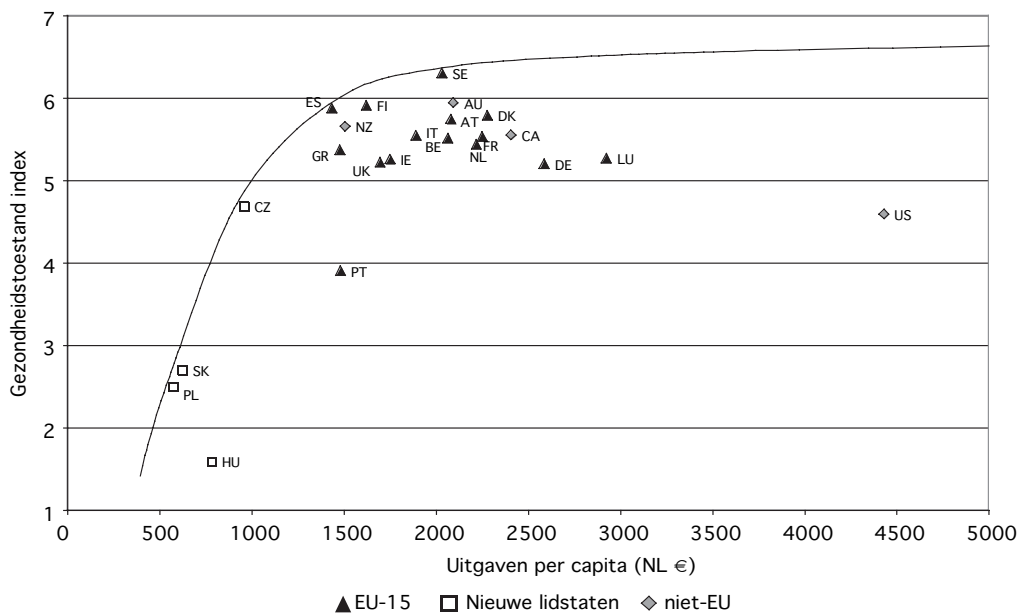
De effectiviteit van onderwijsstelsels kan worden afgezet tegen de totale uitgaven voor onderwijs; zie figuur 9.8. Op de gevonden grenscurve, die de minimale kosten weergeeft waartegen bepaalde effecten kunnen worden bereikt, worden de uiterste posities ingenomen door Polen (zeer lage uitgaven, zwakke prestaties), Hongarije en Tsjechië (lage uitgaven, matige resultaten), Nieuw-Zeeland (betrekkelijk lage uitgaven en goede prestaties), en Finland en Canada (tamelijk hoge uitgaven en uitstekende prestaties). Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland weten een redelijk evenwicht te vinden tussen uitgaven en prestaties. De VS, Zweden en Denemarken boeken redelijke resultaten, maar wel tegen relatief hoge kosten. Portugal, Griekenland en Italië kennen een betrekkelijk laag uitgavenniveau, maar boeken ook tamelijk zwakke resultaten.

Krachtens de Lissabonagenda moet de schooluitval in 2010 zijn teruggebracht tot 10 procent. Het is hoogst twijfelachtig of deze doelstelling kan worden gehaald. Ondanks de gestage stijging van het gemiddelde onderwijspeil gedurende de afgelopen halve eeuw, zijn er tekenen dat veel landen bij de mobilisatie van aanwezige talenten het verzadigingspunt naderen. Nederland kent bijvoorbeeld een hardnekkige probleemgroep van 17 procent van alle leerlingen, een percentage dat eerder toe- dan afneemt. Het gaat hierbij om leerlingen

die het onderwijs zonder enig diploma verlaten en om andere probleemleerlingen voor wie het hoger voortgezet onderwijs blijkbaar een brug te ver is. Nog eens 8 procent van alle jongeren begint weliswaar aan het hoger voortgezet onderwijs, maar rondt de opleiding niet met succes af. Tegen deze achtergrond valt het moeilijk te begrijpen waarom sommige andere landen ogenschijnlijk geen vergelijkbare probleemgroep kennen. Een deel van de verklaring zou kunnen zijn dat bepaalde landen minder hoge eisen stellen om de voortgezette opleiding met succes te kunnen doorlopen. Maar ook kenmerken van het Nederlandse onderwijssysteem zouden een rol kunnen spelen, met name de vroege en radicale differentiatie van leerwegen, alsmede de duur van de leerwegen.

Wanneer de effectindicatoren voor zorg worden afgezet tegen de ingezette middelen, blijkt dat de VS hoge zorguitgaven hebben, waar tegenover slechts een matige score op de gezondheidsindex staat; zie figuur 9.9. Voor een deel is dit verklaarbaar, doordat een grootheid als levensverwachting niet alleen wordt bepaald door de omvang en kwaliteit van de zorg, maar ook door riskante leefgewoonten. Daarnaast kennen de VS ondanks het hoge uitgavenpeil een betrekkelijk hoog percentage inwoners dat niet tegen ziektekosten is verzekerd. Tevens wordt het zorgsysteem in de VS gekenmerkt door hoge prijzen van ingezette middelen en door inefficiënties, mede als gevolg van de juridisering van medische behandelingen. Opmerkelijk is wederom de relatief ongunstige positie van Portugal, dat met dezelfde inzet van middelen het niveau van Spanje moet kunnen halen. Nederland neemt binnen de groep die aangevoerd wordt door Zweden een iets minder gunstige positie in, wat onder andere samenhangt met de iets hogere kindersterfte die mede wordt veroorzaakt door de relatief hoge leeftijd waarop moeders in Nederland kinderen krijgen.

Figuur 9.9 Kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg, 2001



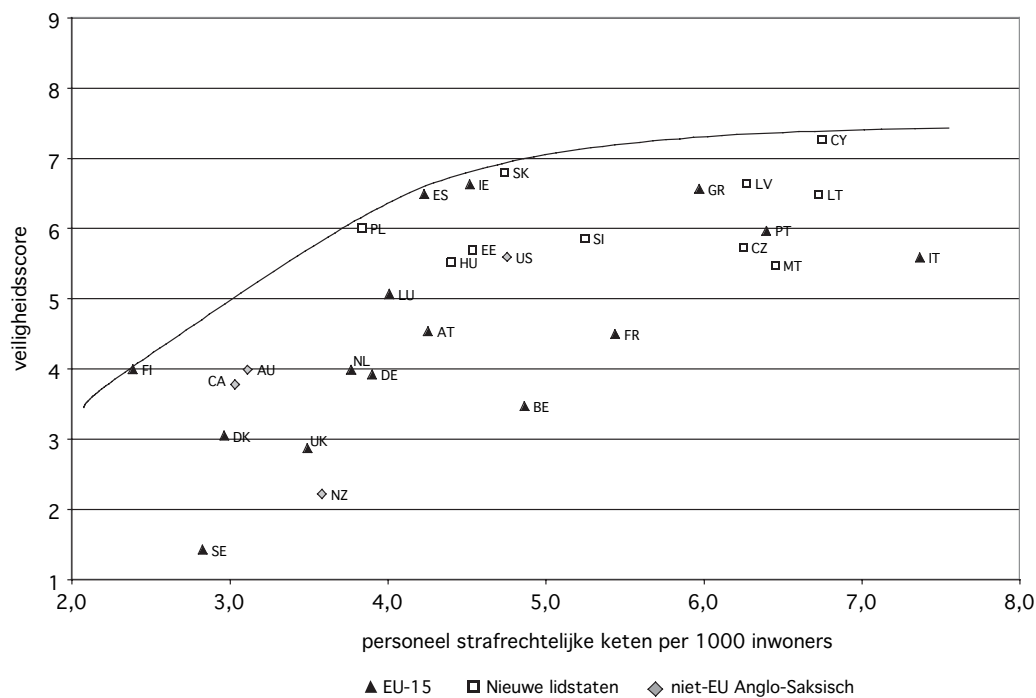
Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau

De kwaliteit van verleende zorg krijgt in het zorgbeleid steeds meer aandacht. Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van een zorgstelsel is de wachttijd voor een behandeling. In de praktijk blijken voornamelijk wachttijden op te treden voor niet-spoedeisende zorg. Negen van de EU-15 landen rapporteren het bestaan van aanzienlijke tot lange wachttijden voor niet-urgente ingrepen. Vijf EU-landen (België, Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg) geven aan geen wachttijden van betekenis te kennen. Nederland neemt in dit opzicht een middenpositie in. Wachttijden komen hoofdzakelijk voor in zorgstelsels met een beperkte rol voor prijssignalen.

Bij zorg kan een onderscheid worden gemaakt tussen belastinggefinancierde (Beveridge-)stelsels en premiegefinancierde (Bismarck-)stelsels. Daarnaast zijn de eigen bijdragen en de keuzevrijheid van de gebruikers belangrijke stelselkenmerken. De samenhang tussen de onderscheiden typen van zorgstelsels en de totale effectiviteitscore is echter weinig robuust, hoewel Bismarck-georiënteerde stelsels systematisch iets beter scoren. Landen zoals België, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk doen het verhoudingsgewijs goed, maar daar moet ook voor worden betaald. Met uitzondering van Frankrijk, kunnen deze landen de prestaties van Zweden echter niet evenaren, ook al ligt hun uitgavenquote hoger.

Op het gebied van openbare veiligheid zijn geen adequate gegevens over de uitgaven beschikbaar. De kosteneffectiviteit valt daarom alleen te benaderen door het niveau van openbare veiligheid – op basis van geregistreerde misdrijven per 1.000 inwoners – te relateren aan de personeelsinzet. Landen met een omvangrijke inzet van middelen (rechts in figuur 9.10) kennen door de betrekkelijk lage criminaliteitscijfers een hogere openbare veiligheid, en *vice versa*. Tot de eerste groep horen vooral de Zuid-Europese landen en de nieuwe lidstaten, tot de tweede groep een aantal West-Europese en Angelsaksische landen. Deze zwakke relatie hoeft niet oorzakelijk te zijn. Het is ook mogelijk dat andere factoren (mede) verantwoordelijk zijn voor de gevonden samenhang. Een van die factoren is mogelijk de strafmaat, die hoog blijkt te zijn in dezelfde landen die ook worden gekenmerkt door een hoge inzet van personeel. Samen met de inzet van personeel kan de strafmaat gezien worden als een indicatie van de repressiviteit van de strafrechtelijke keten. In Nederland en veel West-Europese landen worden per geregistreerd misdrijf minder dan 5 gevangenisdagen opgelegd tegen 55 in de VS. Behalve de VS worden ook de meeste Centraal- en Zuid-Europese landen gekenmerkt door een hoge repressiviteit.

Figuur 9.10 Kosteneffectiviteit van de strafrechtelijke keten, 2000



Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau

Een integraal beeld van het functioneren van de gehele strafrechtelijke keten ontstaat door het aantal veroordeelde personen uit te drukken als percentage van het aantal geregistreerde misdrijven. Op dat criterium scoort Griekenland met meer dan 40 procent het hoogste, gevolgd door een aantal nieuwe lidstaten met percentages tussen de 15 en 25. Van de EU-landen hebben Finland en Engeland/Wales het hoogste percentage (15 à 20 procent). Nederland is hekkensluiter met 7 procent. Echter, dit laatste cijfer zou aanzienlijk toenemen indien transacties van de openbare aanklager (met verdachten) als veroordelingen worden meegeteld.

9.7 Slotbeschouwing

Dit hoofdstuk heeft betrekking op de publieke dienstverlening in functionele zin, die bedrijfstakken als openbaar bestuur, defensie, onderwijs en gezondheidszorg omvat.

De uitgaven voor deze 'quartaire' diensten liggen sinds 1990 tussen de 35 en 40 procent van het bbp. Overigens ligt het aandeel van de quartaire diensten in de werkgelegenheid met rond de 30 procent aanzienlijk lager. De reële kosten van de in dit hoofdstuk geanalyseerde quartaire diensten zijn in de periode 1990–2003 per jaar sneller gestegen dan die van de marktsector (3,3 procent tegen 2,2 procent per jaar). Daarentegen steeg het productievolume in de marktsector bijna twee maal zo snel als dat van de onderzochte quartaire diensten

(3,0 procent tegen 1,7 procent per jaar). Dit komt doordat de kostprijs van deze quartaire diensten veel sneller is toegenomen dan die van producten uit de marktsector. Dit hangt samen met een veel snellere toename van de prijs van de ingezette middelen en met een geringere verbetering van de arbeidsproductiviteit. Voor een deel komt dat doordat het bij de quartaire dienstverlening een ander soort producten betreft (Baumol-effect). Daarnaast kan het ontbreken van marktprikkels hierbij een rol spelen. Tenslotte is het ook mogelijk dat de toename van de quartaire productie wordt onderschat doordat gebruikte prestatie-indicatoren de kwaliteitsverbetering van deze diensten onvoldoende vangen. Hoe dan ook blijft het een empirisch gegeven dat de prijs van dit soort diensten per afnemer trendmatig toeneemt. Dit is van belang bij de prognose en planning van toekomstige overheidsuitgaven.

De laatste jaren, we hebben het dan over de periode 2000–2003, is de productie in de quartaire sector sneller gestegen dan de kostprijs: 3,1 procent per jaar meer volume tegenover 1,3 procent hogere kosten. Dit is een relatief gunstige ontwikkeling ten opzichte van de voorgaande periode, toen productie en kosten nagenoeg in de pas liepen. Deze relatief gunstige ontwikkeling is met name toe te schrijven aan (sterk) achterblijvende materiële kosten (0,0 procent per jaar) en personele kosten (1,6 procent per jaar) per arbeidsjaar en een nagenoeg gelijkblijvende arbeidsproductiviteit (–0,3 procent per jaar). Het is een hele opgave voor het beleid om deze gunstige ontwikkeling vast te houden, zowel in de sfeer van de productie als in de sfeer van de kosten. Zo is de winst in de productiesfeer vooral toe te schrijven aan sterk verbeterde prestaties van politie en justitie. Deze prestaties zijn in de eerstkomende jaren vermoedelijk niet in hetzelfde tempo te verbeteren. Ook is het de vraag of de groei van materiële en personele kosten per arbeidsjaar de komende jaren op het bescheiden niveau van het begin van deze eeuw kan worden gehandhaafd.

Het laatste deel van dit hoofdstuk vergelijkt prestaties op de gebieden onderwijs, zorg en veiligheid in de 25 EU-landen en vier andere landen (VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland). Deze vergelijking heeft niet zozeer betrekking op de productiviteit als wel op de effectiviteit van de dienstverlening. Deze laatste wordt gemeten in termen van vaardigheden en bereikt opleidingsniveau (onderwijs), levensverwachting en gezondheidsbeleving (zorg) en criminaliteit (veiligheid). Landen die het goed doen op één criterium, scoren veelal weer lager op andere, zodat het gemiddelde van de deelscores minder variatie vertoont dan de afzonderlijke deelscores. Per saldo ontstaat wel een rangordening met landen als Polen, Hongarije en Portugal aan de onderkant en Finland en Ierland aan de bovenkant. De indruk bestaat dat publiek georiënteerde stelsels gemiddeld iets beter scoren dan privaat georiënteerde stelsels, maar hier staan doorgaans wel hogere kosten tegenover. Er is dus sprake van een zekere uitruil tussen prestaties en kosten, die om politieke afwegingen vraagt.²⁴

Internationale vergelijking leert dat hogere uitgavenquoten bepaald geen garantie zijn voor betere prestaties. Deelnemers aan nationale beleidsdebatten wijzen er vaak met nadruk op dat het eigen land een geringer deel van het bruto binnenlands product uittrekt voor, bijvoorbeeld, onderwijs, gezondheidszorg of veiligheid dan andere landen doen. Hun boodschap is dat het eigen land de uitgaven moet verhogen totdat de nationale uitgavenquote ten

24 OECD (2004), 15-20.

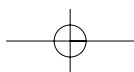
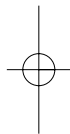
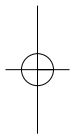
minste die van een aantal andere landen evenaart. Een dergelijke redenering is blijkbaar te simplistisch.

Verder is duidelijk dat overheidsbestedingen en particuliere betalingen voor quartaire diensten moeten worden samengenomen om te bepalen hoeveel middelen een land in totaal uittrekt voor onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid en andere quartaire diensten. De mix tussen publieke en private financiering van zulke diensten kan immers sterk uiteenlopen, zonder dat de hoeveelheid geproduceerde diensten veel hoeft te verschillen. Dit is overigens nóg een reden om quoten van overheidsuitgaven zorgvuldig te interpreteren.

Literatuur

- Arcares (2002), *Benchmarking verpleeg- en verzorgingshuizen. Tweede test benchmarkinstrumentarium*, Algemeen rapport, Utrecht: Arcares
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005),
- Centraal Planbureau (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Consumentenbond (2004), *Eindrapportage Ziekenhuisvergelijkingssysteem II*, Den Haag: Consumentenbond
- Consumentenbond (2005), *Ziekenhuizen terughoudend met vergelijkingsgegevens*, Nieuwsbericht, www.consumentenbond.nl, geraadpleegd 30-1-2006
- Eggink, E., en J.L.T. Blank (2001), *Verstandig verzorgd. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de intramurale zorg voor verstandelijk gehandicapten*, Publicatie 2001/4, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Goudriaan, R., F. van Tulder, J.L.T. Blank, A. van der Torre, en B. Kuhry (1989), *Doelmatig dienstverlening. Een onderzoek naar de produktiestructuur van vier voorzieningen in de kwartaire sector*, Sociale en Culturele Studie 11, Rijswijk/Alphen aan den Rijn: Sociaal en Cultureel Planbureau/Samsom
- Groot, H. de, en R. Goudriaan (1991), *De produktiviteit van de overheid*, Schoonhoven: Academic Service
- Inspectie voor de Gezondheidszorg (2005), *Het resultaat telt: Prestatie-indicatoren als onafhankelijke graadmeter voor de kwaliteit van in ziekenhuizen verleende zorg*, Den Haag: IGZ
- Koning, P., E. Canton, M. Cornet, M. Pomp, J. van de Ven, R. Venniker, B. Vollaard, en D. Webbink (2004), *Centrale doelen, decentrale uitvoering: Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, Document nr. 45, Den Haag: Centraal Planbureau
- Kuhry, B. (Ed.) (2004), *Public Sector Performance. An international comparison of education, health care, law and order and public administration*, Publicatie 2004/8, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kuhry, B. (2005), *Maten voor gemeenten 2005*, Publicatie 2005/11, m.m.v. V. Veldheer en J. Stevens, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kuhry, B., en A. van der Torre (2001), *Maten voor gemeenten 2001*, Werkdocument 74, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kuhry, B., en A. van der Torre (2002), *De vierde sector: Achtergrondstudie quartaire sector, Onderzoeksrapport 2002/15*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *De arbeidsmarkt in de collectieve sector*, Den Haag: Ministerie van BZK (rapport Commissie-Van Rijn)

- OECD (2004), *Towards High-Performing Health Systems. Summary Report*, Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development
- Prismant (2000), *Gezondheidszorg in Tel 2001*, Utrecht: Prismant
- PriceWaterhouseCoopers/Nivel (2000), *Benchmarkonderzoek 2000 verscherpt inzicht in prestaties en bedrijfsvoering thuiszorginstellingen. Resultaten benchmarkonderzoek op sectorniveau*, Eindrapport, Almere/Utrecht: PriceWaterhouseCoopers/Nivel
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2004), *De Staat van het Stelsel: Kwaliteit ziekenhuizen openbaar*, Nieuwsbericht, 5 oktober, www.rvz.net, geraadpleegd 30-1-2006
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), *Sociaal en Cultureel Rapport 2002*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Tweede Kamer (2003-2004), *Onderzoek naar de Zorguitgaven. Brief van de Tijdelijke commissie Onderzoek Zorguitgaven*, 28 852, nrs. 2-3
- Vollaard, B. (2005), *Police Numbers Up, Crime Rates Down: The Effect of Police on Crime in the Netherlands, 1996-2003*, Document 75, Den Haag: Centraal Planbureau
- Westert, G.P., en H.G.M. Verkleij (red.) (2006), *Zorgbalans 2006: Hoe presteert de Nederlandse overheid wat betreft kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Wiebrens, C. (2005), Het gaat goed met de opsporing, *Tijdschrift voor de politie*, 5, te verschijnen 12-16



HOOFDSTUK 10

De organisatie van de publieke sector

D.J. Kraan*

10.1 Inleiding

De organisatie van de publieke sector valt te bestuderen vanuit uiteenlopende theoretische benaderingen. In Nederland spelen bij de discussie tussen regering en parlement vooral juridische, bedrijfseconomische en bestuurskundige argumenten een rol. Wat betreft de juridische argumenten is dat begrijpelijk. Reorganisatie van de publieke sector mag geen staatsrechtelijke grondbeginselen in het nauw brengen. Als de minister verantwoordelijk is voor een bestuurshandeling, moet hij kunnen waarborgen dat die handeling in overeenstemming met zijn beleid tot stand komt. Met collectieve middelen gefinancierde organisaties zullen ook verantwoording moeten afleggen over de besteding van de middelen. Dat proces van verantwoording vereist hechte juridische verankering, zoals in de Comptabiliteitswet. Het belang dat in de discussie over de organisatie van de publieke sector wordt toegekend aan bedrijfseconomische en bestuurskundige argumenten is minder begrijpelijk. Deze disciplines kunnen wellicht inzichten opleveren over deelaspecten maar ze bieden geen samenhangend theoretisch kader voor de analyse van de overheidsorganisatie. De institutionele economie biedt zo'n kader wel. Institutioneel-economische analyse maakt het mogelijk conclusies te trekken over de doelmatigheid van alternatieve organisatievormen. Het gaat daarbij om:

- Allocatieve doelmatigheid: zijn er prikkels die de organisatie stimuleren producten aan te bieden die de burger wenst?
- Kostendoelmatigheid: zijn er prikkels die de organisatie stimuleren producten aan te bieden tegen de laagst mogelijke kosten?

* De auteur is veel dank verschuldigd aan Lars Canté, Erwin Flipse en Maarten Mookhoek van de Directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën, aan Peter van den Berg, directeur van de Inspectie der Rijksfinanciën, aan Hans Meijering van de Directie Personeel, Organisatie en Informatie van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, aan Flip de Kam, redacteur van dit jaarboek en aan OECD-collega's Daniel Bergvall en Nick Manning voor de verstrekte informatie en voor commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

Dit hoofdstuk besteedt aandacht aan enkele nieuwe ontwikkelingen op het gebied van de organisatie van de publieke sector. Het gaat daarbij met name om de productie van voorzieningen door de rijksoverheid. Daarbij zijn drie hoofdvarianten te onderscheiden, namelijk productie door (1) departementale diensten, (2) verzelfstandigde diensten, al dan niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid, en (3) de marktsector (uitbesteding).

Buiten beschouwing blijft verder de overdracht van geheel of ten dele door het Rijk gefinancierde publieke dienstverlening aan de decentrale overheden (decentralisatie) en aan de marktsector of de quataire sector (privatisering).

De totale netto-uitgaven van de rijksoverheid (inclusief gemeente- en provinciefonds, sociale zekerheid en zorg) bedroegen in 2004 circa 186 mld euro (38 procent van het bruto binnenlands product, bbp).¹ Daarvan werd 16,7 mld euro (3,4 procent bbp) uitgegeven aan de arbeidsvoorwaarden van het overheidspersoneel (departementale en verzelfstandigde diensten en wettelijke socialeverzekeringsinstellingen, inclusief onderwijspersoneel)² en werd 18,8 mld euro (3,8 procent bbp) besteed aan bruto investeringen (niet in eigen beheer) en intermediaire consumptie (inkoop/uitbesteding).³ Het totale personeel van de rijksoverheid exclusief ZBO's en onderwijsinstellingen bestond in 2005 uit ongeveer 187.800 full time equivalenten (fte).⁴ Daarvan waren circa 65.100 fte (35 procent) werkzaam bij de veertig thans bestaande agentschappen en zo'n 122.700 fte (65 procent) in de kerndepartementen en uitvoerende diensten die nog geen agentschapsstatus hebben (inclusief de krijgsmacht, de belastingdienst en verschillende inspectiediensten). Over de personeelsaantallen bij de ZBO's is weinig bekend, maar een schatting van het Ministerie van Financiën is dat bij de 430 thans geregistreerde ZBO's ongeveer 100.000 fte werkzaam zijn. Bij de collectief gefinancierde onderwijsinstellingen zijn 332.500 fte in dienst.⁵

Eerst recapituleert dit hoofdstuk de belangrijkste conclusies die vanuit institutioneel-economische invalshoek zijn te trekken inzake de keuze tussen deze drie organisatievormen. Waarom productie verzelfstandigen (onderdeel 10.2)? Waarom productie relationeel contracteren (onderdeel 10.3)? Waarom een baten-lastenstelsel hanteren (onderdeel 10.4)? Deze conclusies heb ik eerder gepresenteerd.⁶ Inmiddels is sprake van enkele nieuwe ontwikkelingen. Het

1 Tweede Kamer (2004-2005d).

2 Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). Het betreft de somming van beloning van werknemers in de subsectoren Centrale overheid en Wettelijke socialeverzekeringsinstellingen van de sector Overheid. Personeel van zorginstellingen hoort niet tot de sector Overheid, maar tot de sector Niet-financiële vennootschappen.

3 Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). Het betreft de somming van de intermediaire consumptie en bruto investeringen in de subsectoren centrale overheid en Wettelijke sociale verzekeringsinstellingen minus de investeringen in eigen beheer in deze sectoren.

4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005a). Dit *Sociaal Jaarverslag van het Rijk 2004* meldt voor 2004 een aantal van 111.347. Dit betreft echter de personeelsaantallen die vallen onder de arbeidsvoorwaardensector Rijk. Derhalve moet hierbij worden opgeteld de Rechterlijke Macht (ca. 2.500), Defensie (ca. 70.000), en de landelijke politiediensten (ca. 4.000). Ook de onderwijsinstellingen en de ZBO's zijn niet begrepen in het personeelsvolume dat wordt gemeld in dit Jaarverslag, ongeacht of het ZBO's met of zonder rechtspersoonlijkheid betreft.

5 Centraal Bureau voor de Statistiek (2005).

6 Kraan (2003). Deze publicatie besteedt tevens aandacht aan de beleidsdiscussie over verzelfstandiging van de afgelopen twintig jaar.

betreft met name de publicatie van het interdepartementaal beleidsonderzoek *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*⁷ en daarnaast de brief van de minister van Financiën *Evaluatie van het baten-lastenmodel*.⁸ Beide documenten staan hier centraal. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan zelfstandige bestuursorganen die het onderwerp vormen van het rapport *Een herkenbare staat* (onderdeel 10.5) en aan de agentschappen die worden besproken in de brief met een evaluatie van het baten-lastenstelsel (onderdeel 10.6). Onderdeel 10.7 rondt af met enkele conclusies.

10.2 Verzelfstandiging van overheidsproductie

In de discussie over zelfstandige bestuursorganen wordt veel belang gehecht aan de ministeriële verantwoordelijkheid en de keus tussen agentschap⁹ (onder de ministeriële verantwoordelijkheid) en zelfstandig bestuursorgaan (niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid). Vanuit institutioneel-economisch oogpunt zijn de verschillen tussen beide organisatievormen echter niet zo groot. Zelfs in het geval dat een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) tot een zelfstandige rechtspersoon¹⁰ behoort, kan de Staat in het algemeen de begroting goedkeuren, de financiering van door ZBO's voortgebrachte productie bij het reguliere begrotingsproces afwegen tegen andere collectief gefinancierde voorzieningen, de door ZBO's gehanteerde tarieven goedkeuren, algemene aanwijzingen geven over de kwaliteit van de voorzieningen, bestuurders aanstellen en ontslaan en de bezoldiging van bestuurders vaststellen. In de toekomst worden al deze bevoegdheden vastgelegd in de Kaderwet ZBO's, overigens met een zekere ruimte voor maatwerk in de instellingswet van de afzonderlijke ZBO's. Het voorstel voor deze wet is in het parlementaire jaar 2001-2002 ingediend bij de Tweede Kamer maar is nadien gestrand in de Eerste Kamer. In zijn standpuntbepaling over het rapport *Een herkenbare staat* dringt het kabinet nu aan op voortzetting van de parlementaire behandeling.¹¹

7 IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2004).

8 Tweede Kamer (2002-2003).

9 Het nieuwe taboe op het woord agentschap, dat zuiver in de sfeer van de politieke psychologie ligt (in agentschap horen sommige politici iets zelfstandigers dan in baten-lastendienst), schuif ik hier terzijde. Het woord agentschap is ingeburgerd en heeft ook voordelen door associatie met het 'agent'-concept in de institutionele economie en in het licht van de internationale discussie (de discussie over meer vrijheden voor *agencies* onder de ministeriële verantwoordelijkheid wordt in het gehele OESO-gebied gevoerd).

10 ZBO's kunnen horen tot een privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon, maar er bestaan daarnaast ook ZBO's die niet tot een zelfstandige rechtspersoon horen, maar die onderdeel uitmaken van de Staat of de subnationale overheden. In het geval van publiekrechtelijke rechtspersoonlijkheid spreekt het rapport *Een herkenbare staat* (IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, 2004) over een 'zelfstandige overheidsrechtspersoon (ZOR)'. Het begrip rechtspersoon met een wettelijke taak (RWT) uit de Comptabiliteitswet omvat alle ZBO's die tot een zelfstandige rechtspersoon horen (buiten de Staat en de decentrale overheden). Dit omvat behalve de publiekrechtelijke zelfstandige rechtspersonen (ZOR's), ook de privaatrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak. Daarnaast bevat de definitie van RWT echter het criterium 'geheel of gedeeltelijk bekostigd uit de opbrengst van bij of krachtens de wet ingestelde heffingen' (van belang ter legitimatie van de controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer). Hierdoor vallen niet uit publieke heffingen bekostigde rechtspersonen met een wettelijke taak weer buiten de RWT (bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel).

11 Tweede Kamer (2004-2005a). Inmiddels heeft minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties Pechtold een brief aan de Eerste Kamer geschreven met een verzoek tot voortzetting van de behandeling van het wetsontwerp (Eerste Kamer, 2005-2006).

De belangrijkste verschillen tussen een ZBO en een agentschap zijn (1) de ministeriële bevoegdheid tot het geven van aanwijzingen in individuele gevallen en (2) de bescherming door de civiele rechter bij aantasting van het vermogen. Ik wil deze verschillen niet bagatelliseren, maar uit een oogpunt van economisch prikkels zijn ze niet vreselijk belangrijk.

Voor zowel ZBO's als agentschappen geldt dat het financieel beheer van de verzelfstandigde dienst wordt afgescheiden en dat een baten-lastenadministratie wordt gevoerd. Dit leidt er toe dat alle kas- en vermogenstransacties die verband houden met de bedrijfsvoering aan de dienst worden toegerekend en dus niet terecht komen op de begroting van andere uitvoerende diensten of die van het kerndepartement. Dit betekent onder andere een volledige toerekening aan het ZBO of het agentschap van algemene departementale kostenposten (*overhead*), zoals kosten van huisvesting, materieel, financieel beheer en personeelszaken. Afscheiding van het financieel beheer in deze zin maakt het mogelijk om inzicht te krijgen in de kosten van bepaalde voorzieningen, zowel in totaal als per eenheid product.

Ook geldt dat noch ZBO's noch agentschappen goede doelmatigheidsprikkels kennen, door het ontbreken van residuele gerechtigden en van concurrentie. Prikkels gericht op verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening (allocatieve doelmatigheid) en op kostenbesparing (technische doelmatigheid) zijn afwezig. Het inherente streven naar verbetering van de arbeidsvoorwaarden en werkomstandigheden voor bestuurders en personeel prikkelt veeleer tot kostenverhoging (een ondoelmatigheidsprikkel). In dit opzicht bestaat geen enkel onderscheid met een reguliere departementale dienst. Het verschil tussen een verzelfstandigde dienst en een departementale dienst bestaat in de beschikbaarheid van kosteninformatie, niet in doelmatigheidsprikkels. De enige mogelijkheid om de doelmatigheid te bewaken bestaat uit ministerieel toezicht (bij ZBO's alleen via algemene aanwijzingen) en de contractering van concrete prestaties.

Het meest voor de hand liggende alternatief voor verzelfstandiging – in de vorm van een ZBO of agentschap – is uitbesteding van de voortbrenging van de desbetreffende voorziening aan producenten in de marktsector. In dat geval is wel sprake van residuele gerechtigden en van concurrentie. Hiervan zal in het algemeen een prikkel uitgaan voor kwaliteitsverbetering en kostenbesparing. Hiertegenover staat echter dat uitbesteding leidt tot transactiekosten ten gevolge van de specificiteit van productiemiddelen en onzekerheid. Deze factoren leiden tot een tijdelijk monopolistisch voordeel van bestaande leveranciers dat kan worden geëxploiteerd door het vragen van te hoge prijzen.¹² Bij de beslissing over verzelfstandiging (in de vorm van een ZBO of agentschap) versus uitbesteding gaat het om de afweging van haalbare extra doelmatigheidswinst tegen hogere transactiekosten.

10.3 Relationale contractering

Gegeven het ontbreken van residuele gerechtigden en van concurrentie is een belangrijke vraag hoe het ministeriële toezicht en de contractering van prestaties vorm krijgen. Het ministeriële toezicht vloeit voort uit de 'eigenaarsfunctie' van de overheid. Het krijgt vorm

¹² Voor een meer uitvoerige uitleg, zie Kraan (2003).

door algemene beheersregels over bezoldiging van personeel, huisvesting, inkoop van productiemiddelen, en het begrotingsproces. De contractering van prestaties vloeit voort uit de 'opdrachtgeversfunctie' van de overheid. Essentieel is hoe het contract tussen verzelfstandigde diensten en de kerndepartementen in het vat wordt gegoten, om een waarborg voor allocatieve- en kostendoelmatigheid te scheppen.

Bij verzelfstandigde diensten is in beginsel kosteninformatie aanwezig. Deze informatie heeft echter betrekking op de zichtbare kosten en niet op de minimale kosten. De minimale kosten zijn de kosten die voortvloeien uit de productiefunctie; het zijn de kosten die minimaal gemaakt moeten worden om het product tot stand te brengen. De zichtbare kosten omvatten de minimale kosten en een opslag (beheerswinst¹³) die gebruikt kan worden voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden.¹⁴ Is het kerndepartement volledig geïnformeerd over de productiefunctie van de verzelfstandigde dienst, dan is prestatiefinanciering de optimale contractvorm. Doorgaans ontbreekt echter zulke volledige informatie; integendeel, er is sprake van informatie-asymmetrie ten voordele van de op afstand van het ministerie geplaatste dienst. Dit stelt de dienst in staat de zichtbare kosten te verhogen of de kwaliteit van de dienstverlening te verlagen en beheerswinst te incasseren. Pogingen om verzelfstandigde diensten af te rekenen op prestaties leiden tot het syndroom van de planeconomie: kwaliteitsverlies, bureaucratie bij het kerndepartement en de verzelfstandigde dienst, en demotivatie van het betrokken personeel. Dit probleem is fundamenteel en kan niet worden opgelost door verbetering van de prestatie-indicatoren. Bij asymmetrische informatie zijn prestatie-indicatoren principieel ongeschikt om de productie te meten en doelmatigheid te bevorderen. Waarborgen voor kwaliteit en doelmatigheid vereisen relationele contractering. Hierbij is sprake van een onvolledig contract, dat pas tijdens de uitvoering tussen de contractpartners wordt gespecificeerd. Deze contractvorm is algemeen gebruikelijk in de private dienstensector (aannemers, installatiebedrijven, ICT-bedrijven, en zo verder).

Bij relationele contractering vindt specificatie van de prestaties plaats in permanent periodiek overleg tijdens de contractuitvoering. Relationele contractering vergt professionalisering van de opdrachtgeversfunctie binnen het kerndepartement. Zij kan het beste vorm krijgen binnen een centrale afdeling van het departement, maar de relevante beleidsdirecties zullen steeds namens het kerndepartement bij het overleg betrokken moeten zijn. Alleen de beleidsdirecties zijn immers in staat het kwaliteitsaspect van de voorzieningen voldoende te beoordelen. In het algemeen zal een professionele uitvoering van de opdrachtgeversrol moeten voorzien in periodieke evaluaties van de verzelfstandigde dienst. Daarbij dienen zowel de kostenstructuur als de kwaliteit van de prestaties aan de orde te komen. Hierbij kunnen prestatie-indicatoren een zekere rol vervullen, maar altijd naast meer kwalitatieve informatie. Zo verwerft het kerndepartement inzicht in de productiefunctie. De evaluatiecriteria moeten daarbij vooral flexibel zijn en gemakkelijk veranderd kunnen worden. Deze flexibiliteit geeft uitdrukking aan het feit dat de kwaliteit van de prestaties niet voor eens en altijd is vast te leggen, maar steeds in het licht van opgedane ervaringen en (politieke) prioriteiten kan worden bijgesteld.

¹³ Dit begrip (*managerial discretionary profit*) werd geïntroduceerd in Migué en Belangér (1974).

¹⁴ Hierbij gaat het niet alleen om bezoldiging en vergoedingen (primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden) maar ook om bijvoorbeeld huisvesting en kantoorinrichting (tertiaire arbeidsvoorwaarden).

Evaluaties zijn overigens niet het enige of belangrijkste instrument om inzicht te krijgen in de kostendoelmatigheid of de kwaliteit van de productie. Het belangrijkste is dat de medewerkers van het kerndepartement die met de relationele contractering zijn belast regelmatig over de vloer komen bij de verzelfstandigde dienst, hun ogen de kost geven, praten met de medewerkers en hun bevindingen periodiek met de dienstleiding doornemen teneinde bestaande afspraken te herzien of bij te stellen.

10.4 Baten-lastenstelsel

Een baten-lastenstelsel van financiële administratie beoogt inzicht te geven in de waardeverandering van het eigen vermogen van een huishouding gedurende een gegeven periode. Het verschil met een kameralistisch of kasstelsel is tweevoudig:

1. Een kasstelsel heeft betrekking op ontvangsten en uitgaven van kasmiddelen, maar niet op verwerving en vervreemding van overige activa.
2. Een kasstelsel registreert verandering van de hoeveelheid kasmiddelen waarover een huishouding beschikt, maar geen waardeveranderingen van de activa.

Een baten-lastenstelsel is in het bijzonder geschikt als stelsel van financiële administratie voor een bedrijfshuishouding. Dit is het geval omdat het inzicht geeft in de waardeverandering van het eigen vermogen gedurende een bepaalde periode. Deze informatie is bij uitstek van belang voor de residuele gerechtigden van de huishouding.

Een baten-lastenstelsel is ook van belang voor een uitvoerende overheidsdienst. De overheid is niet zozeer geïnteresseerd in de waardeverandering van het eigen vermogen als wel in de toerekening van de kosten en baten van de bedrijfsvoering aan een bepaalde periode. Deze informatie maakt het mogelijk om de productie van voorzieningen te financieren op basis van kosten. De gevolgen zijn:

- De financiering houdt rekening met afschrijvingen op duurzame productiemiddelen maar niet met kosten van vervangingsinvesteringen; dit leidt tot toerekening van de kosten van duurzame productiemiddelen.
- De financiering houdt rekening met het interen op reserveringen of met leningen om kapitaal te verwerven voor uitbreidingsinvesteringen; dit leidt tot toerekening van kapitaal-kosten.

Op deze wijze wordt de dienst gedwongen om efficiënt met duurzame productiemiddelen om te gaan. Aangezien zowel waardevermindering als kapitaalbeslag tot kosten leiden, zal de dienst afwegingen moeten maken over de inzet van duurzame productiemiddelen en de wijze van financiering om binnen het toegestane budget te blijven. Aangezien een verzelfstandigde overheidsdienst geen efficiëntieprikkels kent, wordt hierbij verondersteld dat het kernministerie via relationele contractering zelf inzicht heeft in de optimale inzet van duurzame productiemiddelen en het budget daarop afstemt. Financiering op basis van kosten schept dus geen prikkels om efficiënt met duurzame productiemiddelen om te gaan, maar dwingt de dienst om efficiënt met productiemiddelen om te gaan, op straffe van budgetoverschrijding.

In feite kan invoering van het baten-lastenstelsel bij een verzelfstandigde dienst worden gezien als het loslaten van de afzonderlijke financiering van de duurzame productiemiddelen en daardoor als de laatste stap bij het loslaten van de afzonderlijke autorisatie van productiemiddelen (*inputs*). Overigens wordt hierbij in de praktijk geen volledige vrijheid geboden aan de verzelfstandigde diensten. Agentschappen mogen tot nu toe slechts een beperkt eigen vermogen hebben (5 procent van de gemiddelde jaaromzet van de laatste drie jaar), wat impliceert dat ze niet veel kunnen reserveren en dat ze aangewezen zijn op leningen voor grote investeringen. Dit blijkt in de praktijk overigens geen groot knelpunt te zijn. Het gemiddeld eigen vermogen over 2004 bedroeg 2,5 procent van de jaaromzet. Veel agentschappen maken kennelijk nauwelijks gebruik van de reserveringsmogelijkheid. Verder kunnen agentschappen en ZBO's die vallen onder het geïntegreerd middelenbeheer uitsluitend lenen bij de schatkist. Dit is goedkoop, maar het gaat wel ten koste van de marktconformiteit, aangezien in de schatkistrente geen realistische risico-opslag is verdisconteerd.¹⁵

Een zuiver baten-lastenstelsel (met activering van duurzame goederen) is in het algemeen niet nodig of zelfs minder geschikt voor een consumptiehuishouding zoals een vereniging, aangezien activering van duurzame consumptiegoederen kan leiden tot het doorschuiven van lasten naar de toekomst.¹⁶ Om deze reden – en om een aantal andere meer praktische redenen – kan worden betoogd dat het kabinet er terecht van heeft afgezien het baten-lastenstelsel in te voeren voor de kerndepartementen.¹⁷

10.5 Een herkenbare staat

In 2004 verscheen het rapport van het interdepartementaal beleidsonderzoek *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*.¹⁸ Dit rapport was voorbereid door een ambtelijke werkgroep onder leiding van een externe voorzitter (J. Kohnstamm). Het onderzoek vloeide voort uit het regeerakkoord en had als achtergrond groeiende bezorgdheid over de versnippering van de overheidsorganisatie door de toename van het aantal zelfstandige bestuursorganen. Deze organen zijn onttrokken aan de ministeriële verantwoordelijkheid, wat overigens niet wegneemt dat de minister toch wordt aangesproken op hun functioneren. Het onderzoek van de Commissie-Kohnstamm behandelt twee hoofdvragen:

1. Is het nodig de ministeriële verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van overheidstaken te beperken om effectiever, doelmatiger en burgergerichter te kunnen werken en welke rol heeft verzelfstandiging daarbij?
2. Hoe kan de overheidsorganisatie zich intern beter organiseren – met inbegrip van verzelfstandigde organisatieonderdelen – en hoe komt die organisatie beter te weten wat er in de samenleving speelt?

¹⁵ Bij de agentschappen geldt overigens geen uniform rentepercentage. Er kan sprake zijn van een risico-opslag. Daarentegen geldt voor ZBO's dat deze volgens het geïntegreerd middelenbeheer lenen tegen dezelfde voorwaarden als de Staat.

¹⁶ Voor een familiehuishouding is dit misschien niet zo'n probleem, maar voor de overheid wel. Toekomstige burgers denken misschien heel anders over het 'duurzaam nut' van goederen waarover nu beslist wordt dan huidige burgers. Het verdient daarom aanbeveling om overheidsinvesteringen *up front* te financieren.

¹⁷ Voor een meer uitvoerige beschouwing, zie Kraan (2003).

¹⁸ IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2004).

De werkgroep heeft in het bijzonder de positie en rol van zelfstandige bestuursorganen tegen het licht gehouden.¹⁹ De waterschappen en de publiekrechtelijke bedrijfsorganen zijn buiten beschouwing gelaten. De werkgroep concludeert dat de verzelfstandiging van overheidstaken de afgelopen jaren niet aan de verwachtingen heeft voldaan. Er is volgens de werkgroep integendeel veel onduidelijkheid ontstaan. De problemen zijn groter geworden omdat "...niet een welomschreven taak maar vooral de organisatie op afstand werd geplaatst". Dit leidt volgens de werkgroep tot steeds terugkerende discussies: gaat de minister er wel of niet over? Vooral de bewindslieden en het parlement zouden last hebben van de sturingsproblemen:

"Ministers weten niet waarover ze gaan en voelen zich beperkt in het sturen. Zij beschikken evenmin over voldoende *soft controls*. Het parlement weet niet waarop het de minister wel en niet kan aanspreken en kiest er dan vaak voor de minister op alles aan te spreken. De dagelijkse drang van de politieke controle blijkt in de praktijk sterker dan de 'leer' van het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid."

Het rapport trekt twee hoofdconclusies:

1. Het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid moet hersteld worden.
2. De problemen moeten door de overheid zelf worden opgelost.

De eerste conclusie betekent volgens het rapport dat de ministers verantwoording moeten afleggen over "...de taken die bij de overheid horen". De tweede conclusie betekent volgens het rapport dat de overheid "... reële problemen met sturen, beheersen en te weinig gevoel voor de omgeving niet 'over de schutting moet gooien', maar aanpakken en zelf oplossen. Dit betekent investeren in de interne organisatie en sturing, maar net zo goed in het naar buiten gericht zijn van de overheid".

Wat betreft het herstel van de ministeriële verantwoordelijkheid bouwt het rapport voort op het rapport van de Commissie-Sint²⁰ en de daarop gebaseerde Aanwijzingen inzake ZBO's.²¹ Volgens de aanwijzingen kunnen ZBO's alleen bij of, in bijzondere gevallen, krachtens de wet worden ingesteld als voldaan is aan een van de volgende criteria:

1. Er is behoefte aan onafhankelijke oordeelsvorming op grond van specifieke deskundigheid.
2. Het gaat om strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.
3. Het gaat om bijzonder aangewezen geachte participatie van maatschappelijke organisaties in verband met de aard van de betrokken bestuurstaak.

19 Daarnaast besteedt het rapport aandacht aan overheidsstichtingen. Dit onderdeel van het rapport blijft hier buiten beschouwing

20 Commissie-Sint (1994).

21 Aanwijzingen voor de regelgeving art. 124a t/m 124z (Staatscourant 1996, 177).

Bovendien moeten de voordelen van de vermindering van ministeriële bevoegdheden voor de betrokken bestuurstaak opwegen tegen de nadelen van de vermininderde mogelijkheden tot controle door het parlement.

De Commissie-Kohnstamm laat deze motieven de revue passeren en toetst ze aan enkele uitgangspunten:

- Het primaat van de volledige ministeriële verantwoordelijkheid.
- Het 'leven' van de politieke controle-actie is sterker dan de 'leer' van de inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid.
- De overheid heeft een geheel eigen karakter dat wordt gekenmerkt door het uitoefenen van gezag; de overheidsorganisaties zijn een eigen familie; deze samenhang moet zoveel mogelijk worden bevorderd; identiteit in staatsrechtelijke positie ondersteunt de bevordering van deze samenhang.

De commissie constateert dan: "In afwijking van het kader-Sint is er slechts één motief voor verzelfstandiging volledig te verzoenen met de eerder genoemde uitgangspunten, namelijk noodzakelijk geachte onafhankelijkheid. De onafhankelijkheid kan om de volgende redenen noodzakelijk zijn: voorkomen van belangenverstrengeling, vermijden van politieke bemoeienis met deskundigheidsoordelen en het vermijden van beïnvloeding van toezichtoordelen waarbij de overheid zelf partij is."

In lijn met deze benadering beschrijft de commissie vervolgens drie beleidsvarianten. In de eerste variant worden alle ZBO's opgeheven. Voorzover behoefte bestaat aan een onafhankelijk deskundigheidsoordeel kan dit wettelijk worden geregeld door attributie van bevoegdheid aan een overheidsorgaan en opheffing van de ministeriële bevoegdheid terzake, zoals volgens het rapport het geval is bij de adviesbevoegdheden van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu en het Ruimtelijk Planbureau.²² In de tweede variant wordt borging van onafhankelijke oordeelsvorming ook mogelijk gemaakt via oprichting van een publiekrechtelijke zelfstandige organisatie, te noemen een zelfstandige overheidsrechtspersoon (ZOR). Volgens het rapport kan deze variant nodig zijn "... omdat er behoefte bestaat aan zelfstandige deelname aan het rechtsverkeer van de organisatie (bijvoorbeeld bepaalde fondsachtige organisaties) of om redenen die samenhangen met historische en/of specifiek maatschappelijke achtergronden van welke aard dan ook (bijvoorbeeld de Kamers van Koophandel)."

22 Vanuit juridische optiek lijkt mij dit een problematische variant. Het RIVM en het RPB worden alleen daarom niet als ZBO aangemerkt omdat deze diensten uitsluitend adviesbevoegdheden hebben en geen openbaar gezag uitoefenen (geen publiekrechtelijke rechtshandelingen kunnen verrichten). Een rijksorgaan waaraan openbaar gezag wordt geattribueerd onder opheffing van de ministeriële verantwoordelijkheid is per definitie een ZBO. Bedoelt de commissie met deze variant te zeggen dat er geen behoefte meer is aan ZBO's, zelfs niet uit hoofde van het eerste criterium van de Commissie-Sint (onafhankelijke oordeelsvorming)?

In de derde variant worden om doelmatigheidsredenen ook privaatrechtelijke ZBO's aanvaardbaar geacht. Dit is het geval als de benodigde deskundigheid voor de taakuitoefening al bestaat en het dus voor de hand ligt om daarbij aan te sluiten. Privaatrechtelijke ZBO's zijn echter alleen aanvaardbaar in de limitatief omschreven gevallen van (a) certificeren, registreren en erkennen, (b) keuren, en (c) afgeven van kennis- en vaardigheidsbewijzen.

Vervolgens gaat het rapport nog in op het functioneren van de overheid, waarbij in essentie wordt gewezen op het bestaande gebrek aan vertrouwen in de overheid en op mogelijkheden om meer aandacht te geven aan opvattingen van burgers met inachtneming van de ministeriële verantwoordelijkheid. Deze beschouwingen lopen min of meer parallel met het gedachtengoed dat in het kader van het Programma Andere Overheid (PAO) tot ontwikkeling is gekomen. Tenslotte stelt de commissie voor dat nieuwe ZBO's alleen nog in het leven geroepen kunnen worden in overeenstemming met de beleidsvariant waarvoor het kabinet zich uitspreekt en dat alle bestaande ZBO's in een meerjarige evaluatieprocedure zullen worden getoetst aan de beleidsvariant waarvoor het kabinet zich uitspreekt. De evaluaties worden ter toetsing voorgelegd aan een tijdelijk extern adviescollege. De ministerraad beslist over de evaluaties met inachtneming van adviezen van het externe adviescollege.

Zoals te verwachten viel, is het rapport *Een herkenbare staat* niet bij iedereen in goede aarde gevallen. In het in mei 2005 uitgebrachte kabinetsstandpunt schrijft minister Pechtold dat hij bij de bepaling van dat standpunt ook het in december 2004 uitgebrachte briefadvies van de Raad voor het openbaar bestuur in aanmerking heeft genomen.²³ Dit advies pleit in essentie voor handhaving van het toetsingskader-Sint. Volgens minister Pechtold onderschrijft het kabinet in hoofdlijnen de analyse van de Commissie-Kohnstamm waar die signaleert dat de kern van het probleem ligt bij de onduidelijkheid en verscheidenheid inzake de verantwoordelijkheid van ministers voor zelfstandige bestuursorganen. Het kabinet is van mening dat de principiële lijn uit het rapport een goed startpunt vormt voor een politieke discussie over het kader voor de uitvoering van publieke taken. Echter, onverlet het primaat van de ministeriële verantwoordelijkheid moet in de visie van het kabinet onder omstandigheden ruimte (blijven) bestaan voor maatwerk. Het kabinet deelt wat dit betreft de visie van de Raad voor het openbaar bestuur. Ook is het volgens minister Pechtold een feit dat er goede resultaten zijn bereikt door de bestaande ZBO's op het vlak van doelmatigheid en klantgerichtheid. Hij concludeert: "Het is dus zeker niet zo dat er grote onvolkomenheden zouden zijn in de huidige sturings- en verantwoordingsrelaties tussen ministeries en ZBO's of dat de kwaliteit van het functioneren van de bestaande ZBO's in het algemeen niet goed zou zijn".

Het kabinetsstandpunt loopt vervolgens de drie criteria van het kader-Sint langs en geeft aan hoe het deze wenst te interpreteren. Onderstreept wordt dat de criteria noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarden zijn. Zo geldt in algemene zin dat ZBO's alleen ingesteld kunnen worden in een 'stabiele beleidsomgeving'.

²³ Tweede Kamer (2004-2005a).

Het onafhankelijkheidscriterium moet strikt geïnterpreteerd worden. Het kabinet meent dat markttoezichthouders zoals de Nederlandse Mededingingsautoriteit en de Zorgautoriteit in oprichting in ieder geval wel onder dit criterium vallen.

Over het criterium van de strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen wil het kabinet nog geen uitspraak doen. De doorlichting van bestaande ZBO's zal moeten leren of aan dit criterium nog behoefte bestaat. In afwachting daarvan zal het niet worden gebruikt bij de toetsing van eventueel nieuw op te richten ZBO's.

Bij het criterium participatie van maatschappelijke organisaties wijst het kabinet de benadering van de Commissie-Kohnstamm af. Volgens het kabinet zijn op vele terreinen van overheidszorg ook private maatschappelijke organisaties actief. Zij zijn een blijk van het zelforganiserend en zelfregulerend vermogen van de maatschappij. Het kabinet hecht groot belang aan de rol van maatschappelijke organisaties en wil ruimte blijven geven aan de betrokkenheid van deze organisaties bij de uitvoering van rijkstaken. Bij een beroep op dit zogenoemde participatiemotief stelt het kabinet wel enkele duidelijke randvoorwaarden:

1. De bestuurders namens maatschappelijke organisaties moeten handelen zonder last of ruggespraak.
2. Er moeten waarborgen bestaan tegen ongecontroleerde afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet vertegenwoordigde deel van de maatschappij.

Deze 'aangescherpte criteria' (in feite afgezwakt ten opzichte van het commissievoorstel) zullen het toekomstige toetsingskader vormen bij de instelling van nieuwe ZBO's. Bestaande ZBO's zullen op basis van dit toetsingskader worden geëvalueerd. Overeenkomstig het voorstel van de Commissie-Kohnstamm zal daartoe een ambtelijk adviesorgaan worden ingesteld.

Ook deelt minister Pechtold mee dat de *governance*voorwaarden voor ZBO's zullen worden aangescherpt. Deze voorwaarden houden onder andere in dat de minister over voldoende bevoegdheden moet beschikken om een goede taakuitvoering door het ZBO te waarborgen. Zo moet hij onder andere algemene richtlijnen kunnen geven, besluiten kunnen vernietigen, inlichtingen kunnen inwinnen en 'kunnen ingrijpen als dat nodig is'. De minister dient tevens over voldoende mogelijkheden te beschikken om de bedrijfsvoering van het ZBO te beïnvloeden. Hij moet de begroting en eventuele tarieven kunnen goedkeuren, bestuurders kunnen aanstellen en ontslaan, en de bezoldiging of schadeloosstelling van bestuurders vaststellen. ZBO's moeten een baten-lastenadministratie voeren en bankieren bij de schatkist.

Om dit te bereiken zal het kabinet bevorderen dat de parlementaire behandeling van de Kaderwet ZBO's wordt voortgezet. De kaderwet bevat bepalingen over de *governance* van ZBO's waarvan alleen gemotiveerd kan worden afgeweken. In aanvulling op de bepalingen van de ontwerp-kaderwet, zal het kabinet de maximumbezoldiging van bestuurders van publiekrechtelijke ZBO's aan normen binden. Tevens zal de minister van Financiën in overleg met de betrokken collega's een voorstel doen hoe de begrotingen van de ZBO's betrokken kunnen worden bij de integrale budgettaire afweging. Dit geldt zowel voor budgetgefinancierde ZBO's als voor ZBO's die zichzelf bedruipen uit de opbrengst van aan voorzieningen-gebruikers in rekening gebrachte tarieven.

Het debat over de ZBO's heeft een typisch Nederlands karakter. Tegenover elkaar staan de opvattingen van het primaat van de politiek en de geest van het poldermodel. Deze tegenstelling doet zich niet alleen voor bij de organisatie van de beleidsvoorbereiding, maar ook bij die van de beleidsuitvoering. Zoals meestal, heeft het poldermodel gewonnen. Men kan wellicht naar voren brengen dat de Commissie-Kohnstamm niet in alle opzichten handig geopeerd heeft. Zo spreekt het rapport nogal neerbuigend over alle voorafgaande pogingen om orde te brengen in de terminologie rondom de verzelfstandiging. Ook ademt het rapport de geest van revolutie (het rapport spreekt van een 'omkering' die op allerlei terreinen tot stand moet komen). Dit neemt niet weg dat het rapport de meest heldere, logische en rechtlijnige weg gekozen heeft voor reorganisatie van de ZBO-sector, gegeven de grondbeginselen van ons staatsbestel. Die weg is in het kabinetsstandpunt, met vele vriendelijke woorden in de richting van de Commissie-Kohnstamm, grotendeels gebarricadeerd. De criteria van het kader-Sint zijn recht overeind gebleven, met als enige beperking een tijdelijk moratorium op het criterium van de strikt regelgebonden uitvoering in een groot aantal individuele gevallen.²⁴ Afgaande op het overzicht van bestaande ZBO's²⁵ zijn er nauwelijks ZBO's die hun legitimatie uitsluitend aan dit criterium ontleen (wellicht met uitzondering van de Informatie Beheer Groep). Indien dit representatief is voor nieuwe ZBO's, heeft deze tijdelijke beperking weinig betekenis. De doorlichting van bestaande ZBO's waartoe het kabinet besloten had, is een vroege dood gestorven. Nadat de Commissie Doorlichting ZBO's op 30 september 2005 was ingesteld met als voorzitter de Secretaris-Generaal van het Ministerie van Financiën,²⁶ ontstond een moeizame discussie met de Tweede Kamer over het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie-Kohnstamm. Dit leidde op 13 december 2005 tot aanneming van de motie-Fierens, waarin de Tweede Kamer uitsprak dat zij de doorlichting niet wenste.

Minister Pechtold reageerde hierop met een brief van 7 februari 2006.²⁷ Hierin sprak hij uit dat het kabinet nog steeds van mening was dat een systematische doorlichting de beste manier is om transparantie en consistentie te bereiken in de ZBO-wereld, maar dat hij zich anderszijds wel de zorg van de Kamer voor de langdurige onzekerheid bij bestaande ZBO's kon voorstellen. In verband daarmee had het kabinet besloten om af te zien van systematische doorlichting of van doorlichting van alle ZBO's waarvoor afwijking van de kaderwet gevraagd wordt. In plaats daarvan zou het kabinet van geval tot geval beslissen of er behoefte is aan doorlichting van een bepaalde ZBO. De Tweede Kamer vond dit onvoldoende en vroeg om nadere verduidelijking. Deze gaf minister Pechtold bij brief van 13 maart 2006.²⁸ Hierin wordt meegedeeld dat het kabinet heeft besloten om de Commissie Doorlichting ZBO's op te heffen en het instellingsbesluit in te trekken. Er komt geen doorlichting van

24 Men zou ook nog kunnen wijzen op het feit dat het kabinetsstandpunt aan participatieve ZBO's de eis gesteld heeft dat er waarborgen moeten bestaan tegen afwenteling van (financiële) lasten van het vertegenwoordigde op het niet vertegenwoordigde deel van de maatschappij. Dit is echter een loze voorwaarde, aangezien het reserveren van beslissingsbevoegdheid over collectieve middelen voor belanghebbenden per definitie een corporatistisch en ondemocratisch element inbrengt in de staatsordening.

25 Ministerie van Financiën (2002).

26 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005b).

27 Tweede Kamer (2005-2006a).

28 Tweede Kamer (2005-2006d).

ZBO's, ook niet op *ad hoc*-basis. In plaats daarvan zullen alle vakministers binnen een jaar na inwerkingtreding van de Kaderwet ZBO's mededeling doen van hun voornemens om de ZBO's op hun begroting onder de werking van de kaderwet ZBO's te brengen en welke afwijkingen van de Kaderwet ZBO's zij in afzonderlijke gevallen nodig achten. Daarbij zal gelden het adagium *comply or explain*.²⁹

De vraag is hoe erg deze uitkomst is uit het oogpunt van doelmatigheid van de organisatie van de publieke sector. Wanneer voldaan is aan de *governancevoorwaarden* die het kabinet aan ZBO's wil stellen, zijn de verschillen tussen een ZBO en een agentschap niet groot. Aanwijzingsbevoegdheid in individuele gevallen is in het algemeen niet nodig om kwaliteit en kosten van geproduceerde voorzieningen te bewaken. Kosten- en kwaliteitsbewaking zal moeten wortelen in relationele contractering en een goede vormgeving van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol door het kerndepartement. Daaraan ontbreekt het momenteel bij ZBO's grotendeels, maar dat komt niet door het ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid en individuele aanwijzingsbevoegdheden. Ook ZBO's die tot een zelfstandige rechtspersoon horen zijn economisch eigendom van de Staat en kunnen via de *governancevoorwaarden* tot doelmatigheid worden aangespoord. In het algemeen geldt dat het ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid en individuele aanwijzingsbevoegdheid meer juridische dan economische betekenis heeft. Met het opheffen van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt beoogd dat de minister zich niet met deskundigheidsoordelen (bijvoorbeeld de keuring van een medicijn door het College Beoordeling Geneesmiddelen) of met de toedeling van rechten aan afzonderlijke burgers (bijvoorbeeld toekenning van een rijbewijs) mag bemoeien. Weliswaar kan men deskundigheidsoordelen en individuele rechten in economische zin als voorzieningen opvatten,³⁰ maar dit betekent niet dat daarmee het gehele (productie)proces dat aan de totstandkoming van de oordelen of aan de toedeling van die rechten vooraf gaat, onttrokken is aan ministerieel toezicht. Ook het feit dat zelfstandige bestuursorganen soms bestaan uit vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties betekent niet dat deze organen zich daardoor kunnen onttrekken aan ministerieel toezicht. Deze vertegenwoordigers hebben naast hun maatschappelijke belangen natuurlijk ook een belang bij beheerswinst en goede arbeidsvoorwaarden, maar ook in dit opzicht is er geen verschil met door ambtenaren bestuurde uitvoeringsorganisaties. Via de *governancevoorwaarden* blijft het productieproces ook bij participatieve ZBO's in theorie volledig onder controle van het kerndepartement.

29 Curieus is het lot van de leden van de opgeheven Commissie Doorlichting ZBO's. Minister Pechtold merkt daarover op: "De voormalige leden van deze commissie, die zich al in de problematiek hebben verdiept, krijgen voor het vervolg de taak om vakministeries bij de voorbereidingen van dit proces te begeleiden. Zij zullen de vakminister die het aangaat, de minister van Financiën en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties over het proces van aanmelding adviseren."

30 Dit geldt zowel voor rechten op een voorziening, bijvoorbeeld een subsidie of een studietoelage, als voor rechten die het karakter hebben van vergunningen om iets te doen, dat bij afwezigheid van de vergunning verboden zou zijn, bijvoorbeeld de toekenning van een rijbewijs.

De praktijk is vaak anders. Zoals het rapport-Kohnstamm terecht opmerkt, worden met name ZBO's die tot een zelfstandige rechtspersoon horen vaak in vergaande mate aan hun lot overgelaten. Het betrokken kerndepartement laat de eigenaars- en opdrachtgeversrol on vervuld. De kennis van het productieproces ontbreekt op het kernministerie. Er is sprake van wederzijdse vervreemding. Bij participatieve ZBO's maken de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties de dienst uit. Het ZBO verweert zich tegen inmenging van het kernministerie in het interne productieproces. Gelet op de rechtspersoonlijkheid kan het ZBO zich ook in rechte verweren tegen inmenging die niet goed wettelijk geregeld is. Dit alles heeft echter niets te maken met het ontbreken van ministeriële verantwoordelijkheid, maar veeleer met onvoldoende regeling of implementatie van de *governance*voorwaarden. Een en ander onderstreept het grote belang van de Kaderwet ZBO's. Ook wettelijke regelingen voor afzonderlijke ZBO's zullen op het punt van de *governance*voorwaarden ten minste dezelfde eisen moeten stellen als de kaderwet. Hier ligt een belangrijke taak voor de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Financiën bij de toetsing van de voornemens tot toepassing of afwijking van de Kaderwet ZBO's. Op deze wijze kan uit een groten deels mislukte operatie misschien toch nog iets goeds voortkomen.

10.6 Evaluatie van het baten-lastenmodel

De Algemene Rekenkamer heeft in de rechtmatigheidsonderzoeken 1998 en 1999 zorg uitgesproken over een aantal tekortkomingen bij de agentschappen op het punt van de bedrijfsvoering. Een deel van deze tekortkomingen was al aan het licht gekomen bij de eerste rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel van 1998.³¹ Het kabinet heeft gereageerd met een tussenrapportage over financieel beheer³² van januari 2000 en met aanvullende regeling. Bovendien werd in mei 2000 onder druk van de Tweede Kamer een moratorium ingesteld op de invoering van agentschappen.³³ In december 2002 werd de tweede rijksbrede evaluatie van het agentschapsmodel met een kabinetsstandpunt naar de Tweede Kamer gestuurd.³⁴ Ook de toonzetting van deze evaluatie is zeer kritisch. In het standpunt worden de instellingsvoorwaarden opnieuw bijgesteld. Vanaf 2003 wordt het moratoriumprincipe meer genuanceerd toegepast, waarbij de ernst van onvolkomenheden in aanmerking wordt genomen en de onvolkomenheden per departement bekeken worden. Nieuwe agentschappen kunnen worden ingesteld bij departementen waarbij de bestaande agentschappen voldoen aan de instellingsvoorwaarden.³⁵ In april 2005 stuurde de minister van Financiën een brief aan de Tweede Kamer waarin alle 16 bestaande agentschappen die voor 2001 zijn ingesteld aan de instellingsvoorwaarden worden getoetst.³⁶ In mei 2005 stuurde de minister van Financiën een brief aan de Tweede Kamer waarin uitvoering wordt toegezegd van de motie-Mastwijk.³⁷ Deze motie vraagt om een *pilotstudie* over integrale invoering van het baten-lasten-

31 Ministerie van Financiën (1998).

32 Tweede Kamer (1999-2000a).

33 Tweede Kamer (1999-2000b), 5630.

34 Tweede Kamer (2002-2003).

35 Tweede Kamer (2002-2003).

36 Tweede Kamer (2004-2005b).

37 Tweede Kamer (2004-2005c).

stelsel bij één departement. Tevens geeft de minister van Financiën aan dat het kabinet geen verdere initiatieven zal ontplooiën om te komen tot integrale invoering van het baten-lastenstelsel, voordat de bedoelde pilotstudie is voltooid.

In oktober 2005 heeft de minister van Financiën opnieuw een brief over de agentschappen aan de Tweede Kamer geschreven.³⁸ Hij stelt daarin vereenvoudiging voor van de instellingsprocedure voor agentschappen. Volgens de minister past deze vereenvoudiging in het streven naar vermindering van bureaucratische procedures binnen het Rijk. Doel van de vereenvoudiging is niet alleen om de bureaucratische last te verminderen, maar ook om beter aan te sluiten bij de kern van de zaak. De minister stelt voor om de bestaande twaalf instellingsvoorwaarden voor agentschappen te verminderen tot drie. Volgens hem worden de bestaande voorwaarden algemeen beschouwd als goed en logisch samenhangend. De vraag is echter wel of deze merendeels administratief-technische eisen ook allemaal als formele toetspunten door het Ministerie van Financiën moeten worden gehanteerd. Volgens de minister bestaat het risico dat dit grote aantal standaardvoorwaarden bureaucratisch handelen uitlokt dat de aandacht voor de kernpunten van het model verloren doet gaan en geen recht doet aan de startpositie en het karakter van het kandidaat-agentschap.

Dit zou ervoor pleiten om de essentiële elementen van het model zwaarder te laten meewegen. Het betreft met name drie van de huidige instellingsvoorwaarden, te weten:

1. Het besturingsmodel bevat voldoende doelmatigheidsprikkels.
2. Er is een kostprijsmodel dat de koppeling tussen producten en kosten legt.
3. Grotere doelmatigheid moet worden aangetoond door middel van indicatoren.

Andere voorwaarden, zoals tot nu toe gehanteerd, zullen voortaan alleen als toetspunt worden gehanteerd als sprake is van een aanzienlijk verschil tussen de specifieke startpositie van de kandidaat-dienst en het beoogde niveau van een volwaardige baten-lastendienst. Deze voorwaarden hangen in feite samen met de drie resterende voorwaarden en hebben betrekking op de te hanteren plannen van aanpak, voorgeschreven werkmethoden en financiële eisen. Daarnaast blijft het kabinet het moratoriumprincipe toepassen: geen nieuwe agentschappen zolang er serieuze onvolkomenheden zijn in het financiële beheer bij andere agentschappen van hetzelfde departement, zodat een goed financieel beheer bij alle agentschappen gestimuleerd wordt. Tenslotte deelt de minister mee dat hij van plan is om in het kader van de modernisering van de Comptabiliteitswet deze systematiek vast te leggen in een ministeriële regeling baten-lastendiensten.

Hoewel niet vermeld in de brief van de minister van Financiën – want alleen van belang voor het kabinet – is tevens besloten dat toestemming van de minister van Financiën nodig blijft voor het oprichten van agentschappen, maar dat het accent in de rol van het Ministerie van Financiën zal verschuiven van toetsing naar begeleiding. Tevens zal het voornemen tot oprichting van een agentschap niet meer behandeld hoeven te worden in de ministerraad als de minister van Financiën daarmee bij bilateraal overleg heeft ingestemd.

Met deze brief over de evaluatie van het baten-lastenmodel lijkt een punt te worden gezet achter de reeds jaren durende discussie met de Tweede Kamer over de bedrijfsvoering

³⁸ Tweede Kamer (2005-2006b).

bij de agentschappen. De achtergrond daarvan was steeds de vrees van de Kamer dat de additionele vrijheden van de agentschappen bij het productieproces (de mix van productiemiddelen en investeringen) zouden leiden tot minder in plaats van meer doelmatigheid. Deze vrees is terecht, gelet op het ontbreken van doelmatigheidsprikkels. Ook is het nooit gelukt, ondanks voortdurend aandringen van de Kamer, om door middel van cijfers aan te tonen dat agentschappen voorzieningen produceren voor een lagere kostprijs per eenheid dan departementale diensten. Dit is ook niet verwonderlijk, aangezien de kostprijs per eenheid bij departementale diensten niet bekend is, enerzijds door het ontbreken van een baten-lastenstelsel, anderzijds doordat departementale diensten geen afgezonderde financiële administratie kennen en geen kosten in rekening brengen bij andere departementale diensten. Wat wel geleverd kan worden is dat agentschappen, vanaf hun instelling, kostprijzen berekenen en openbaar maken. Dat maakt het ook mogelijk om de ontwikkeling van kostprijzen in de loop van de tijd zichtbaar te maken. Dit was ook de teneur van de toetsingsbrief van mei 2005 en daarmee lijkt de Tweede Kamer nu genoeg te nemen.³⁹ Daarnaast zal volgens het kabinet bij alle bestaande agentschappen worden gewerkt aan verbetering van hun actuele kosteninformatie en zullen nieuwe agentschappen strenger worden getoetst op hun capaciteit om deze informatie te leveren.

In feite is deze problematiek precies dezelfde als die van de ZBO's. Het ontbreekt in belangrijke mate aan een professionele opzet van de eigenaarsrol en de opdrachtgeversrol van het kerndepartement. Met name de opdrachtgeversrol moet goeddeels nog uit de verf komen. Verder bestaat de indruk dat eerst recent het besef is ontstaan dat het daarbij niet gaat om het periodiek presenteren van prestatie-indicatoren, maar om een proces van permanente relationele contractering dat noopt tot voortdurend intensief contact met het agentschap of het ZBO in kwestie. Dit proces kan ook niet aan de centrale diensten van het kerndepartement worden overgelaten, maar vergt actieve betrokkenheid van de beleidsvoorbereidende afdelingen van het kerndepartement omdat alleen daar voldoende expertise bestaat met betrekking tot de kwaliteit van de dienstverlening. Deze kwaliteit kan slechts ten dele worden vastgelegd in kwantitatieve indicatoren en zal grotendeels moeten worden gewaarborgd door kwalitatieve afspraken. Wel valt te constateren dat het toezicht op de bedrijfsvoering bij de agentschappen een straatlengte voorligt op dat bij de ZBO's. Dit is het geval omdat bij de instelling van agentschappen de kostendoelmatigheid vanaf het begin centraal heeft gestaan, terwijl bij de ZBO's de discussie steeds gericht was op de rol van de ministeriële verantwoordelijkheid, in plaats van op de bedrijfsvoering.

39 De brieven van de minister van Financiën over de agentschappen worden behandeld door de Commissie voor de Rijksuitgaven. Opmerkelijk is dat deze commissie altijd zeer kritisch is geweest over de instelling van agentschappen uit vrees voor minder in plaats van meer doelmatigheid, maar dat het CDA-lid van de Commissie Mastwijk wel in 2003 een motie heeft ingediend waarin gevraagd wordt een *pilotstudie* uit te voeren naar integrale invoering van het baten-lastenstelsel (ook voor de kerndepartementen). Deze motie is aangenomen en de *pilotstudie* wordt inmiddels uitgevoerd. Dit bracht de afgevaardigde Mastwijk tijdens de vergadering over de evaluatie van de baten-lastendiensten tot de merkwaardige uitspraak dat de principiële bezwaren van het CDA tegen uitbreiding van de baten-lastendiensten komen te vervallen, maar wel onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat algehele invoering van het baten-lastenstelsel het streven blijft (Tweede Kamer, 2005-2006c).

Buitenlandse ervaringen

Bij de verdere uitwerking van de eigenaars- en opdrachtgeversrol is het nuttig om ook aandacht te schenken aan buitenlandse ervaringen. Tegenover elkaar staan het Zweedse en het Britse model.

De Zweedse agentschappen zijn voortgekomen uit een zeer oude traditie die teruggaat tot de zestiende en zeventiende eeuw. In 1809 werd de zelfstandigheid van de agentschappen bevestigd als waarborg tegen te grote macht van de koning en toen in 1840 het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid werd doorgezet, bleven de agentschappen daarbuiten. De 600 Zweedse agentschappen met ongeveer 200.000 personeelsleden (tegenover slechts circa 3.800 op alle ministeries tezamen, met uitzondering van de buitenlandse dienst) vallen dus niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid en lijken in dat opzicht meer op onze ZBO's dan op onze agentschappen. In de kerndepartementen bestaan afzonderlijke eenheden binnen de beleidsafdelingen die zich bezighouden met de aansturing van de agentschappen. Zo is er bijvoorbeeld binnen de directie politie van het Ministerie van Justitie een eenheid van 4 personen die zich bezighoudt met aansturing van de 23 politiekorpsen (21 regionale en 2 nationale korpsen). Deze eenheid is verantwoordelijk voor het budget van de politiekorpsen en voor de jaarlijkse instructiebrief aan de korpsen waarin prestatie-eisen worden neergelegd, maar ook eisen met betrekking tot personeelsbeheer en financieel beheer. De eenheid kan ook voorstellen om aanvullende rapportageverplichtingen op te leggen aan de korpsen over onderdelen van het beheer. De eenheid staat in permanent contact met de verschillende korpsen. Er bestaan ook agentschappen die zich bezighouden met evaluatie op bepaalde terreinen van overheidszorg. Sommige zijn gespecialiseerd en er is één algemeen evaluatie-agentschap (*Statskantoret*). Eenheden binnen de kernministeries kunnen een beroep doen op evaluatie-agentschappen om (onderdelen van) de dienstverlening door agentschappen te evalueren. De meeste agentschappen staan onder leiding van een directeur-generaal, sommige onder leiding van een meerhoofdig bestuur, waarin ook klanten en betrokken organisaties participeren. In het geval van eenhoofdige leiding is er soms een raad met adviserende bevoegdheden waarin betrokken organisaties participeren.⁴⁰ De directeuren-generaal van de agentschappen worden benoemd voor een beperkte termijn (meestal zes jaar, met een verlengingsmogelijkheid van drie jaar). Het komt voor dat directeuren-generaal niet worden herbenoemd of tussentijds worden overgeplaatst wegens ontevredenheid over de dienstverlening van het agentschap.

40 In de jaren tachtig was er veel kritiek op de rol van klanten en maatschappelijke organisaties in de besturen van agentschappen. Dit heeft geleid tot een sterke terugdringing van hun rol. Deze discussie vertoont gelijkenis met de Nederlandse discussie over de rol van maatschappelijke organisaties in ZBO's (de polder-modeldiscussie).

De Britse agentschappen zijn voortgekomen uit het zogenaamde *Next steps*-initiatief van het kabinet-Thatcher. De Britse agentschappen vallen onder de ministeriële verantwoordelijkheid en zijn dus vergelijkbaar met de Nederlandse agentschappen. Basisgedachten waren, evenals in Nederland, meer eigen verantwoordelijkheid voor het productieproces, baten-lastenstelsel en afspraken over prestaties met het kernministerie. Enkele jaren geleden waren er ongeveer 130 agentschappen met ongeveer 375.000 personeelsleden (drie kwart van het totaal van de *civil service*). De directeurs van de agentschappen worden door de minister voor een beperkte termijn benoemd en hebben een eigen pakket arbeidsvoorwaarden. Er is geëxperimenteerd met verschillende vormen van toezicht vanuit het kernministerie, onder andere de zogenaamde *Fraser figure* (een vertrouwenspersoon van zowel de minister als de agentschapsdirecteur die periodiek advies zou uitbrengen over verbetering van de prestaties van het agentschap), de *Ministerial Advisory Board* (een raad binnen het kernministerie die vier maal per jaar met de agentschapsdirecteur zou overleggen) en periodieke evaluatie, maar er heeft zich tot nu toe geen uniform toezichtsmodel ontwikkeld. Bovendien lijkt het *New Labour*-kabinet minder vertrouwen te hebben in het agentschapsmodel als zodanig en het heeft verschillende agentschappen opgeheven en weer geïntegreerd in departementale diensten, zodat het aantal ambtenaren in agentschappen weer gedaald is tot ongeveer de helft van de *civil service*. Hierbij speelt een rol dat het kabinet de eigen politieke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de overheidsdienstverlening (inclusief die van nationale gezondheidsdienst NHS) sterk heeft beklemtoond. Dit is slecht te verenigen met grote zelfstandigheid voor de agentschappen. Ook beleidsmatige overwegingen spelen een rol, bijvoorbeeld bij de integratie van het gevangeniswezen met de reclassering en de integratie van de diensten voor werkloosheidsuitkeringen en arbeidsvoorziening.

Bron: OECD (2002) en persoonlijke informatie verstrekt door Nick Manning en Daniel Bergvall van het Directorate of Public Governance van de OECD

10.7 Conclusies

Dit hoofdstuk schenkt aandacht aan recente ontwikkelingen bij de organisatie van de rijksoverheid in Nederland. Daarbij is een institutioneel-economische benadering gevolgd. Geconstateerd is dat verzelfstandiging binnen de centrale overheid, hetzij in de vorm van een zelfstandig bestuursorgaan dan wel in de vorm van een agentschap, geen verandering brengt in de doelmatigheidsprikkels waaraan uitvoerders bij de productie van voorzieningen blootstaan. Bij afwezigheid van residuele gerechtigden tot eventuele exploitatie-overschotten ontbreken deze prikkels. Bestuurders van uitvoerende instellingen hebben veeleer belang bij het realiseren van beheerswinst en kunnen deze gebruiken voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden binnen de verzelfstandigde dienst. Het alternatief is uitbesteding. Dan ontstaan wel doelmatigheidsprikkels, maar nemen anderzijds de transactiekosten toe. De beslissing over uitbesteding versus verzelfstandiging moet worden genomen op basis van een afweging van te behalen doelmatigheidswinst tegen de daarbij onvermijdelijke transactiekosten.

Bij het ontbreken van doelmatigheidsprikkels binnen verzelfstandigde diensten zal de bewaking van hun doelmatigheid gestoeld moeten zijn op relationele contractering. Gelet op de informatie-asymmetrie tussen verzelfstandigde diensten en kerndepartementen kunnen prestatie-indicatoren bij deze vorm van contractering slechts een ondergeschikte rol spelen. Relationele contractering zal vorm moeten krijgen door een professionele vervulling van de rollen van eigenaar en opdrachtgever door het kerndepartement. Bij verzelfstandigde diensten is verder een baten-lastenstelsel nodig om goed inzicht te krijgen in de kosten van de geproduceerde voorzieningen. Alleen op basis van goed inzicht in de kosten kan het kerndepartement zijn opdrachtgeversrol naar behoren vervullen en kunnen aan de verzelfstandigde dienst grotere vrijheden op het gebied van het gebruik van productiemiddelen worden toegestaan.

In het recente rapport *Een herkenbare staat* wordt voorgesteld om de criteria voor de instelling van zelfstandige bestuursorganen stringenter te maken, met name door participatieve ZBO's (waarin vertegenwoordigers van het middenveld deelnemen) onmogelijk te maken en bestaande ZBO's door te lichten en zonodig de ZBO-status te ontnemen. Het kabinet heeft deze voorstellen niet overgenomen. De vraag is hoe erg dit is voor het doelmatig functioneren van de overheidsorganisatie. Geconcludeerd is dat de ministeriële verantwoordelijkheid en de aanwijzingsbevoegdheid in individuele gevallen, die ontbreken bij ZBO's, niet essentieel zijn voor de bewaking van de doelmatigheid. Daarvoor is van veel groter belang dat de minister voldoende bevoegdheden bezit om de bedrijfsvoering te regelen en, vooral, dat de opdrachtgeversrol op professionele wijze wordt vervuld. Daaraan ontbreekt het momenteel goeddeels bij ZBO's – en overigens ook in belangrijke mate bij agentschappen. De vervulling van de opdrachtgeversrol kan niet worden overgelaten aan de centrale diensten van het betrokken kerndepartement. De beleidsvoorbereidende afdelingen zullen daarbij nauw betrokken moeten zijn, omdat alleen die over voldoende expertise beschikken om de kwaliteit van de dienstverlening te beoordelen.

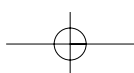
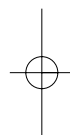
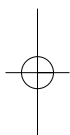
Wat betreft de agentschappen heeft het kabinet kortgeleden een belangrijke brief aan de Tweede Kamer geschreven, waarin de conclusies van de evaluatie van het baten-lastenmodel worden neergelegd. Hierbij lijkt een punt te worden gezet achter jaren van discussie over de instellingsvoorwaarden voor agentschappen. De essentie is dat de instellingsvoorwaarden worden teruggebracht tot de kern van de zaak: goede afspraken met het departement over kosten- en kwaliteitsbewaking, goede kosteninformatie en goede informatie over prestaties. Dit betekent een stap vooruit. Ook bij de agentschappen komt het er nu op aan dat de departementen hun eigenaars- en opdrachtgeversrol professioneel (gaan) invullen. Over de concrete uitwerking van dit belangrijke uitgangspunt heeft het kabinet echter nog niet veel van zich laten horen.

Literatuur

- Centraal Bureau voor de Statistiek (2005), *Nationale Rekeningen 2004*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Commissie-Sint (1994), *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag: Commissie-Sint
- Eerste Kamer (2005-2006), *Verzoek voortzetting behandeling Kaderwet ZBO. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*, nog niet gedrukt als kamerstuk
- IBO-werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2004), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kraan, D.J. (2003), De institutionele economie van de verzelfstandiging, in A.P. Ros en H.R.J. Vollebergh (red.), *Ontwikkeling en overheid. Opstellen aangeboden aan prof. dr. P.A. Cornelisse*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 159-175
- Migué, J.L., and G. Bélanger (1974), Towards a General Theory of Managerial Discretion, *Public Choice*, 17(1), 27-43
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005a), *Sociaal Jaarverslag van het Rijk 2004*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2005b), Instellingsbesluit Commissie Doorlichting ZBO's (CDZ), *Staatscourant*, 6 oktober, nr. 194, 8
- Ministerie van Financiën (1998), *Verder met resultaat. Het agentschapsmodel 1991-1998. Een rijksbrede evaluatie van de agentschapsconstructie*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2002), *Referentielijst RWT's en ZBO's*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- OECD (2002), *Distributed Public Governance. Agencies, Authorities and other Government Bodies*, Paris: OECD
- Tweede Kamer (1999-2000a), *Financiële verantwoordingen over het jaar 1998. Brief van de minister van Financiën*, 26 541, nr. 70
- Tweede Kamer (1999-2000b), *Financiële verantwoordingen over het jaar 1999 (27 127)*, Handelingen, 87, 5617-5640
- Tweede Kamer (2002-2003), *Evaluatie van het baten-lastenmodel. Brief van de minister van Financiën*, 28 737, nr. 1
- Tweede Kamer (2004-2005a), *Zelfstandige Bestuursorganen. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*, 25 268, nr. 20
- Tweede Kamer (2004-2005b), *Evaluatie van het baten-lastenmodel. Brief van de minister van Financiën*, 28 737, nr. 9
- Tweede Kamer (2004-2005c), *Evaluatie van het baten-lastenmodel. Brief van de minister van Financiën*, 28 737, nr. 10
- Tweede Kamer (2004-2005d), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2005)*, 29 800, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Zelfstandige Bestuursorganen. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*, 25 268, nr. 35
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Evaluatie van het baten-lastenmodel. Brief van de minister van Financiën*, 28 737, nr. 11

DE ORGANISATIE VAN DE PUBLIEKE SECTOR

- Tweede Kamer (2005-2006c), *Evaluatie van het baten-lastenmodel. Verslag van een algemeen overleg*, 28 737, nr. 15, Herdruk
- Tweede Kamer (2005-2006d), *Nadere informatie over het kabinetsbeleid ten aanzien van de motie Fierens c.a. Brief van de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties*, nog niet gedrukt als kamerstuk



HOOFDSTUK 11

De publieke sector in de publieke opinie

J.W. Becker

11.1 Inleiding

In een democratisch bestel ligt de uiteindelijke beslissingsmacht over de openbare financiën in de handen van gekozen volksvertegenwoordigers. Zij stellen aan het ambtenarenapparaat en zijn politieke top een bepaald budget ter beschikking, dat aangeeft hoeveel middelen ten hoogste voor daarin aangewezen taken mogen worden besteed. Tevens beslissen volksvertegenwoordigers hoe goedgekeurde uitgaven zullen worden gefinancierd, uit belastingen, andere ontvangsten van de overheid of door leningen. Vrijwel alle volksvertegenwoordigers worden gekozen via de kandidatenlijst van een politieke partij. Het verkiezingsprogramma beoogt duidelijk te maken waar elke partij voor staat.

Bij de besluitvorming over omvang, samenstelling en financiering van overheidsvoorzieningen wegen volksvertegenwoordigers idealiter af of het nut van een extra uitgave nog opweegt tegen het daarvoor noodzakelijke belastingoffer. Bovendien moeten uitgaven voor uiteenlopende doelen – zoals onderwijs, politie, zorg en wegeaanleg – tegen elkaar en tegen het marginale belastingoffer worden afgewogen. Tijdens dit besluitvormingsproces treedt gemakkelijk ‘ruis’ op. In het algemeen registreert het prijsmechanisme de voorkeuren van individuen voor goederen en diensten die in hun behoeften (kunnen) voorzien beter dan het budgetmechanisme dat doet. De beperkingen van het budgetmechanisme zijn welbekend. Lang niet alle stemgerechtigde individuen brengen bij periodieke verkiezingen hun stem uit; hun voorkeuren komen dus niet tot uiting. Daarnaast zijn verkiezingsprogramma’s vaak weinig specifiek. Voorzover zij al uitsluitel geven over partijpolitieke voornemens inzake budgettaire aangelegenheden, zal die informatie lang niet altijd de doorslag geven bij de stembepaling van individuen die wel de moeite nemen de gang naar het stemlokaal te maken. Gewoonte, ideologische motieven en niet te vergeten media-optredens van de lijsttrekkers spelen een rol. Veruit de meeste kiezers nemen trouwens geen kennis van de verkiezingsprogramma’s. En dan nog. Zij weten uit ervaring dat de woorden uit deze programma’s zelden in corresponderende daden worden omgezet, al was het maar doordat onder de vaderlandse politieke verhoudingen coalitievorming en de bijbehorende compromissencultuur onvermijdelijk zijn.

Inschakeling van het budgetmechanisme brengt ook mee dat de band tussen beslissen, genieten en betalen wordt doorbroken. Bij particuliere bestedingen vallen deze drie samen in dezelfde persoon. Bij een collectieve voorzieningswijze ligt dat anders. Politici en bureaucraten beslissen, gebruikers van collectief gefinancierde goederen en uitkeringsontvangers genieten en de belastingbetalers draaien voor de rekening op. Deze scheiding tussen beslissen, genieten en betalen vormt het aangrijpingspunt voor belangengroepen die gerichte voordelen voor hun achterban bepleiten, terwijl de kosten over talloze anonieme belastingbetalers worden gespreid.

De sterke 'ruis' op de lijnverbinding tussen individuele voorkeuren voor overheidsvoorzieningen en de feitelijke uitkomsten van het budgetmechanisme doet de vraag rijzen in welke mate volksvertegenwoordigers werkelijk (kunnen) optreden als preferentiemakelaars van de bevolking.¹ Het simpele leerstuk dat de voorkeuren van de mediane kiezer (*median voter*) bij de besluitvorming over de begroting van overheidslichamen de doorslag geven, wordt door de empirie weerlegd. Des te interessanter is de vraag in hoeverre het feitelijk gevoerde beleid en de resultaten daarvan stroken met de opvattingen en verlangens van het electoraat.

Dit hoofdstuk behandelt de meningen van het publiek over beleid dat de overheid geheel of gedeeltelijk financiert of ten minste reguleert. Enerzijds komen beleidsterreinen aan de orde die met de verzorgingsstaat zijn geassocieerd, zoals de sociale zekerheid en zorg en welzijn. Daarnaast treft de lezer gegevens aan over enkele 'klassieke overheidstaken', waaronder de handhaving van de openbare orde.

Doordat de publieke opinie centraal staat wijkt dit hoofdstuk enigszins af van de rest van het Jaarboek: uitgaven in termen van exacte geldbedragen worden vrijwel niet vermeld. Er bestaat natuurlijk wel enige correspondentie tussen de omvang van de overheidsuitgaven en de voorkeuren van het publiek. Ondervraagde burgers geven bijvoorbeeld te kennen dat zij de sociale zekerheid en zorg en welzijn belangrijker vinden dan de nationale defensie. Aan de eerstgenoemde taken wordt inderdaad veel meer uitgegeven dan aan de landsverdediging.² Het is echter zeer de vraag of aan deze vaststelling vergaande conclusies kunnen worden verbonden. Beleidsterreinen zijn nu eenmaal heel verschillend. Een sociale uitkering is goedkoper dan de aanschaf van een tank of van een F-16 gevechtsvliegtuig, maar van de eerste zijn er meer nodig dan van de tweede. Belangrijker is echter dat het uitgavenpatroon van de overheid belangrijke waarden weerspiegelt, die door beleidsmakers en brede lagen van de bevolking in hoofdlijnen worden gedeeld.

Afgezien van deze overweging zijn er nog meer belangrijke redenen te noemen om af te zien van een 'budgettaire invalshoek'. Zo bevatten de beschikbare enquêtes slechts weinig vragen die in termen van exacte geldbedragen zijn geformuleerd. In plaats daarvan vragen onderzoekers doorgaans naar de meningen over concreet beleid. Ondervraagde individuen zullen over het algemeen immers weinig besef hebben van de bedragen die voor diverse overheidstaken zijn gevoteerd. Met de resultaten van het beleid hebben zij echter persoonlijke

¹ De term is van Wolfson (2001), 45.

² In 2004 werd (afgerond) 1 procent van het bruto binnenlands product (bbp) aan defensie besteed. De uitgaven voor de sociale zekerheid waren 12 maal zo hoog en die voor collectief gefinancierde zorg 8 maal zo hoog. Zie Koopmans *et al.* (2005), 137.

ervaring. Bovendien komen de beleidsmaatregelen zelf en bestaande knelpunten geregeld in de publiciteit, zodat de ondervraagden zich daar een mening over kunnen vormen, ook al is die mening niet altijd even goed gefundeerd.³ De vormen van beleid die in de bedoelde onderzoeken aan de orde komen, zijn vaak op andere wijze gespecificeerd dan in de begrotingen van de departementen het geval is. Voorts kan de afstand tussen financiële inspanningen en de resultaten van het gevoerde beleid vrij groot zijn. Zo zegt de hoeveelheid ingezette middelen niet alles over de resultaten in termen van beleid: er kan efficiënt en minder efficiënt zijn gewerkt. Daarnaast kan sprake zijn van een *time lag*. Meninge n zijn vluchtiger dan beleid(smaatregelen). Stijgende werkloosheid wekt snel de bezorgdheid van het publiek. Er is aanzienlijk meer tijd nodig om een enigszins doeltreffend werkgelegenheidsprogramma op te zetten. Verder kan bezorgdheid snel wegzakken als de situatie daar aanleiding toe lijkt te geven.

Vanzelfsprekend is het prettig voor de beleidsmakers wanneer de bevolking blijkens enquêtes in (grote) meerderheid positief over (onderdelen van) het overheidsbeleid oordeelt. Wat dat betreft is de sfeer in de samenleving dan aangenaam. Voorzover de uitvoering van het overheidsbeleid medewerking van het publiek vraagt, zal deze sneller worden gegeven dan in een situatie waarin het overheidsoptreden veel kritiek uitlokt. Onvrede met de toestand van het land is echter niet altijd even ernstig te nemen. In het dagelijks leven – de straatinterviews van de actualiteitenprogramma's laten hier iets van zien – zitten de mensen boordevol kritiek, zonder dat dit veel gevolgen heeft. De verwikkelingen rond de voorgenomen herziening van de AOW en de WAO in de jaren negentig hebben echter geleerd dat de onvrede onder omstandigheden in korte tijd zo hoog kan oplopen dat beleidsmakers wel móeten luisteren. Massaal en toenemend ongenoegen heeft vooral gevolgen in de aanloop naar verkiezingen, zoals in de periode 2000–2002 is gebleken.

Vraagstelling

Dit hoofdstuk stelt de vragen aan de orde hoe de meningen over de beleidsinspanningen van de overheid zich op de lange en de korte termijn hebben ontwikkeld en wat er achter de waargenomen veranderingen zit. Ik doe een poging deze vraag te beantwoorden aan de hand van uiteenlopende enquêtevragen voor de periode 1970–2004 en op de korte termijn voor de jaren negentig en voor 2000–2004. Behalve de mening over afzonderlijke voorzieningen komt de algemene waardering voor de overheid aan de orde. Het opinieklimaat tijdens de Tweede-Kamerverkiezingen van 15 mei 2002 krijgt afzonderlijk aandacht. Verschillende mogelijke determinanten van de publieke opinie passeren de revue: de economische conjunctuur en de 'tijdgeest', daarnaast veranderingen op korte termijn, zoals oplopende en dalende werkloosheid, de criminaliteit en prijsstijgingen. Media en publiciteit spelen een afzonderlijke rol.

3 Onderzoek naar de voorkeur voor bezuinigingen, dat in de jaren tachtig in het kader van het SCP-project *Culturele veranderingen in Nederland* werd gedaan, en waarbij vragen in termen van geldbedragen werden gesteld, is gerapporteerd door De Groot en Pommer (1987).

Gegevens

De gebruikte gegevens zijn afkomstig uit het longitudinale surveyproject *Culturele veranderingen in Nederland* van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Deze gegevens zijn aangevuld met enige data uit internationaal onderzoek. Sinds 1975 verricht het SCP onderzoek naar de meningen van het Nederlandse volk op vele terreinen, waaronder het overheidsbeleid. In de onderzoeken worden vragen letterlijk herhaald, zodat er tijdreeksen van meningen kunnen worden opgesteld.⁴ Doordat er vragen uit Middendorps onderzoek *Progressiviteit en conservatisme* uit 1970 in het project zijn opgenomen, beginnen sommige tijdreeksen al in dat jaar. De meest recente resultaten hebben een plaats gevonden in de *Sociale staat van Nederland 2005*.⁵ Twee SCP-publicaties over het sociale draagvlak van de verzorgingsstaat bevatten een uitgebreider verslag van de hier gesignaleerde trends.⁶

11.2 Internationale vergelijking

Ongenoegen over de kwaliteit en de kwantiteit van (grotendeels) door de overheid bekostigde of gereguleerde dienstverlening – toenemende geweldscriminaliteit, omvangrijke schooluitval, wachtlijsten in de gezondheidszorg – en de hoogte van de laagste uitkeringen (armoedeproblemen) wordt soms toegeschreven aan consumentisme van ‘verwende burgers’, die weinig geneigd zouden zijn zich in te zetten voor de publieke zaak. Snijdt die analyse hout? Laten speciaal de Nederlanders zich (maar al te) graag verzorgen door hun overheid of zijn zij meer dan burgers in omringende landen geneigd hun eigen boontjes te doppen? Ook al dient deze vraag ter zake, zij valt niet gemakkelijk te beantwoorden, omdat internationale gegevens schaars en menigmaal verouderd zijn.⁷ Tabel 11.1 bevat een selectie uit de resultaten van internationaal vergelijkend onderzoek, met uitkomsten voor Nederland, Duitsland, Frankrijk en Groot-Brittannië.⁸ Evenals Nederland zijn deze landen als uitgegroeide verzorgingsstaten te beschouwen.

De Nederlanders stellen verzorging door de overheid op prijs, zo blijkt, maar daarin verschillen zij niet zoveel van de Duitsers, Fransen en Britten. De ondervraagden gaven op een schaal van 1 tot 10 aan of de mensen zelf volledig voor hun bestaanszekerheid aansprakelijk zijn of dat de overheid hier verantwoordelijk voor is. Daarbij stond de waarde 1 voor ‘de mensen zelf’ en de waarde 10 voor ‘de overheid’. Tabel 11.1 bevat de gemiddelde score per land. Hoe hoger de score is, hoe meer burgers geneigd zijn de overheid aan te spreken. De gemiddelde scores ontlopen elkaar maar weinig. In Nederland is de score weliswaar het hoogst (4,7), maar het verschil met de andere landen is gering.

Zowel in Nederland als in Duitsland en in Frankrijk stelt het publiek – ongeveer 75 procent van de ondervraagden – prijs op een algemeen toegankelijke gezondheidszorg. In Groot-

4 De formulering van een vraag heeft invloed op de beantwoording. Zo zullen mensen eerder reageren op het neutrale ‘geen oordeel’ dan op ‘weet niet’. Bij een tussentijdse verandering van de formulering weet de onderzoeker niet of een gevonden verschil in de respons echt op verandering van opinies duidt of alleen aan zijn ingrijpen moet worden toegeschreven. Alleen bij letterlijke herhaling van de vraag is dit risico uitgesloten.

5 Sociaal en Cultureel Planbureau (2005).

6 Zie Becker (2003) en (2005a).

7 Er kon gebruik gemaakt worden van Eurobarometers van het World Value Survey (WVS), waarvan het European Values Survey (EVS) deel uitmaakte, en van het International Social Survey Project (ISSP).

8 Resultaten uit dit onderdeel zijn eerder gerapporteerd in Becker (2003), 33-39, 89-92, en 111-114.

Brittannië zijn dat er wat meer (85 procent). Geen wonder, de *National Health Service* wordt daar beschouwd als een nationaal instituut.

Het idee dat mensen hun pensioen helemaal zelf zouden moeten regelen, vindt weinig voorstanders: het gaat om 10 à 15 procent van de ondervraagden. De Nederlanders stellen volledige verzorging van het pensioen door de overheid nog wat minder op prijs dan de inwoners van de andere landen. Nederlanders zijn vooral geporteerd voor de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheid, werkgevers en werknemers. Het ziet er dus naar uit dat de bevolking in Nederland de bestaande situatie ondersteunt.

Anders dan men wellicht zou verwachten zijn de Nederlanders geen warme voorstanders van grotere inkomensnivellering. Dit valt mogelijk toe te schrijven aan de omstandigheid dat de inkomensverschillen in ons land al sterk zijn afgevlakt. In Nederland, Duitsland en Groot-Brittannië vindt een minderheid van het publiek dat de overheid een taak heeft bij de inkomensnivellering. De Fransen hebben de meeste kritiek op de bestaande inkomensverdeling en stellen in dit opzicht de hoogste eisen aan de overheid. Het beeld verandert als de vraag aan de orde komt of het mogelijk moet zijn dat welgestelde burgers extra onderwijs en gezondheidszorg kopen. Dan reageren de Nederlanders even afkeurend als de Fransen. Inkomensongelijkheid lijkt dus niet zozeer het probleem te zijn, maar bij de toegang tot essentieel geachte publieke voorzieningen willen ondervraagden kennelijk geen privileges zien. Tevens doen de resultaten samen met enkele andere gegevens vermoeden dat de Nederlanders versterking van marktwerking en privatisering van overheidsdiensten niet in het bijzonder steunen.⁹

Op het laatste punt na onderscheidt Nederland zich niet in het bijzonder van de andere drie landen uit tabel 11.1. Andere onderzoeksresultaten uit de SCP-rapportage uit 2003, die hier niet zijn vermeld, bevestigen de weinig opzienbarende positie van Nederland. De Nederlandse scores bevinden zich over het algemeen in het midden van het scala aan internationale gegevens. Juist in landen met een betrekkelijk laag niveau van overheidszorg – landen in Zuid- en Oost-Europa – verlangt het publiek het meest van de overheid. *People seem to demand what they miss*, heet het in een internationale studie. Een hoog niveau van verzorging gaat dus vermoedelijk samen met enige matiging van de eisen die aan de overheid worden gesteld. Deze conclusie geldt op basis van waarnemingen voor een verzameling van landen. Zij sluit niet uit dat het beroep op de overheid in een bepaald land hoog is. In hoeverre daar in Nederland sprake van is, blijkt uit de volgende paragraaf.

9 Becker (2003), 40.

HOOFDSTUK 11

Tabel 11.1 Meningen over overheidsbemoeienis

	Nederland	Duitsland	Frankrijk	Groot-Brittannië
Verantwoordelijk voor bestaanszekerheid (mensen zelf versus overheid, gemiddelde 1-10), 1991	4,7	4,2	4	4,4
Alleen basisvoorziening in gezondheidszorg, %, 2001	33	25	30	19
Pensioen bij overheid, %, 1995	28	40	47	56
Pensioen bij de mensen zelf, %, 1995	15	12	10	9
Pensioen overheid, werknemers en werkgevers samen, %, 1995	58	48	43	35
Inkomensverschillen te groot, %, 1999	16	26	60	31
Overheid moet verschillen kleiner maken, %, 1999	15	17	33	19
Geen extra gezondheidszorg kopen, %, 1999	60	34	60	20
Geen extra onderwijs kopen, %, 1999	60	34	52	20

Bron: International Social Survey Project, 1999; Eurobarometer 1995; European Value Survey, 1999

11.3 Verlangens voor het beleid, 1970-2004

In bijna 35 jaar, tussen 1975 en 2004, is de steun voor overheidsvoorzieningen op een hoog niveau vrijwel gelijk gebleven; zie tabel 11.2. Als het wat bijzondere jaar 1970 even buiten beschouwing blijft, vond in 1975 58 procent van de ondervraagden dat de overheid veel meer geld of een beetje meer geld voor de openbare voorzieningen moet uittrekken; in 2004 was dat 63 procent. In 1975 wilde 16 procent dat daarvoor minder geld beschikbaar komt, en in 2004 was dat slechts 6 procent. Toch valt in de tussenliggende jaren veel verandering te signaleren. Tijden met geringere steun voor het niveau van de overheidsuitgaven zijn echter altijd weer gevolgd door perioden waarin de bevolking hogere uitgaven wenste. In 1985 bijvoorbeeld stemden naar verhouding weinig mensen in met een sterke verhoging van de overheidsuitgaven, maar in de tweede helft van de jaren negentig genoot deze optie weer even veel steun als in 1975.

In 1970 was de bevolking de uitkeringen opvallend goed gezind: 76 procent wilde er meer geld aan besteed zien, een steunniveau dat sindsdien niet meer is geëvenaard. Dit verschijnsel past in de 'roerige jaren zestig'. Van de overheid werd verwacht respectievelijk geëist dat zij de samenleving op een hoger niveau zou brengen, waarnaast de idealistische stroming vertrouwde op inspraak en democratisering. Dit klimaat was nog waarneembaar in 1973 bij het aantreden van het eerste kabinet-Den Uyl dat met de spreiding van macht, kennis en inkomen zeer veel voor de bevolking wilde bereiken.¹⁰ De 'tijdgeest' kan de overheidsuitgaven dus meer of minder gunstig gezind zijn.

¹⁰ Becker en Nauta (1983, 43), Becker (2005b).

Tabel 11.2 “Vindt u dat de overheid over meer of minder geld moet kunnen beschikken om openbare voorzieningen mogelijk te maken?”, 1970-2004 (procenten)

	1970	1975	1980	1985	1991	1995	1998	2000	2002	2004
Veel meer	45	26	22	11	24	23	25	25	19	23
Een beetje meer	32	32	35	31	34	39	40	39	43	40
Zo laten	17	26	30	43	29	29	29	30	32	28
Een beetje minder	5	11	10	11	9	7	4	6	5	7
Veel minder	2	5	3	4	5	3	2	1	1	3

Bron: Progressiviteit en Conservatisme 1970 (Middendorp); SCP (CV '75-'04)

Dit effect van de ‘tijdgeest’ is in de beschouwde periode eenmalig markant aan het licht getreden. Dat is anders gesteld met de betekenis van de conjunctuur. Figuur 11.1 toont de verandering in de opvattingen over geld voor overheidsvoorzieningen (linker as) en het beloop van de conjunctuur, hier geïndiceerd met de procentuele volumemutaties van het bruto binnenlands product (bbp, rechter as). De covariantie van de opvattingen met de conjunctuurbeweging is niet perfect, maar toch vrij duidelijk aanwezig. Het grote publiek stemt zijn verlangens inzake het niveau van de overheidsuitgaven (mede) af op de beschikbare middelen. Wanneer de conjunctuur terugloopt, worden de verlangens neerwaarts bijgesteld. Dat is vooral gebeurd in de eerste helft van de jaren zeventig en tachtig. In het midden van de jaren negentig was de bijstelling van de opvattingen veel geringer. Sinds 1995 is de verdeling van de antwoorden vrijwel gelijk gebleven. Dat was ook nog het geval in de jaren 2000-2004, toen een scherpe terugslag van de conjunctuur optrad. Hier blijkt een verschijnsel dat in paragraaf 11.3 voor latere jaren eveneens naar voren zal komen: na het midden van de jaren negentig begon de bevolking zich bij het formuleren van haar verlangens minder van de economische armslag van de overheid aan te trekken. Ondanks deze mentaliteitsverandering maakt de correlatie van tijdreekscijfers het toch aannemelijk dat de economische conjunctuur invloed heeft.

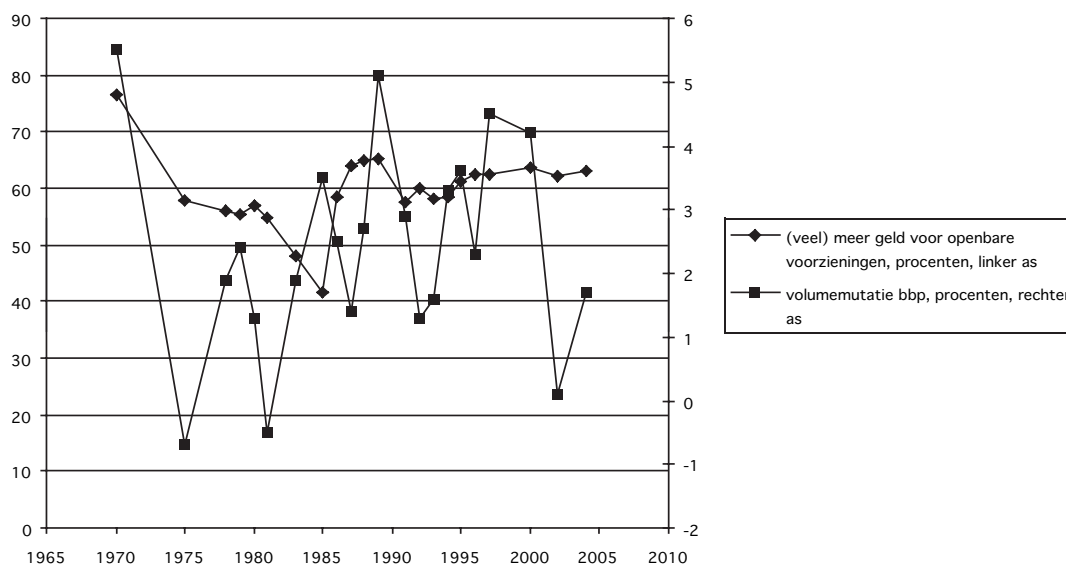
In tabel 11.3 zijn de mening over meer of minder geld voor overheidsvoorzieningen en de houding tegenover afzonderlijke voorzieningen gecorreleerd met het moment van het onderzoek, met de volumemutaties van het bbp als indicator van de conjunctuur en met de mutaties van het besteedbaar inkomen als indicatie van wat de mensen zelf direct van economische veranderingen merken.¹¹ De correlaties met de tijd zijn te verwaarlozen. De veranderingen zijn dus niet in een bepaalde richting verlopen; globaal gesproken blijven de meningen per saldo op hetzelfde niveau. De correlaties tussen de gememoreerde economische grootheden en de meningen zijn veel hoger en vertonen de verwachte richting. Hoe meer de welvaart groeit, hoe royaler de houding van het publiek. Het gaat bij deze correlatie om ongeveer 0,4, vergeleken met 0,04 voor de relatie met de tijd en de houding inzake afzonderlijke voorzieningen en -0,11 voor de relatie tussen de tijd en de attitude.¹²

11 De houdings- of attitudeschaal is een optelling van de scores bij vragen over verschillende voorzieningen: studiebeurzen, huiswerkvoorzieningen, kosteloos onderwijs, milieu, leerplicht en kunstsubsidies.

12 De waarde van 0,4 is niet significant, hiervoor is een waarde van 0,5 of hoger vereist. Het aantal van 19 waarnemingen is echter gering en het waargenomen verband verzwakt in de loop van de tijd, zodat hier maar niet al te veel betekenis aan moet worden gehecht.

HOOFDSTUK 11

Figuur 11.1 'De overheid moet (veel) meer geld hebben voor openbare voorzieningen en de economische conjunctuur', 1970-2004 (procenten)



Bron: Progressiviteit en Conservatisme 1970 (Middendorp); SCP (CV '75-'00); Nationale Rekeningen (CBS); Statline (CBS)

Tabel 11.3 Correlatie tussen meningen, tijd, conjunctuur en besteedbaar inkomen (Pearson-correlaties)

	Jaar	Mutatie bbp	Mutatie besteedbaar inkomen
Mening financiering	0,04	0,40	0,41
Attitude	-0,11	0,41	0,36

Bron: zie bij figuur 11.1

Het onderzoek *Culturele Veranderingen in Nederland* bevat een serie vragen over uitkeringen, waaronder die wegens werkloosheid en arbeidsongeschiktheid en krachtens de bijstandswet. Zijn de uitkeringen te hoog, zijn zij voldoende of zijn zij onvoldoende? In het laatste geval zouden zij volgens ondervraagden eigenlijk moeten stijgen. Ook hier betekent een daling van de conjunctuur minder steun voor de uitkeringen. De gedachte dat zij onvoldoende zijn verliest dan aanhangers. Conjuncturele verbetering gaat samen met het idee dat de uitkeringsontvangers er geld bij moeten hebben (tabel 11.4).¹³ De correlatie tussen de tijd en de mening dat de uitkeringen onvoldoende zijn, is echter – anders dan bij de overheidsvoorzieningen – wél van betekenis (0,53). De coëfficiënt is bovendien positief. Op lange termijn zijn de Nederlanders er dus meer van overtuigd geraakt dat de uitkeringen omhoog zouden moeten. Tege-

¹³ Gebruik is gemaakt van een attitudeschaal bestaande uit de meningen over de Algemene ouderdomswet (AOW), de Algemene bijstandswet (ABW), de Werkloosheidswet (WW) en de Algemene nabestaandenwet (Anw). De vraag naar de mening over de arbeidsongeschiktheidsregelingen AAW/WAO werd in 1978 aan de onderzoeken toegevoegd.

lijktijd is de tevredenheid met het uitkeringsstelsel afgenomen.¹⁴ Het is dus aannemelijk dat het beleid van beperkingen bij de aanspraken en kortingen op de hoogte van sociale uitkeringen uiteindelijk tot groeiende onvrede heeft geleid. De verandering van de meningen past bij een samenleving, waar het beroep op de sociale zekerheid omvangrijk is en blijft.

Tabel 11.4 Correlaties tussen houding jegens uitkeringen en tevredenheid met de sociale zekerheid met de tijd en de volumemutatie van het bbp, 1970-2002 (Pearson-correlaties)

	Tijd	Mutatie bbp
Attitude (onvoldoende, moet hoger)	0,53	0,61
Tevredenheid (tevreden)	-0,89	-0,43

Bron: Progressiviteit en Conservatisme (Middendorp); SCP (CV'75-'02); CBS (Nationale Rekeningen)

11.4 Verlangens voor het beleid, 1995-2004

Vindt het publiek dat de overheid meer, minder of hetzelfde moet doen op een reeks van beleidsterreinen, variërend van ordehandhaving en de zorg voor zieken en bejaarden tot de kinderopvang? Te beginnen met het jaar 1995 zijn gegevens over deze meningen beschikbaar (tabel 11.5). Afgaande op de enquêteresultaten moet het niet gauw minder met het beleid. Sinds 1995 wil 70 à 80 procent grotere financiële inspanningen voor de zorg en voor handhaving van de openbare orde. Tussen de 40 en 50 procent wil dat de overheid meer doet op andere beleidsterreinen, waaronder de sociale zekerheid, het onderwijs en bevordering van de werkgelegenheid. Bij de culturele voorzieningen (concert en schouwburg) en voorzieningen voor sport en vrije tijd koesteren minder ondervraagden verlangens. De laatste kolommen van tabel 11.5 hebben betrekking op de waardering voor het beleid. Deze zal later nog aan de orde komen.

In tabel 11.5 vallen tussen 2000 en 2004 enige pieken op, namelijk bij de zorg (88 procent in 2000), bij de ordehandhaving (79 procent in 2002) en bij het onderwijs (54 procent bij het algemeen vormend onderwijs in 2002). Na deze jaren daalden de eisen aan de overheid weer, in het bijzonder bij de ordehandhaving (60 procent in 2004). Deze uitslagen zijn toe te schrijven aan een publiciteitsgolf over bepaalde tekortkomingen in onderdelen van de publieke sector. De dienstverlening, vooral die van de gezondheidszorg en het onderwijs, zou niet langer aan de verwachtingen van de bevolking beantwoorden. Het is de vraag of al deze onvrede een belangrijke feitelijke achtergrond had. Er bestond stellig enige aanleiding tot ontevredenheid. Voor sommige medische behandelingen waren er wachtlijsten en was er sprake van een tekort aan leraren. Het totale beeld was echter niet somber te noemen. Volgens Kuhry en Van der Torre is het volume van de dienstverlening tussen 1986 en 2000 toegenomen.¹⁵ Deze ontwikkeling boog na 2000 weliswaar af, maar er kon niet van een ingrijpende vermindering van de productie van 'quartaire diensten' worden gesproken. Wel leverden de aanzienlijke uitgavenstijgingen in de tweede helft van de jaren negentig minder extra productie op dan mocht worden verwacht. Het is evenwel onwaarschijnlijk dat de bevolking in

¹⁴ Op het niveau van de persoon gaat in elk jaar de mening dat de uitkeringen onvoldoende zijn in sterke mate samen met ontevredenheid over het stelsel.

¹⁵ Kuhry en Van der Torre (2002), 18-23, 89-95, 104-107.

HOOFDSTUK 11

haar totaliteit in het dagelijks leven veel van de haperende volumeontwikkeling heeft gemerkt. De (negatieve) publiciteit was echter omvangrijk en agressief van toon.

De focus van de media verschuift snel. Wat in het ene jaar nog als een grove misstand aan de kaak wordt gesteld, hoort in het volgende jaar tot de normale stand van zaken, waarover in neutrale termen wordt gerapporteerd, als de betreffende aangelegenheid al de aandacht weet vast te houden. Ook hier blijkt zo'n verschuiving van de aandacht te hebben plaatsgevonden. Veel van de problemen die ooit stof deden opwaaien bestaan nog steeds, bijvoorbeeld gebreken in de zorg die wordt geboden door de verpleeghuizen, maar de publiciteit daarover is veel minder heftig dan in de voorafgaande jaren. De publieke opinie reageert op de verzwakte aandacht van de media door lagere eisen te stellen.

Opzienbarende incidenten hebben in principe invloed, zeker op het oordeel over de ordehandhaving. Hun blijvende betekenis is echter dubieus. De moord op Pim Fortuyn in 2002 is waarschijnlijk van invloed geweest op de versterkte roep om meer orde, maar sporen van de aanslag op Theo van Gogh zijn vrijwel niet in de onderzoeksuitslagen terug te vinden.¹⁶ De invloed van deze incidenten is dus onduidelijk, of men zou cynisch moeten zeggen dat alles went. Waarschijnlijk is van meer belang geweest dat de criminaliteitscijfers in het jaar 2002 bijzonder hoog waren en sindsdien enigszins zijn gedaald.¹⁷ Deze op zichzelf geringe daling, die in de media werd gerapporteerd, is al voldoende geweest om de aandacht van het publiek te laten verslappen. Mensen kunnen op korte termijn snel te hoop lopen, maar hun verontwaardiging kan ook snel verdwijnen als daar maar even aanleiding voor lijkt te zijn.

Tabel 11.5 *Instemming dat de overheid te weinig aan diverse voorzieningen doet, en de waardering voor het beleid, 1995-2004 (procenten)*

	1995	1998	2000	2002	2004	Rapportcijfer 1-5, 2004	Correlatie wens en cijfer, 2004
<i>Zekerheid en veiligheid</i>							
Kosten levensonderhoud	43	33	44	67	70	62	-0,45
Sociale zekerheid	46	43	39	43	67	55	-0,45
Werkgelegenheid	64	28	21	46	66	54	-0,51
Zorg	65	79	88	79	80	63	-0,46
Orde handhaven	71	80	75	79	60	44	-0,40
Leefbaarheid grote steden	54	59	51	56	49	45	-0,48
<i>Onderwijs</i>							
Algemeen vormend onderwijs	37	39	50	54	50	36	-0,48
Beroepsonderwijs	39	36	45	49	48	34	-0,51
<i>Milieu, cultuur etc.</i>							
Milieu	46	45	43	47	42	42	-0,42
Vrije tijd: sport	26	22	25	26	36	36	-0,44
Opvang buitenlanders	25	34	24	31	33	44	-0,32
Cultuur: concert, toneel	23	16	20	23	32	38	-0,39
Kinderopvang	(.)	(.)	46	43	49	44	-0,55

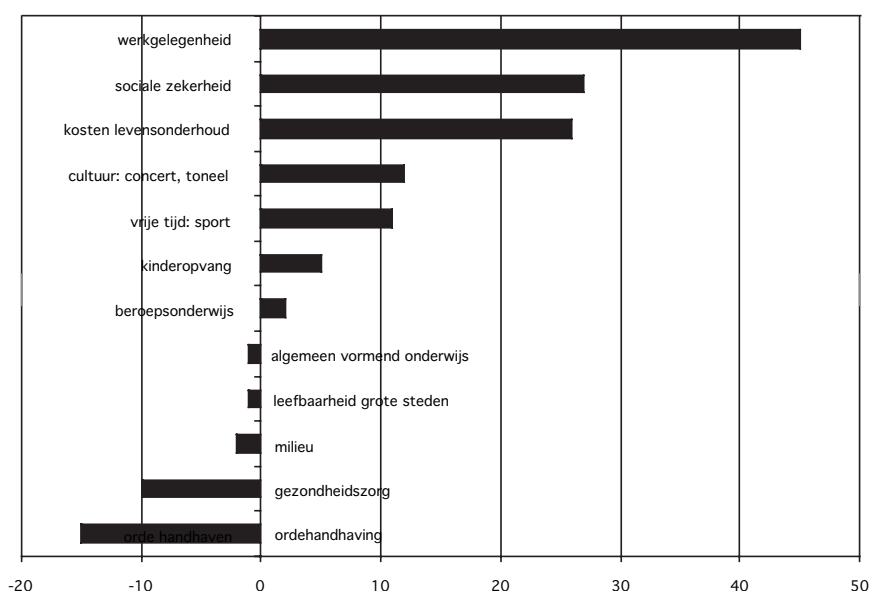
Bron: SCP (CV '95-'04)

16 Toen Van Gogh werd vermoord (begin november 2004) was het veldwerk voor *Culturele veranderingen in Nederland 2004* in volle gang. De opvattingen over de ordehandhaving van degenen die voor en die na de moord werden ondervraagd verschilden echter vrijwel niet van elkaar.

17 De daling trad op bij de vermogenscriminaliteit, maar niet bij de geweldsmisdrijven; zie Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 257-258.

De ontwikkeling van het oordeel over het geld dat de overheid voor een reeks voorzieningen dient uit te trekken deed reeds vermoeden dat het publiek minder rekening gaat houden met de mogelijkheden die de conjunctuur biedt om die voorzieningen te kunnen bekostigen; zie figuur 11.2. Daarnaast valt een aanzienlijke toename te constateren bij de middelen die de overheid zou moeten uittrekken voor het prijsbeleid (beperking van de stijging van de kosten van levensonderhoud), de sociale zekerheid, het werkgelegenheidsbeleid en de gezondheidszorg. Figuur 11.2 geeft de verschillen in procentpunten weer van de instemming met een grotere overheidsinspanning tussen 2000 en 2004. Hoewel de economische groei in het midden van die periode op verontrustende wijze verminderde, namen de verlangens voor bijna het gehele beleid toe. Ondervraagden bleven in even grote mate extra middelen vragen voor de kinderopvang, het onderwijs, het beleid voor de grote steden en het milieubeleid. Er viel een afname te constateren in de verlangens om de zorg en de ordehandhaving te intensiveren. Bij de zorg heeft, zoals vermeld, de vermindering van de extreem negatieve publiciteit uit de voorafgaande jaren waarschijnlijk een rol gespeeld. De verzwakking van de roep om een strakkere handhaving van de orde valt waarschijnlijk toe te schrijven aan een daling van sommige criminaliteitscijfers (zie het commentaar bij tabel 11.5). Er moest volgens de ondervraagden vooral meer beleid worden gevoerd om de werkgelegenheid te bevorderen, de prijzen te beheersen en de sociale zekerheid royaler te maken. Bij het werkgelegenheidsbeleid steeg de steun voor beleidsintensivering in vier jaar tijd zelfs met 45 procentpunten. Er trad enige stijging op in de behoefte aan beleid op de beleidsterreinen cultuur, vrije tijd en sport. Hier blijkt dat bijzondere omstandigheden invloed hebben op de meningsvorming. Stijgende prijzen (onder andere door de invoering van de euro) leidden tot een roep om beschermend optreden door de overheid.

Figuur 11.2 'De overheid moet meer doen aan de voorzieningen', 2000-2004 (procenten)



Bron: SCP (CV '02-'04)

11.5 De waardering voor het beleid en voor de overheid

Hoe hoger de verwachtingen inzake het overheidsbeleid op een bepaald terrein zijn, hoe geringer de tevredenheid van de ondervraagde burgers is. De ondervraagden gaven afzonderlijke beleidsterreinen een rapportcijfer dat van 1 tot 10 kon variëren. Tabel 11.5 bevat het percentage van de respondenten dat een cijfer van 1 tot 5, dus een onvoldoende gaf. In 2004 scoorde het beleid voor veiligheid en zekerheid, waaraan het publiek de hoogste eisen stelt, ook de meeste onvoldoendes. In 2004 correleerden bij elk beleid de verlangens negatief met de waardering (tabel 11.5, laatste twee kolommen).

Tussen 2000 en 2004 nam de van de overheid verlangde hoeveelheid dienstverlening toe, terwijl het oordeel 'ruim voldoende' minder vaak werd gegeven.¹⁸ Zoals mag worden verwacht is dit vooral zo bij werkgelegenheid, sociale zekerheid en prijsbeheersing (tabel 11.6). De afname van de eisen voor enkele beleidsonderdelen, vooral gezondheidszorg en ordehandhaving, weerspiegelt zich in stijgende waardering.

Tabel 11.6 Waardering voor het beleid in rapportcijfers, 1995-2004 (procenten)

	1995	1997	1998	2000	2002	2004
<i>Werkgelegenheid</i>						
onvoldoende (1-5)	42	25	16	13	31	54
voldoende (6)	38	35	31	25	38	31
meer dan voldoende (7-10)	21	40	53	62	31	15
<i>Sociale zekerheid</i>						
onvoldoende (1-5)	30	30	29	25	34	55
voldoende (6)	35	35	35	36	32	29
meer dan voldoende (7-10)	35	35	36	40	34	15
<i>Kosten levensonderhoud</i>						
onvoldoende (1-5)	32	27	27	35	58	62
voldoende (6)	38	41	37	34	28	27
meer dan voldoende (7-10)	30	33	36	30	14	11
<i>Ordehandhaving</i>						
onvoldoende (1-5)	45	49	54	49	61	44
voldoende (6)	34	31	30	31	26	32
meer dan voldoende (7-10)	21	20	16	20	13	25
<i>Zorgbeleid</i>						
onvoldoende (1-5)	43	55	58	70	57	63
voldoende (6)	32	27	27	19	26	24
meer dan voldoende (7-10)	26	18	16	11	17	13

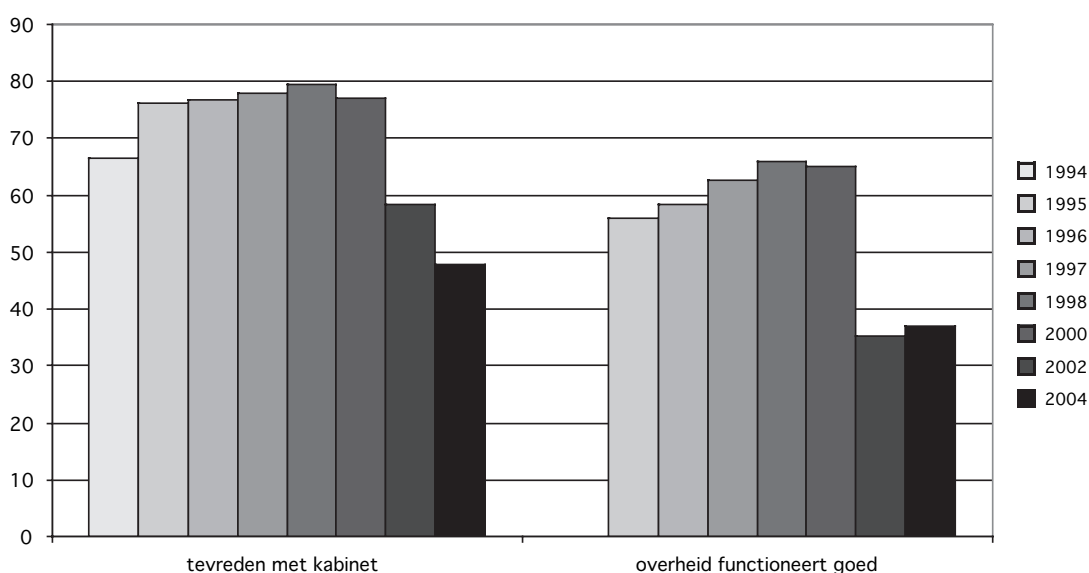
Bron: SCP (CV '95-'04)

In het klimaat van toenemende eisen paste en afnemende waardering voor de overheid in het algemeen (figuur 11.3). De tevredenheid met het kabinet nam tussen 2000 en 2004 af van 77

¹⁸ De negatieve relatie tussen verlangens en waardering geldt bijna altijd in elk van de onderzochte jaren op het niveau van de individuele respondent.

tot 48 procent. Omdat de resultaten van vragen naar tevredenheid doorgaans tamelijk stabiel zijn, mag deze afname dramatisch worden genoemd. De verslechtering komt overigens niet alleen op het conto van de kabinetten onder leiding van premier Balkenende. Tussen 1998 en 2000 begon de tevredenheid al te verminderen. Dat is eveneens het geval geweest met het oordeel over de mate waarin de overheid goed functioneert. In 1998 zette een daling in. In 2000 onderschreef nog 65 procent het gunstige oordeel, in 2004 was het positieve oordeel weggezakt tot slechts 37 procent van de ondervraagden. De bevolking is dus niet alleen ontevreden in algemene zin, zij vindt – met een vrije vertaling van de enquêtevraag – ook dat de overheid ‘er een rommeltje van maakt’. Het past bij het klimaat van onvrede dat het vertrouwen in het kabinet, in de Tweede Kamer en in de politieke partijen tussen 1997 en 2004 verminderd is. De roep om sterke leiders nam fors toe en wel van 33 procent in 2000 tot 61 procent in 2004.¹⁹

Figuur 11.3 Oordeel over kabinet en overheid in het algemeen, 1995-2004 (procenten)



Bron: SCP (CV '95-'04)

11.6 De verkiezingen van 15 mei 2002

De tijd gaat snel, maar bij velen zullen de verkiezingen voor de Tweede Kamer van 15 mei 2002 nog vers in het geheugen liggen. De nieuwe lijst van Pim Fortuyn (LPF) was goed voor 17 procent van de stemmen, of 26 van de 150 kamerzetels. In hoeverre heeft het nega-

¹⁹ Het desbetreffende *statement* luidde aldus: 'Wat we nodig hebben zijn minder wetten en instellingen en meer moedige, onvermoeibare en toegewijde leiders waar het volk vertrouwen in kan hebben'. Dit *item* had sinds 1975 geen verandering laten zien. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), 348, 353.

HOOFDSTUK 11

tieve oordeel van de burgers over prestaties van de publieke sector aan de spectaculaire opkomst van de LPF bijgedragen? Na het midden van oktober 2002 is een peiling van *Culturele veranderingen in Nederland* uitgevoerd, waarin werd gevraagd wat de ondervraagde bij de voorafgaande verkiezingen had gestemd. De confrontatie van meningen over het overheidspresteren met het stemgedrag geeft een indruk van de wijze waarop de op dat moment heersende onvrede de stembusuitslag heeft beïnvloed. Uiteraard staan de stembusuitslagen slechts in verwijderd verband met de opvattingen binnen de partijen zelf. Daarvoor moet men veeleer de partijprogramma's raadplegen. Uit de gegevens blijkt wel in hoeverre de diverse politieke partijen *rallying point* van ontevreden en zijn geweest.

De onderzoeksresultaten zijn vermeld in de tabellen 11.7 en 11.8. Zij zijn genoteerd als verschillen tussen het steekproefpercentage, de mening van 'allen' en die van afzonderlijke categorieën van stemmers. In 2002 was bijvoorbeeld 67 procent van de ondervraagden van mening dat de overheid een krachtiger prijsbeleid moest voeren (tabel 11.7, middelste kolom). Onder stemmers op de SP was dat percentage 6 punten hoger, onder VVD-stemmers 5 punten lager.

Het beeld is verder als volgt. De onvrede met het beleid was een algemeen verschijnsel. De afwijkingen tussen opvattingen van stemmers op diverse partijen en het gemiddelde van alle Nederlanders zijn betrekkelijk gering; minder dan 10 procentpunten. Dat is ook zo bij het electoraat van de LPF, hoewel het rumoer over de 'puinhopen van Paars' anders zou doen vermoeden. In het bijzonder personen die stemden op de SP toonden zich kritisch. De kiezers van Fortuyn waren wel duidelijk meer geporteerd voor handhaving van de openbare orde. Hierin stonden ze tegenover de kiezers van GroenLinks. Ook bij de andere beleidsterreinen uit tabel 11.7 zijn de verschillen over het algemeen gering te noemen. De aanhangers van de SP leggen het meest de nadruk op de zorg, het werkgelegenheidsbeleid en de sociale zekerheid. De stemmers op de LPF onderscheiden zich alleen duidelijk in het verlangen naar een krachtiger werkgelegenheidsbeleid. Ontevredenheid en hoge eisen aan de overheid waren dus terug te vinden bij kiezers uit een breed politiek spectrum. Vooral de SP was de protestpartij. De aanhangers van de LPF onderscheidden zich helemaal niet zo sterk van de kiezers die aan andere partijen de voorkeur gaven, hoewel Fortuyn tijdens zijn campagne sterk heeft gehamerd op de gebreken van zorg- en onderwijsvoorzieningen.

Tabel 11.7 "Er moet meer worden gedaan aan het beleid", naar partijkeuze op 15 mei 2002 ^a

	Ordehandhaving	Zorg	Prijsbeleid	Werkgelegenheid	Sociale zekerheid
SP	-5	10	6	12	14
GroenLinks	-18	8	-7	-3	2
PvdA	-6	1	0	11	8
D66	-2	2	2	-17	-10
CDA	2	1	1	-2	-3
VVD	7	-8	-5	-8	-17
CU en SGP	2	-6	-14	-8	-8
LPF	14	-3	5	14	5
Niet-stemmers	6	2	2	6	9
Allen	79	80	67	46	45

a. Afwijkingen in procentpunten ten opzichte van landelijk gemiddelde (op onderste regel).

Bron: SCP (CV '02)

Het ging bij de verkiezingen van 2002 echter niet alleen om het overheidsbeleid in brede zin. Het overheidsbeleid jegens de minderheden in Nederland was eveneens een *issue* van betekenis. Dit is vrijwel zeker het gevolg geweest van de grote aantallen asielzoekers, die zich in de tweede helft van de jaren negentig aan de grens hebben gemeld. Toen de verkiezingen werden gehouden was de toestroom weliswaar sterk verminderd, maar de meningen van het publiek ijlden waarschijnlijk na. De conclusie dat de meningen in het jaar volgend op een grote instroom van nieuwkomers negatiever worden, is al eerder getrokken.²⁰ In hun mening over minderheden dan wel allochtonen hebben de aanhangers van de LPF zich sterk van de andere stemmers onderscheiden (tabel 11.8). Van alle Nederlanders zegt 22 procent van zichzelf dat zij negatief tegenover allochtonen staan. Onder de LPF-ers is dat 47 procent, een verschil van 25 punten. De aanhangers van de LPF zijn ook het minst geneigd om buitenlandse burenen te accepteren.

Tabel 11.8 Meningen over allochtonen naar partijkeuze op 15 mei 2002^a

	Houding allochtonen negatief	Tegen allochtone burenen
SP	-10	-1
GroenLinks	-17	-15
PvdA	-13	-1
D66	-6	-9
CDA	0	4
VVD	2	-2
CU en SGP	5	3
LPF	25	18
Niet-stemmers	7	-2
Allen	22	17

a. Afwijkingen in procentpunten ten opzichte van landelijk gemiddelde (op onderste regel).
Bron: SCP (CV '02)

De onvrede over het gevoerde beleid heeft dus een uitweg naar de stembus gevonden, vooral in de richting van de SP. Er bestond ook beduchtheid voor grote aantallen minderheden. Deze angst werd in de richting van de LPF gekanaliseerd.

11.7 Samenvatting en slotbeschouwing

De bevolking vraagt veel van de overheid. In 2004 wil 80 procent van de ondervraagde Nederlanders dat de overheid meer aan het zorgbeleid doet, 70 procent stelt deze eis voor het prijsbeleid, 67 procent respectievelijk 66 procent willen een royaler stelsel van sociale zekerheid en een grotere inspanning bij het werkgelegenheidsbeleid. De ervaring leert dat zulke preferenties kunnen snel veranderen, wanneer de bevolking daar aanleiding toe ziet. Stijgende prijzen en toenemende werkloosheid werken uit in toegenomen verlangens. Enige daling van de criminaliteit doet prompt de eisen inzake handhaving van de openbare orde afzwakken. Sommige maatschappelijke of macro-economische veranderingen, zoals prijs-

²⁰ Becker (2005a), 33-43.

stijgingen, raken mensen direct. Andere factoren, zoals werkloosheid of tekortkomingen bij de levering van adequate zorg, hebben invloed op het leven van sommigen, maar op dat van anderen niet. Vooral in deze gevallen hebben de media invloed op de openbare meningsvorming.

In perioden van laagconjunctuur gaat de bevolking niet, zoals vroeger, minder van de overheid verlangen. Burgers blijven op hun stuk staan. Men kan hier het voorlopige sluitstuk van de groei naar mondige burgers in zien. De verandering is eveneens goed te plaatsen in de individualisering, het besef dat de burger het recht en de plicht heeft zijn eigen leven te bepalen en dat hij daarbij door de overheid geholpen moet worden. Beide interpretaties zijn houdbaar. De geschetste ontwikkeling loopt uit op een eigenaardige situatie. Vergroting van de overheidsinspanningen leidt nog wel tot een hogere waardering, maar een beperking van die inspanningen of slechts het vermoeden ervan leidt vermoedelijk veel sneller tot ontevredenheid onder de burgerij.

Overheidsuitgaven, 1950-2003

De overheidsuitgaven worden hier gelijk gesteld aan de collectieve uitgaven, zoals afgebakend door het Centraal Planbureau (CPB). In Nederland zijn de overheidsuitgaven gestegen van bijna 30 procent van het bbp in 1950 naar ruim 60 procent in 1983. In de periode tot 2003 daalde de uitgavenquote vervolgens tot onder de 50 procent. De sociale zekerheid is verantwoordelijk voor bijna de helft van de stijging van de collectieve-uitgavenquote in de periode 1950-1983. Ook de terugloop in de afgelopen twintig jaar komt in belangrijke mate voor rekening van de sociale zekerheid. Daarentegen namen vooral de uitgaven voor zorg stelselmatig toe.

Meer nog dan beleidsmaatregelen hebben externe factoren sinds 1983 bijgedragen aan de daling van de uitgavenquote. De toename van de arbeidsparticipatie van vrouwen heeft het bbp sterk vergroot en daarmee de quote met ongeveer 5 procentpunten bbp verlaagd. Door de ontgroening zijn de onderwijsuitgaven gedaald en was in verhouding minder geld voor kinderbijslag nodig. Anderzijds stuwde de vergrijzing de uitgaven voor AOW en zorg op. Per saldo zorgde de verandering van de leeftijdsopbouw van de bevolking voor een daling van de quote met 1,5 procentpunt bbp. Het beslag op de begroting door de rentelasten is met 4 procentpunten bbp verminderd, vooral door de wereldwijde daling van de rentevoet. Een sterke daling van de defensie-uitgaven (met bijna 2 procentpunt bbp) was mogelijk, doordat de militaire dreiging in Europa afnam (*peace dividend*).

Bron: Bos (2005)

In 1975 voorspelde Wilensky in een van de eerste empirische studies van de verzorgingsstaat dat dit stelsel op den duur niet in grote omvang zou kunnen voortbestaan. Juist degenen die de meeste belastingen en premies betaalden, zouden het minste van de voorzieningen pro-

fiteren en zouden in verzet komen.²¹ Er is inderdaad herhaaldelijk van zulk verzet sprake. Het leidt mogelijk tot beperkingen van het stelsel, maar uiteindelijk is de omvang van het overheidsingrijpen aanzienlijk gebleven; zie tekstkader. De financiering van de publieke sector of de verzorgingsstaat – waarmee sinds de eeuwwisseling tussen 46 en 48 procent van het bbp is gemoeid – legt weliswaar een minder groot beslag op het bruto product dan een aantal jaren geleden het geval was, maar goedkoop zijn de door de overheid aangeboden en bekostigde voorzieningen nog steeds niet. Niet alleen staat het geheel van voorzieningen in de kern nog steeds overeind, ook in de publieke opinie blijkt voor de verzorgingsstaat blijvend adhesie te bestaan.

Ondanks snelle fluctuaties, die de meningen onder de bevolking op korte termijn kunnen doormaken, is de steun voor overheidsvoorzieningen op lange termijn, tussen 1970 en 2004, op een hoog niveau gelijk gebleven. Zelfs een conjuncturele neergang, die in het verleden de aanspraken op het beleid van de overheid placht te matigen, boet sinds enige tijd aan betekenis in. Deze geringere invloed van de conjunctuur begon zich al in het midden van de jaren negentig af te tekenen. Zij komt recent in sterkere mate naar voren. Hoewel de economische groei na 2001 in belangrijke mate is weggevallen, nemen de eisen van de bevolking aan de overheid blijkens uitslagen van opinieonderzoek over bijna de gehele linie toe. Waaraan valt het taaie leven van de publieke sector toe te schrijven?

De in het inleidende onderdeel gememoreerde scheiding tussen betalen voor en genieten van overheidsvoorzieningen vormt één mogelijke verklaring. Voor gebruikers die er niet of nauwelijks aan meebetalen hebben de voorzieningen het karakter van een *free lunch*. Een andere verklaring luidt dat de burgers het niet erg vinden om – *grosso modo* – de helft van hun verdiende inkomen af te staan voor de bekostiging van overheidsvoorzieningen. De dagelijkse ervaring leert het tegendeel. Veel burgers onderschatten echter de lasten, die zij op moeten brengen. Veel van de belastingheffing voltrekt zich immers onzichtbaar. Inkomstenbelasting en premies voor de verplicht gestelde sociale verzekeringen worden onmiddellijk van het loon afgehouden. Accijnzen en omzetbelasting (BTW) zijn in de prijs van artikelen begrepen. De bevolking legt dan ook slechts in geringe mate een directe relatie tussen de hoogte van het belastingpeil en de omvang van de overheidsuitgaven. Het is misschien niet te gewaagd om te veronderstellen dat het voortbestaan van de verzorgingsstaat, zoals wij die kennen, in belangrijke mate te danken is aan *tax illusions* die leven onder de bevolking. Burgers zien de belastingen niet of schatten die lager dan zij in feite zijn. Doordat de belastingprijs van overheidsvoorzieningen wordt onderschat, is de vraag naar publieke arrangementen vermoedelijk groter dan strookt met de werkelijke voorkeuren van het electoraat.²² Verder staat de bevolking natuurlijk voor een voldongen feit. Wie weigert mee te betalen, stelt zich bloot aan administratieve sancties en in het ergste geval aan strafrechtelijke vervolging.

De overheid heeft zich na afloop van de Tweede Wereldoorlog door steeds meer voorzieningen aan te bieden garant gesteld voor de oplossing van problemen die mensen hebben, en

21 Wilensky (1975), 28-38.

22 De Kam (2005), 88.

daar zijn er letterlijk bijna oneindig veel van. Het gaat hier overigens niet om een onbezonnen actie van de Nederlandse overheid. Volgens Wilensky zijn vele andere landen na de afloop van de Tweede Wereldoorlog economisch surplus in een variant van de verzorgingsstaat gaan steken. De vaststelling dat de roep om actief overheidshandelen – althans in Europa – het luidst klinkt in landen waar de overheid zich vooralsnog terughoudender opstelt, wijst er op dat de idee van de verzorgingsstaat leeft onder burgers, ongeacht de natie waar zij domicilie houden. Het breed gespreide aanbod van voorzieningen versterkt daarbij het maatschappelijke draagvlak voor een heel scala van overheidsinterventies. Iedereen kan ziek worden, iedereen leeft met het vooruitzicht oud te worden. Als men geen recht heeft op huursubsidie, dan heeft men wel kinderen die onderwijs volgen. De opsomming kan nog lang doorgaan.

Het is echter niet alleen welbegrepen eigen belang wat de klok slaat. Gevoelens van solidariteit onder de bevolking, ook wanneer zij collectief worden georganiseerd en ‘afgedwongen’, moeten niet worden onderschat. Het zijn niet alleen de arbeidsongeschikten en de AOW-ers die zich tegen kortingen op de hoogte van sociale uitkeringen verzetten. In het collectieve bewustzijn zijn krachtige, vaak door de economische realiteit achterhaalde stereotypen werkzaam, zoals ‘de arme’, ‘de bejaarde’, ‘de werkloze’, ‘de weduwen en wezen’. Er bestaat een tegengesteld stereotype, dat van ‘de profiteur’ of de calculerende burger, in vele betekenissen. Dit stereotype zal echter menigmaal het onderspit delven tegen de andere, die ideëel aanspreken.

Zekere beperkingen van het beleid zullen ook in de aankomende kabinetsperiode hoogstwaarschijnlijk noodzakelijk blijven. Het opinieklimaat mag daarvoor uiteindelijk geen beletsel zijn. De overheid hoeft zich niet altijd te conformeren aan wat de mensen willen, al wordt nog zo hard aangedrongen op ‘luisteren’. Er zijn belangrijke voorbeelden van maatregelen, die aanvankelijk niet werden begrepen, maar die uiteindelijk volledig zijn geaccepteerd, bijvoorbeeld de invoering van de leerplicht. Op korte termijn zullen ingrepen in het aanbod van overheidsvoorzieningen steeds heftiger op de publieke opinie bevochten moeten worden. Dat is een van de uitdagingen waarvoor de opstellers van een nieuw regeerakkoord zich geplaatst zien.

Literatuur

- Becker, J.W. (2003), *Het sociale draagvlak voor de quartaire sector, 1970-2000. Analyse van meningen*, Werkdocument 91, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Becker, J.W. (2005a), *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002. Een analyse van trends en meningen*, SCP-publicatie 2005/3, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Becker, J.W. (2005b), Het burgerschap in de troonredes, 1945-2005, in P. Dekker en J. de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 59-68
- Becker, J.W., en A.P.N. Nauta (1983), Enkele gegevens over waarden in Nederland na 1945, in J.W. Becker, G.M.W. Enkevort en C.J. Enschedé (red.), *Normen en waarden: verandering of verschuiving?* Den Haag: VUGA, 13-113

- Borre, O. (1995), Beliefs and the scope of government, in O. Borre and E. Scarbrough (Eds.), *The Scope of Government. Beliefs in Government 3*, Oxford: Oxford University Press
- Bos, F. (2005), Collectieve uitgavenquote: van stijging tot daling, *CPB Nieuwsbrief*, december, 8
- Groot, H. de, en E. Pommer (1987), *Individuele voorkeuren voor collectieve voorzieningen*, Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Kam, C.A. de (2005), Goed burgerschap en belastingen, in P. Dekker en J. de Hart (red.), *De goede burger. Tien beschouwingen over een morele categorie*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau, 84-97
- Koopmans, L., A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam, en C.G.M. Sterks (2005), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Stenfert Kroese
- Kuhry, B., en A. van der Torre (2002), *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2005), *De Sociale Staat van Nederland 2005*, Den Haag: SCP
- Wilensky, H.L. (1975), *The Welfare State and Equality. Structural and Ideological Roots of Public Expenditure*, Berkely CA: University of California Press
- Wolfson, D.J. (2001), *Theorie en toepassingen van de economische politiek*, Bussum: Uitgeverij Coutinho

HOOFDSTUK 6

BELASTINGUITGAVEN

HOOFDSTUK 6

BELASTINGUITGAVEN

HOOFDSTUK 6

BELASTINGUITGAVEN

HOOFDSTUK 6

BELASTINGUITGAVEN

De rijksbegroting telt jaarlijks vele duizenden bladzijden. In deze informatiestroom proberen de verantwoordelijke bewindslieden en hun ambtenaren duidelijk te maken wat de overheid wil bereiken, welke uitgaven zij daarvoor doet en hoe zij dit financiert. De begrotingen van de decentrale overheden zijn bij elkaar genomen uiteraard nog veel omvangrijker. Het gaat al met al om veel geld. De collectieve uitgaven beslaan bijna de helft van het bruto binnenlands product.

Zoals gebruikelijk bevat deze vierde editie van het jaarlijks verschijnende *Jaarboek Overheidsfinanciën* een schat aan cijfers. Verder wordt in het *Jaarboek* het overheidsbeleid kritisch onderzocht. Zoals ieder jaar gaat deze editie dieper in op het financieel-economische beleid van het Rijk, waaronder de sociale zekerheid en de gezondheidszorg. De financiën van de decentrale overheden en de Europese Unie krijgen afzonderlijk aandacht. De sectorhoofdstukken analyseren ditmaal de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, het mobiliteitsbeleid, het gebruik van belastinguitgaven, de prestaties van de publieke sector, de financieel-economische organisatie van de overheid en opvattingen over het functioneren van de publieke sector in de publieke opinie.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006* is bedoeld voor iedereen die belang stelt in de ontwikkeling van de publieke sector, dus voor burgers, journalisten, kamerleden, bestuurders en hun adviseurs, deelnemers aan het sociaal overleg, onderzoekers en studenten.

ISBN 90-12-11162-5



9 789012 111621

Sdu UITGEVERS