

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 39, 2007, nr. 1**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

|  |    |
|--|----|
| 1 Van de redactie<br><i>C.A. de Kam en A.P. Ros</i>  | 1  |
| 2 De Zalmnorm en het begrotingsbeleid 1994-2007<br><i>B. Jacobs</i>                          | 3  |
| 3 De voetdruk van de familie en de omvang van de overheid<br><i>K. de Witte en W. Moesen</i> | 38 |
| 4 Kanttekeningen bij het coalitieakkoord<br><i>C.A. de Kam</i>                               | 47 |
| 5 Fiscalisering als symbool<br><i>K.P. Goudswaard</i>  | 49 |
| 6 Ontwikkelingssamenwerking<br><i>H.A.A. Verbon</i>  | 54 |
| 7 Innovatiebeleid<br><i>F.A.G. den Butter</i>  | 59 |
| 8 Inkomensbeleid<br><i>C.L.J. Caminada</i>   | 65 |
| 9 Maatschappelijk ondernemen<br><i>N.P. Mol</i>  | 71 |

## Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 35,- en € 75,-.

### *Onderwerpen*

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

### *Redactieadres*

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

### *Redactie*

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

### *Eindredactie*

drs. L. Hoffman (Leen)

### *Abonnement*

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de [www.tvof.nl](http://www.tvof.nl)

### *Uitgever*

Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

**ISSN 1875-8401**

## Van de redactie

Te beginnen met deze jaargang is een einde gekomen aan de verspreiding van het Tijdschrift voor Openbare Financiën op papier. De redenen die het Algemeen Bestuur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën hebben bewogen tot deze ingrijpende stap zijn uiteengezet in een ten geleide bij de laatste aflevering van de vorige jaargang.

Dit jaar verschijnen twee afleveringen van het Tijdschrift 'on line'. Deze zomeraflevering bevat twee artikelen plus vijf commentaren op het coalitieakkoord van 7 februari 2007 dat ten grondslag ligt aan het vierde kabinet onder leiding van premier Balkenende. Beide artikelen worden hier beknopt voorgesteld

*Jacobs* blikt in zijn bijdrage terug op het sinds 1994 gevoerde begrotingsbeleid en formuleert een aantal aanbevelingen voor het in de toekomst te voeren beleid. De auteur stelt vast dat in de periode 1994-2007 geen sprake is geweest van een grondige sanering van de overheidsfinanciën. Hierdoor is ingeteerd op het overheidsvermogen. De toekomstige verplichtingen van de overheid zijn explosief toegenomen, waardoor de overheid anno 2007 feitelijk een nettoschuld heeft, daar waar zij in 2000 nog over een positief netto vermogen beschikte.

Het trendmatige begrotingsbeleid werkt nog niet goed werkt. Rentemeevallers, hogere gasbaten vanwege de hoge olieprijs en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn ingezet voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, met name bij de gezondheidszorg. Dit heeft de overheidsfinanciën aan het begin van deze eeuw uit het lood geslagen. Daarnaast is via het FES-fonds geld verkwanseld aan onrendabele investeringsprojecten.

Volgens *Jacobs* verdient de Zalmnorm daarom op verschillende punten aanpassing. Demografische factoren, ruilvoetverlies, het Baumol-effect en verkapte uitgavenverhogingen moeten worden geëlimineerd uit de plafonds voor de overheidsuitgaven. Belastinguitgaven aan aftrekposten (bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en fiscale faciliteiten voor pensioensparen) horen in beginsel ook van een neutraal structureel uitgavenplafond te worden voorzien om de explosieve groei van deze belastinguitgaven te beteugelen. Voor elke regeerperiode vindt additionele politieke besluitvorming plaats om de neutrale uitgavenkaders desgewenst aan te passen aan demografische veranderingen (vergrijzing), het Baumol-effect, ruilvoetveranderingen en grotere vraag naar overheidsuitgaven, zoals bij de gezondheidszorg. Mee- en tegenvallers aan inkomstenkant van de begroting en de uitgaven aan WW en bijstand zijn tijdelijk en lopen bijgevolg in het financieringstekort. Belastingmeevallers en meevallers in de sociale zekerheid worden niet aangewend voor structurele uitgavenverhogingen of lastenverlichtingen.

Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat aan het einde van elke regeerperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën. Structurele mee- of tegenvallers worden aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode gesaldeerd met het houdbaarheidstekort. Het FES-fonds dient te verdwijnen en alle aardgasmeevallers dienen volledig te worden ingezet voor vermindering van de overheidsschuld. Overheidsinvesteringen kunnen worden gefinancierd door schuld aan te gaan, echter onder de strikte voorwaarde dat alleen voor het rendabele deel van investeringsuitgaven

wordt geleend. Het onrendabele deel dient via belastingverhoging te worden gefinancierd.

In hun bijdrage speuren *De Witte* en *Moesen* naar drijvende krachten die de opvallende groei van de overheidsuitgaven in de achter ons liggende decennia kunnen verklaren. Nieuw in hun bijdrage is de argumentatie dat economieën met een kleinere gemiddelde gezinsgrootte kennelijk meer gezinstaken uitbesteden aan de collectieve sector. Zij komen tot deze slotsom met statistische analyses voor een steekproef van 23 OESO-landen.

C.A. de Kam en A.P. Ros

## De Zalmnorm en het begrotingsbeleid 1994-2007 <sup>1</sup>

*Bas Jacobs\**

### Samenvatting

Anders dan vaak wordt beweerd, is in de periode 1994-2007 geen sprake is geweest van een grondige sanering van de overheidsfinanciën. Hierdoor is ingeteerd op het overheidsvermogen. De toekomstige verplichtingen van de overheid zijn explosief toegenomen, waardoor de overheid anno 2007 feitelijk een netto schuld heeft, daar waar zij in 2000 nog over een positief netto vermogen beschikte.

Het trendmatige begrotingsbeleid werkt nog niet goed werkt. Rentemeevallers, hogere gasbaten vanwege de hoge olieprijs en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn in het recente verleden ingezet voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, met name bij de gezondheidszorg. Dit heeft de overheidsfinanciën aan het begin van deze eeuw uit het lood geslagen. Daarnaast is via het FES-fonds geld verkwanseld aan onrendabele investeringsprojecten.

De Zalmnorm verdient daarom op verschillende punten aanpassing. Aftrekposten (bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en fiscale faciliteiten voor pensioensparen) horen in beginsel ook van een neutraal structureel uitgavenplafond te worden voorzien om de explosieve groei van deze belastinguitgaven te beteugelen. Voor elke regeerperiode vindt additionele politieke besluitvorming plaats om de neutrale uitgavenkaders desgewenst aan te passen aan demografische veranderingen (vergrijzing), het Baumol-effect, ruilvoetveranderingen en grotere vraag naar overheidsuitgaven, zoals bij de gezondheidszorg.

Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat aan het einde van elke regeerperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën. Structurele mee- of tegenvallers worden aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode gesaldeerd met het houdbaarheidstekort. Het FES-fonds dient te verdwijnen en alle aardgasmeevallers dienen volledig te worden ingezet voor vermindering van de overheidsschuld.

Overheidsinvesteringen kunnen worden gefinancierd door schuld aan te gaan, echter onder de strikte voorwaarde dat alleen voor het rendabele deel van investeringsuitgaven wordt geleend. Het onrendabele deel dient via belastingverhoging te worden gefinancierd.

Trefwoorden: begrotingsbeleid, zalmnorm, belastinguitgaven, begrotingssaldo

Gedurende het 'tijdperk Zalm' (1994-2007) is de collectieve sector gekrompen en is de belastingdruk verlaagd. Tegelijkertijd is ook ingeteerd op het overheidsvermogen, omdat de overheid meer heeft uitgegeven dan er aan belastingen binnenkwam. Dat de overheidsschuld toch is gedaald, komt door de verkoop van overheidsbezittingen en overheidsdeelnemingen en de verdere uitputting van de gasvoorraad. Meevallers door de lage rente, hogere gasbaten en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn gebruikt voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, met name aan de gezondheidszorg. De houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn is niet verbeterd, maar verslechterd als gevolg van het gevoerde beleid.

De volatiliteit van het structurele robuuste primaire saldo laat zien dat er kanttekeningen kunnen worden geplaatst bij de werking van het trendmatig begrotingsbeleid. Ook is het begrotingsbeleid nog vaak procyclisch. De Zalmnorm zou daarom in een aantal richtingen moeten worden aangepast. Uitgavenplafonds moeten worden geschoond voor demografische factoren, prijsstijgingen van de overheid door ruilvoetverlies of het Baumol-effect, en voor verkapte uitgavenverhogingen in de zorg. Belastinguitgaven moeten in beginsel eveneens van een uitgavenplafond worden voorzien. Alle uitgaven- en inkomstenmeevallers lopen vervolgens in het financieringstekort. Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat er aan het einde van elke regeerperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën. Het FES-fonds dient te verdwijnen en aardgasmeevallers moeten worden gebruikt voor aflossing van de overheidsschuld. Overheidsinvesteringen kunnen voor het rendabele, materiële deel worden gefinancierd met overheidsschuld en voor het resterende deel moet belasting worden geheven.

## 1 Inleiding

De naar minister Zalm vernoemde en door hem in de periode 1994-2007 in praktijk gebrachte norm voor het begrotingsbeleid dwingt alom bewondering af. Zalm heeft het imago van de vrijwel onkreukbare anti-politicus die desnoods de politieke ambities van zijn collega's frustreert om de overheidsfinanciën in het gareel te houden. De paradox is dat Zalm in werkelijkheid een politicus is die, juist dankzij zijn behendigheid, zijn superieure kennis van zaken en zijn begrotingsregels, de meeste van zijn bestedingsgrage collega's in bedwang heeft kunnen houden. Zalm heeft een aanzienlijke verkleining van de collectieve sector weten te bewerkstelligen, in combinatie met een verbetering van het begrotingssaldo en een verlaging van het belastingpeil. Het alom heersende beeld van Zalm als een anti-politicus is daarmee onjuist. Zalm's beleid kan niet anders dan als een eclatant liberaal succes worden bestempeld. Zalm is daarmee wellicht de meest invloedrijke politicus van de afgelopen jaren geweest. Dit stuk abstraheert verder van noties over de persoon Zalm en het politieke spel, maar richt zich sec op de overheidsfinanciën.

Het begrotingsbeleid gedurende 1994-2007 wordt aan een kritische economische analyse onderworpen. Normatieve uitgangspunten van de analyse zijn dat het begrotingsbeleid op de korte termijn de conjunctuur niet moet versterken en op lange termijn gericht moet zijn op het bereiken van houdbare overheidsfinanciën.

Door misplaatst overheidsbeleid nodeloos grote conjuncturele uitslagen veroorzaken welvaartsverliezen vanwege grotere economische onzekerheid, misallocatie van productiefactoren (onderbezetting kapitaalgoederenvoorraad, werkloosheid) en verstoren het gedrag van huishoudens en bedrijven. Begrotingsbeleid zal daarom idealiter anticyclisch of tenminste neutraal over de conjunctuurcyclus moeten zijn om vraagfluctuaties te voorkomen en de conjunctuur daarmee te stabiliseren. Ook aanbodgerichte *tax smoothing*-principes dicteren dat op korte termijn procyclisch beleid wordt vermeden om schommelingen in de belastingtarieven te vermijden. Het is optimaal om belastingen over de tijd uit te smeren aangezien de welvaartsverliezen van verstoringe belastingheffing bij benadering kwadratisch toenemen met het tarief (Barro, 1979). Tijdelijke meevallers dienen daarom in het tekort te lopen, terwijl voor tijdelijke

tegevallers geleend mag worden. Structureel beleid mag daarentegen nooit uit tijdelijke meevallers worden gefinancierd maar dient gepaard te gaan met een hoger belastingpeil. Daarnaast moeten de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar zijn. Dat is nu niet het geval en de overheidsfinanciën zullen bij ongewijzigd beleid ontsporen door de vergrijzing van de bevolking en de uitputting van de gasvoorraad (Van Ewijk *et al.*, 2006). Op lange termijn geldt eveneens het *tax smoothing*-principe. De overheid moet nu vermogen opbouwen of haar toekomstige verplichtingen beperken om te voorkomen dat de belastingtarieven in de toekomst fors zullen stijgen.

Conjuncturele stabilisatie en het bereiken van houdbare overheidsfinanciën gaan evident gepaard met verdelingseffecten, zowel binnen als tussen generaties. Ook vanuit verdelingsperspectief is procyclisch begrotingsbeleid onwenselijk, omdat de werkloosheids- en inkomensrisico's veelal het zwaarst op de schouders van de meest kwetsbare werknemers drukken. Bovendien dreigen jongere generaties opgezadeld te worden met de kosten van de vergrijzing. Het bereiken van houdbare overheidsfinanciën kan helpen om de balans tussen de generaties te bewaren.

De belangrijkste conclusie van deze bijdrage is dat het sinds 1994 gevoerde begrotingsbeleid niet altijd de toets der kritiek kan doorstaan. Hoewel het overheidsaandeel in het nationaal inkomen fors is afgenomen en de belastingen zijn verlaagd, is de netto vermogenspositie van de overheid niet structureel verbeterd en zijn de overheidsfinanciën niet beter houdbaar geworden, ondanks en dankzij het gevoerde beleid. Daarnaast gaat er nog steeds conjuncturele instabiliteit uit van het gevoerde begrotingsbeleid, zodat het niet echt als trendmatig kan worden gekenschetst. Te veel incidentele meevallers door de hoogconjunctuur, lagere rentelasten en hogere gasbaten zijn voor verlaging van de belastingen of hogere uitgaven ingezet. Hoewel de Zalmnorm een welkom begin maakte met meer discipline in de overheidsfinanciën zal dit stuk de Zalmnorm amenderen met voorstellen die tot een verbetering van de begrotingsregels moeten leiden.

## 2 Uitgaven en inkomsten van de overheid, 1994-2007

Figuur 1 toont de ontwikkeling van de overheidsuitgaven en de belastinginkomsten voor de periode 1950-2007 (figuur 1a) en apart voor de periode 1994-2007 (figuur 1b). In de naoorlogse jaren is de uitbouw van de welvaartsstaat voltooid. Dit mondt uit in een overheidsaandeel in het nationaal inkomen van meer dan zestig procent rond 1980. Gedurende de economische crisis die daarop volgde, raakten overheidsfinanciën uit het lood, omdat het belastingpeil – eveneens zeer fors gestegen – toch te ver achterbleef bij de uitgaven. De daling van de overheidsuitgaven wordt ingezet onder de kabinetten-Lubbers. Sinds Zalm's aantreden in 1994 heeft de gestage daling van het overheidsaandeel met maar liefst 10,1 procent bbp doorgezet en komt uit op 45,6 procent bbp in 2007.

Minstens zo opvallend als de daling van de overheidsuitgaven, is de parallelle afname van de belastingontvangsten van 52,2 procent bbp in 1994 tot 45,5 procent bbp in 2007, derhalve een afname met 6,7 procentpunt. De belastingherziening van 2001 heeft tot een extra daling van de belastingdruk geleid. Maar de economische omstandigheden dwongen de kabinetten-Balkenende na 2002 om de belastingen weer te verhogen. De eerste conclusie is dat de verkleining van de collectieve sector een lagere belastingdruk mogelijk heeft gemaakt. In de jaren 80 was de Nederlandse economie

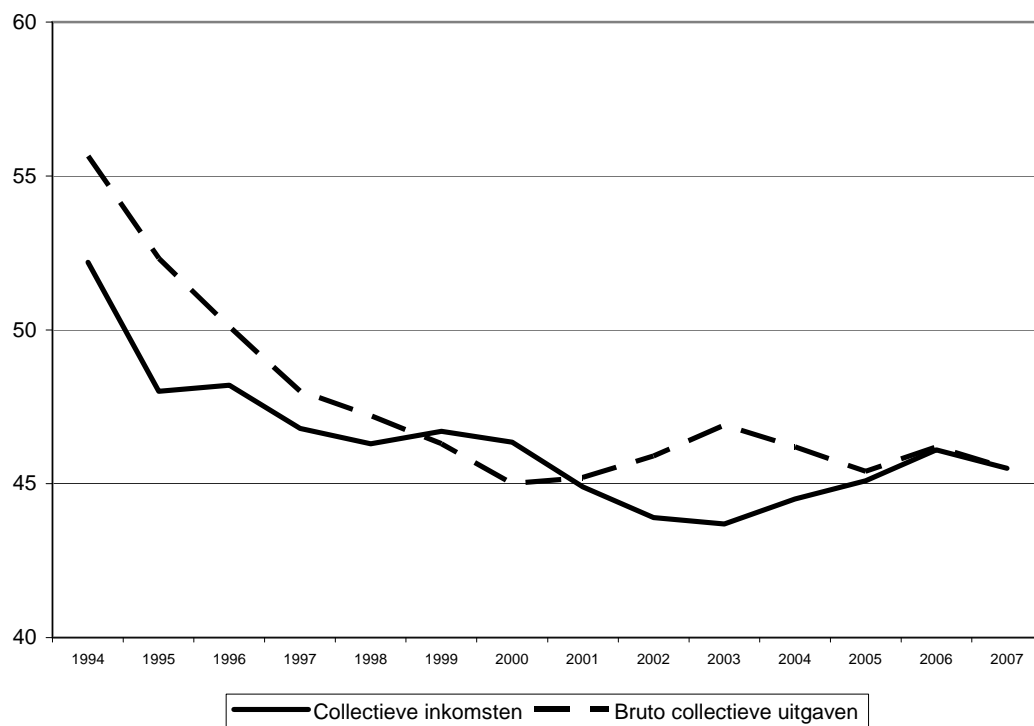
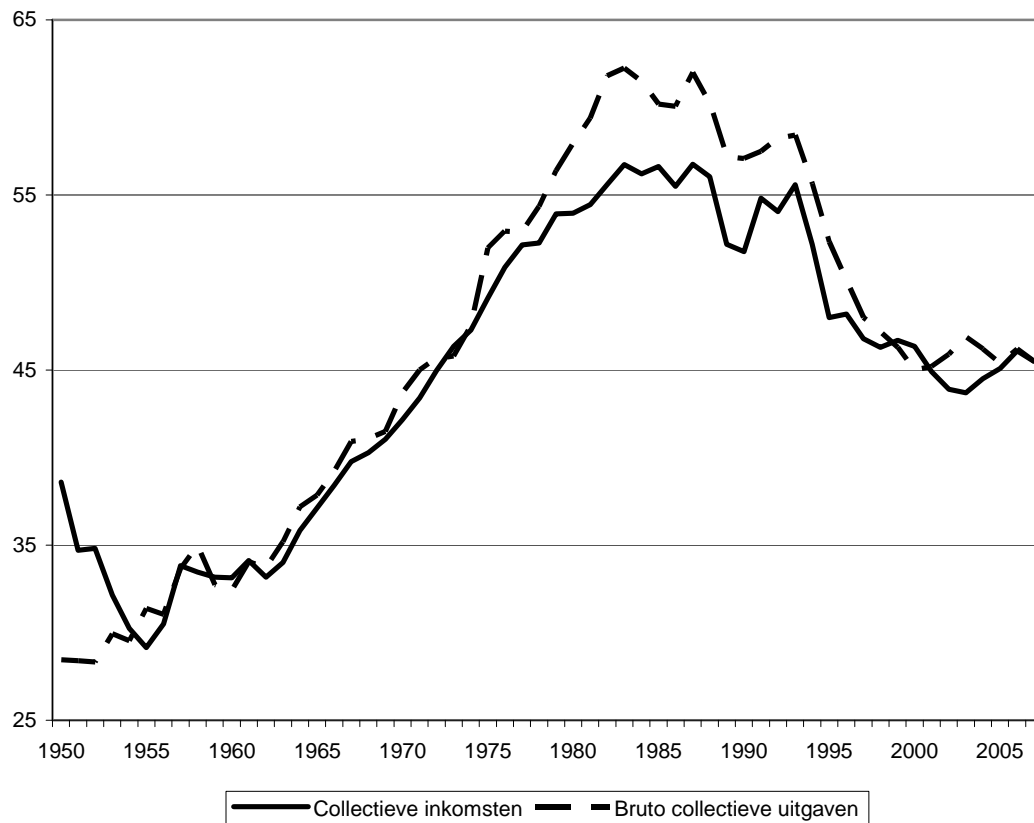
mede vanwege het hoge belastingpeil en de uit de hand gelopen sociale zekerheid in een diepe crisis terechtgekomen. De economische structuur zal door de verlaging van de collectievelastendruk en de reorganisatie van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid zijn versterkt.

Het is echter de vraag of overheidsfinanciën verbeteren als bezuinigingen op de overheid worden 'uitgekeerd' in de vorm van lagere belastingen. De belastingen gaan vanaf 1955 bijna gelijk op met de overheidsuitgaven, maar blijven stelselmatig achter op de uitgaven in de jaren 80. Dit blijft ook zo in de jaren daarna, met slechts twee uitzonderingen: de jaren 1999 en 2000. Desondanks gaf de overheid gedurende de hele periode 1994-2007 per saldo meer uit dan ze binnenkreeg. De beperkte overschotten in de jaren 1999 en 2000 waren niet voldoende om de tekorten in de andere jaren te compenseren.

Conclusie: er is dus ingeteerd op het overheidsvermogen.



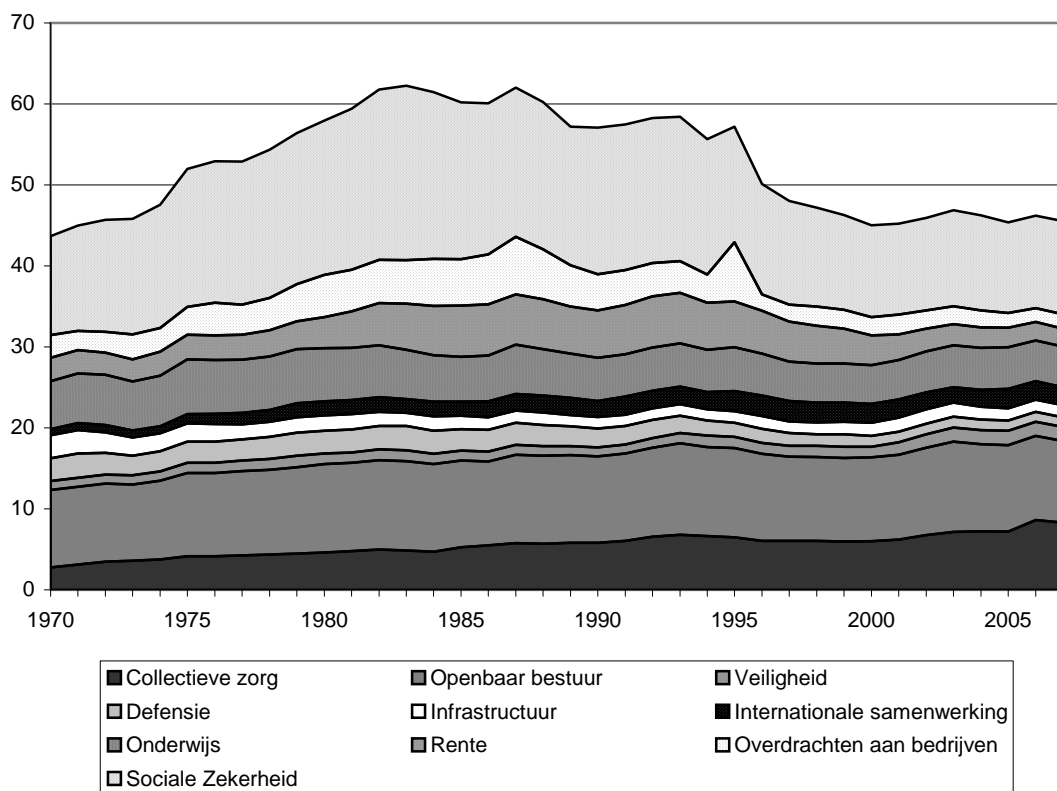
Figuur 1: Collectieve inkomsten en uitgaven 1950-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Figuur 2 laat zien dat de daling van de collectieve uitgaven met name bij de sociale zekerheidsuitgaven is gerealiseerd. Ook de rentelasten liepen terug, omdat de overheidsschuld is verminderd en de reële rente op staatsobligaties fors is gedaald. De rentelasten zijn eveneens gedrukt omdat de nominale rente daalde vanwege een lagere inflatie. Daarentegen maakt het collectief gefinancierde aandeel van de uitgaven voor gezondheidszorg een gestage groei door. Het uitgavenaandeel van de overige categorieën in het nationaal inkomen is opvallend constant over de tijd. De piek in 1995 bij de overdrachten aan bedrijven is veroorzaakt door de afkoop van de subsidies aan de woningbouwcorporaties van 4,88 procent bbp.

Figuur 2: Samenstelling collectieve uitgaven 1970-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Macro Economische Verkenning 2007

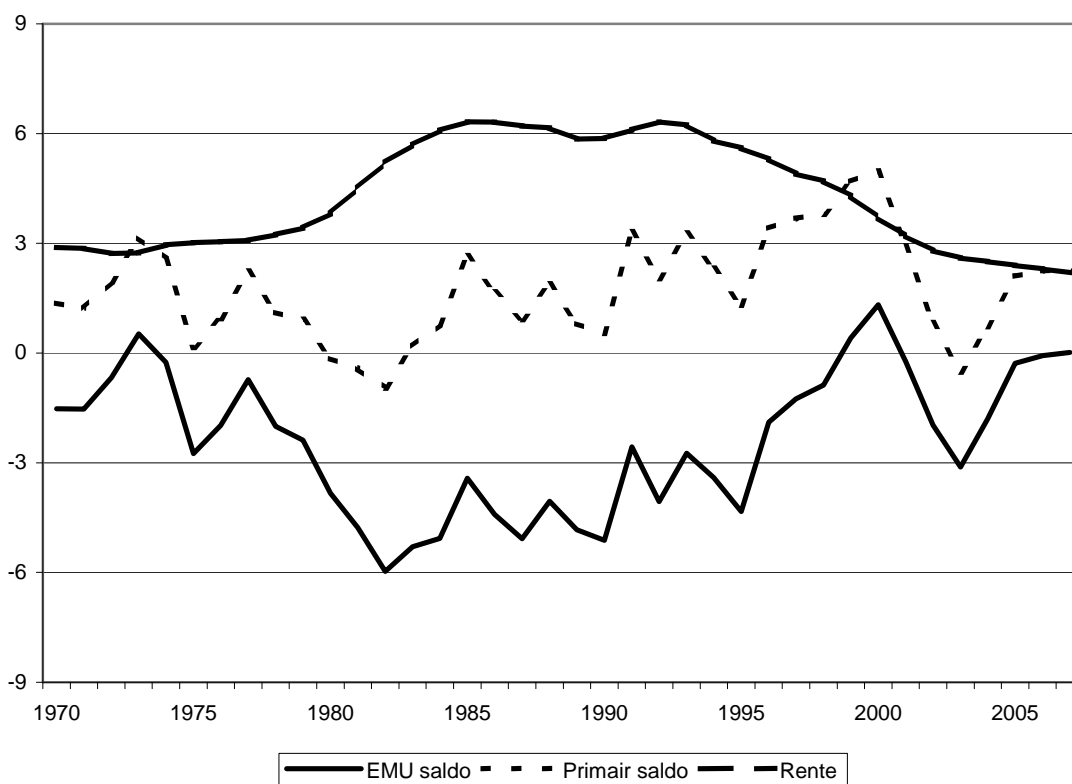
### 3 Financieringstekort en primair saldo, 1994-2007

Figuur 3 geeft de ontwikkeling van het financieringstekort ('EMU-saldo') en het primaire financieringssaldo (belastingen minus uitgaven, exclusief rente).<sup>2</sup> Het feitelijke EMU-saldo vertoonde in de periode 1994-2007 grote uitslagen. Zalm begon in 1994 met een tekort van 3,4 procent van het bbp. Dit is in de jaren die daarop volgden weggewerkt en gedurende de hoogconjunctuur omgeslagen in overschotten van 0,4 procent bbp in 1999 en 1,2 procent bbp in 2000, de eerste overschotten sinds 1973. De recessie aan het begin van deze eeuw leidde tot zwaar weer in de overheidsfinanciën waarbij het financieringstekort met 3,1 procent bbp de maximale waarde van het Groei- en StabiliteitsPact overschreed. Op basis van cijfers uit de *Macro Economische Verkenning*

2007 is de overheidsbegroting dit jaar weer in balans en vertoont de begroting in 2006 een klein overschot. Dit beeld zal in de *Voorjaarsnota 2007* nog bevestigd moeten worden, want diverse tegenvallers (zorguitgaven, gas) en Zalm's boedelbrief zorgen vermoedelijk voor een stevig financieringstekort.

Het primaire financieringssaldo (EMU-saldo plus betaalde rente) vertoont nog wat grotere uitschieters dan het EMU-saldo. Het verschil tussen beide lijnen bestaat uit de betaalde rente op de overheidsschuld. De rentevoet is in de periode 2000-2006 met zo'n 200 basispunten gedaald. Daar heeft de schatkistbewaarder de vruchten van geplukt. Ook de daling van de schuldquote en de lage inflatie hebben de rentelasten beperkt. Vanaf 2000 verslechteren zowel het financieringstekort als het primaire saldo.

Figuur 3: EMU-saldo, primair saldo en betaalde rente 1970-2007 (procenten bbp)

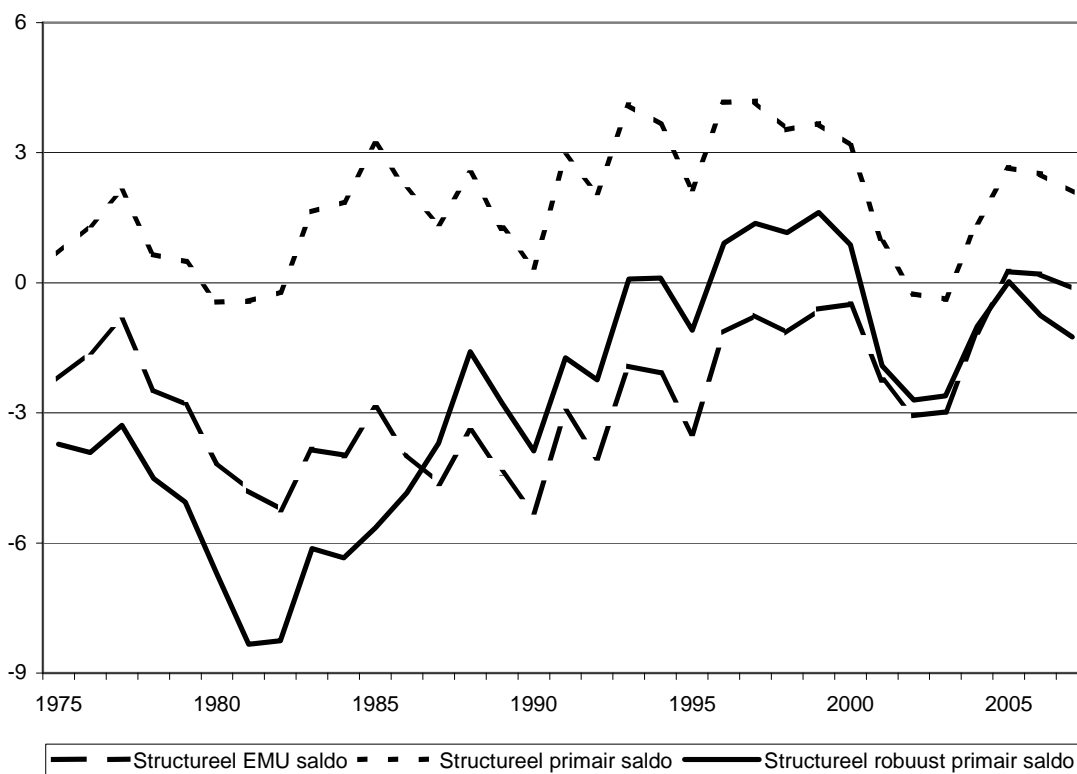


Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën en Macro Economische Verkenning 2007

Toch kunnen deze reeksen niet het hele verhaal vertellen van het gevoerde budgettaire beleid, omdat de invloed van de conjunctuur een niet verwaarloosbare rol speelt. Daarnaast nam niet alleen de rente af, maar incasseerde de overheid ook meer gasopbrengsten vanwege de hoge olieprijs. De overheid heeft ook overheidsaandelen en bezittingen verkocht waardoor de inkomsten uit vermogen afnamen. Figuur 4 geeft de voor de conjunctuur geschoonde, dat wil zeggen, *structurele* saldi voor het EMU-tekort en het primaire saldo. Daarnaast is ook het *structurele robuuste* primaire saldo weergegeven waarbij het primaire saldo voor zowel de conjuncturele invloed als de veranderingen in rente, vermogensinkomsten en gasbaten is gecorrigeerd. De structurele saldi zijn berekend volgens de CPB-methode.<sup>3</sup> De conjuncturele component in het primaire saldo is gelijk aan de output gap maal de

begrotingselasticiteit. De begrotingselasticiteit geeft aan met hoeveel procent het primaire saldo toeneemt als de economie met 1 procent groeit. De begrotingselasticiteit is in lijn met OESO-schattingen van Girouard en André (2005) gesteld op 0,55.<sup>4</sup> De output gap geeft de afwijking van de feitelijke productie ten opzichte van de potentiële productie (in procenten). Voor Nederland is de output gap beschikbaar vanaf 1975.<sup>5</sup> De potentiële productie wordt geschat met een productiefunctie (CPB, 2003). Voor de structurele saldi is een gewogen gemiddelde genomen van de output gap van elk jaar (25%) en die van het jaar daarvoor (75%). De conjunctuur werkt dus met enige vertraging door op het primaire overheidssaldo. Deze conjuncturele opschoning is al met al niet zonder haken en ogen. Alles staat of valt met de juistheid van de output gap en de veronderstelde constante begrotingselasticiteit, zie ook CPB (2005, p.146).

*Figuur 4: Structureel EMU-saldo, structureel primair saldo en structureel robuust primair saldo 1975-2007 (procenten bbp)*



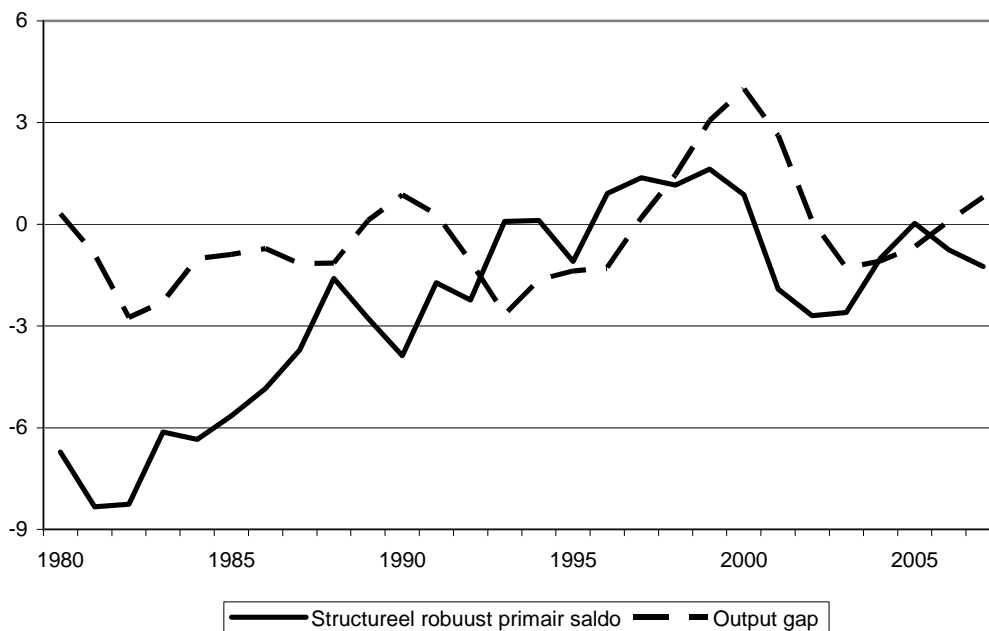
Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën, CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen

De voor de conjunctuur geschoonde saldi zijn vrijwel alleen nuttig voor een analyse ex-post, aangezien het in praktijk niet mogelijk blijkt ex-ante in te schatten hoe de conjunctuur zich zal ontwikkelen. Daardoor hebben de ramingen van het CPB een aanzienlijke voorspelfout.<sup>6</sup> Ook vertonen de structurele saldi aanzienlijke uitschieters. Verder is het aannemelijk dat de conjunctuur nooit perfect uit de reeksen kan worden gefilterd, zoals ook uit figuur 4 blijkt. Er bestaat dus aanzienlijke onzekerheid over de werkelijke structurele saldi.

De belangrijkste indicator voor het gevoerde begrotingsbeleid is het structurele robuuste primaire saldo (SRPS), dat is geschoond voor de conjunctuur, de rente, gasbaten en overige vermogensinkomsten. In 1982 is het SRPS maar liefst 8,3 procent bbp negatief. Na het dieptepunt van de economische crisis begint het SRPS aan een opvallende opmars gedurende de kabinetten-Lubbers. Onder de toenmalige minister van Financiën Kok komt het SRPS voor het eerst boven de nul in 1993.

Zalm vangt zijn ministerschap in 1994 aan met een bescheiden positief SRPS van 0,1 procent bbp. Na een dip in 1995 zet gedurende het kabinet-Kok I de verbetering van het SRPS door om op 1,2 procent bbp in de plus te eindigen in 1998. Onder het kabinet-Kok II bereikt het SRPS in 1999 met 1,6 procent bbp het hoogste punt in de periode 1975-2007. Daarna komt de economische dreun die Zalm gedurende zijn ministerschap niet meer te boven komt. In 2002 eindigt het SRPS op -2,7 procent bbp, een verslechtering met 4,3 procentpunt bbp in slechts drie jaar tijd. Alleen de verslechtering in de rampjaren 1977-1981 was met 5,0 procent bbp nog groter. De kabinetten-Balkenende II en III hebben alle zeilen bijgezet en het SRPS stond weer bijna op nul in 2005. Echter, in 2006 en 2007 verslapt de begrotingsdiscipline en wordt de bijna helft van Balkenende's budgettaire inhaalslag teruggedraaid om in 2007 te eindigen op -1,2 procent bbp. Aan het einde van Zalm's ministerschap staat het SRPS er slechter voor dan het kleine positieve saldo waarmee hij begon en is een einde gekomen aan de gestage verbetering van het SRPS die aan het begin van de jaren 80 is ingezet.

*Figuur 5: Structureel robuust primair saldo en output gap, 1990-2007 (procenten bbp)*



Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Het begrotingsbeleid is niet erg anticyclisch geweest. Figuur 5 geeft het SRPS en de output gap. Indien het SRPS en de output gap zich in dezelfde richting bewegen dempt de overheid actief de conjuncturele uitslagen met beleid. Echter, als de lijnen in de figuur

in tegengestelde richting bewegen voert de overheid een procyclisch budgettair beleid dat de hoogconjunctuur aanwakkert of de laagconjunctuur versterkt.

Gedurende het kabinet-Kok I heeft de begroting in 1995 en 1998 een procyclisch effect. Op de top van de conjunctuur in 2000 wordt eveneens procyclisch begroot. De belastingherziening in 2001 is achteraf gezien een conjunctureel geluk bij een ongeluk gebleken. Terwijl de economie een forse recessie ingleet, dempte de overheid actief met een omvangrijke lastenverlichting. Aanvankelijk leek de belastingherziening zeer onverstandig, omdat de economie al op volle toeren draaide. Mede dankzij de belastingherziening slaat het overschot van het SRPS om en verslechtert het SRPS tussen 1999 en 2001 fors. Aanvankelijk bemoeilijkten de kabinetten-Balkenende het economisch herstel. Terwijl de economie nauwelijks vooruit te branden was, werd een zeer forse inhaalslag in de overheidsfinanciën gemaakt om het structurele saldo van -2,7 procent bbp op 0 te krijgen. In 2006 en 2007 zien we wederom een procyclisch begrotingsbeleid, doordat het eerst-zuur-dan-zoetbeleid samenvalt met een aantrekkende conjunctuur.

Gedurende 1994-2007 pakte het begrotingsbeleid in zes van de veertien jaar procyclisch uit. Dit was in de periode 1980-1993 in zeven van de veertien jaar het geval (beide perioden omvatten ongeveer anderhalve conjunctuurcyclus).

Een ander opvallend aspect van het begrotingsbeeld in de periode 1994-2007 zijn de forse uitslagen van het SRPS, net als die van het feitelijke EMU-tekort. De Zalmnorm beloofde meer stabiliteit in de overheidsfinanciën te brengen. Wat aan fluctuaties wordt waargenomen zou voornamelijk het gevolg moeten zijn van economisch beleid en politieke keuzen, aangezien de conjuncturele invloed naar beste inzicht uit de cijferreeksen is gefilterd. Bij een echt trendmatig begrotingsbeleid zou het SRPS vrijwel geen uitslagen vertonen, maar een trendmatig beloop laten zien. Om dit te toetsen is met kleinste kwadratenregressies een lineaire trend door het SRPS geschat voor de gehele periode 1980-2007 en voor de sub-perioden 1980-1993 en 1993-2007. Tabel 1 geeft de resultaten. Het SRPS stijgt gedurende 1980-1993 gemiddeld met 0,6 procentpunt per jaar en daalt in de Zalm-periode gemiddeld met 0,2 procentpunt per jaar. De opwaartse trend in het SRPS is dus onder Zalm omgebogen in een dalende trend, wat opmerkelijk genoemd kan worden.

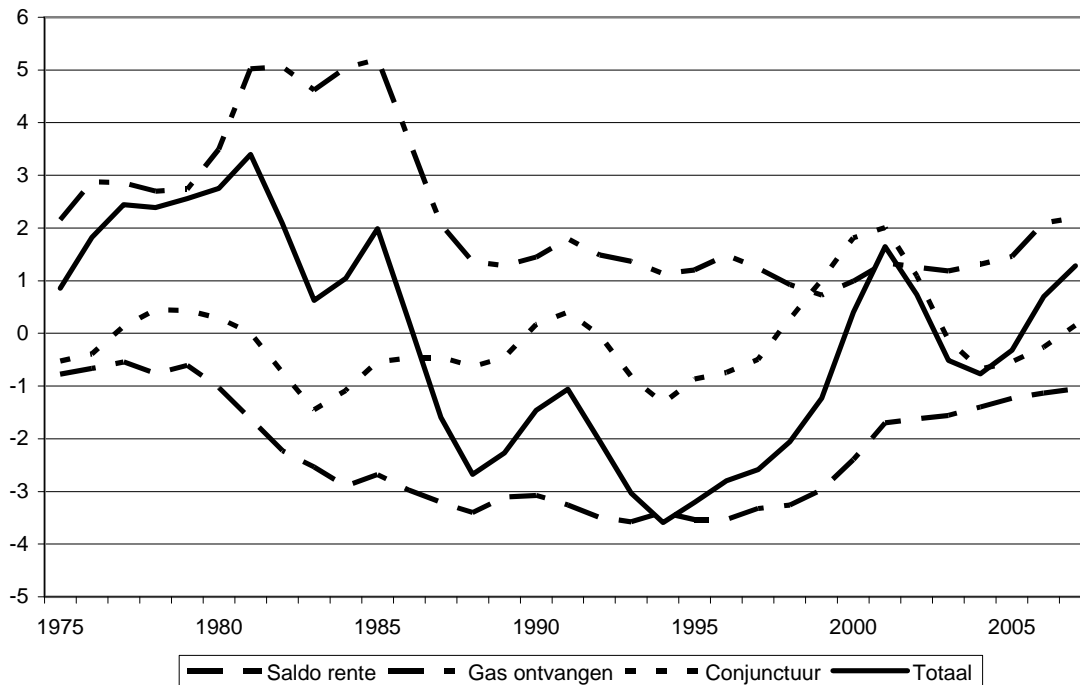
Tabel 1: Schattingen van structureel robuust primair saldo op lineaire trend

|                         | 1980-2007        | 1980-1993        | 1994-2007       |
|-------------------------|------------------|------------------|-----------------|
| Constante               | -6.01 (0.71) *** | -8.17 (0.52) *** | 2.92 (1.84) *   |
| Trend                   | 0.26 (0.045) *** | 0.57 (0.068) *** | -0.16 (0.088) * |
| R <sup>2</sup>          | 0.57             | 0.86             | 0.22            |
| Standaardfout regressie | 1.94             | 1.01             | 1.33            |
| Aantal observaties      | 28               | 14               | 14              |

Noot: standaardfouten tussen haakjes. \*\*\* statistische significantie op 1% niveau. \* statistische significantie op 10% niveau.

Belangrijker voor de evaluatie van de Zalmnorm zijn de afwijkingen van het trendmatig beloop van het SRPS. De afwijkingen zouden door het trendmatig begrotingsbeleid moeten zijn afgenomen. Dit blijkt evenwel niet het geval te zijn. De standaardfout van de regressie geeft de spreiding aan van het SPRS rond de lineaire trend. De standaardfout is met zo'n 33 procent toegenomen. Met andere woorden, het SRPS kent onder Zalm veel sterkere fluctuaties dan gedurende het pre-Zalm tijdperk 1980-1993 het geval was. De schommelingen van het SRPS zijn veel groter dan die van het EMU-tekort. Daaruit moet de conclusie worden getrokken dat tijdelijke meevallers in de praktijk zijn gebruikt voor (al dan niet structurele) uitgavenverhogingen en lastenverlichtingen. Dat blijkt ook uit figuur 6, met een decompositie van de verschillen tussen het EMU-saldo en het SRPS. Op de forse conjuncturele terugslag in 2002-2003 na, zien we dat het EMU-saldo in de periode 1994-2007 zeer fors kon verbeteren door incidentele factoren vanwege i) de hoogconjunctuur eind jaren 1994-2001 en 2006-2007; ii) de lagere netto rentelasten (uitgaven minus ontvangsten) en iii) de hogere gasbaten (met name in de laatste jaren). Het gaat hierbij om bijna 5 procent bbp saldoverbetering uit conjunctuur, gas en rente in 13 jaar tijd.

Figuur 6: Incidentele factoren en rente-effecten in EMU-saldo, 1975-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Tijdreeksen Overheidsfinanciën, CPB Macroeconomische Verkenning 2007 en eigen berekeningen

De conjunctuur valt moeilijk te voorspellen, met name de terugval in 2003 kwam onverwacht. Daarop kan het begrotingsbeleid niet achteraf worden bekritiseerd. De conjunctuur had een niet te verwaarlozen invloed op de ontwikkeling van het EMU-saldo, met name in de Paarse jaren. Daarnaast zijn de begrotingsprestaties gedurende 1994-2007 sterk geflatteerd door de rentemeevallers gedurende de hele periode 1994-2007 en de gasbaten in 2006-2007. Deze hebben het EMU-saldo aanzienlijk kunnen verbeteren terwijl de lange-termijn houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet toenam. Al met al zijn de begrotingsprestaties bescheiden geweest, gezien de sterke economische rugwind gedurende in de jaren 1994-2007, in vergelijking met de jaren ervoor.

De algehele conclusie is dat het begrotingsbeleid niet een trendmatiger karakter heeft gekregen gedurende 1994-2007. De gerealiseerde EMU-saldi gedurende 1994-2007 zijn aanzienlijk geflatteerd door (hoog)conjunctuur, lagere netto rentelasten en hogere gasbaten.

#### 4 Schuld en overheidsvermogen, 1994-2007

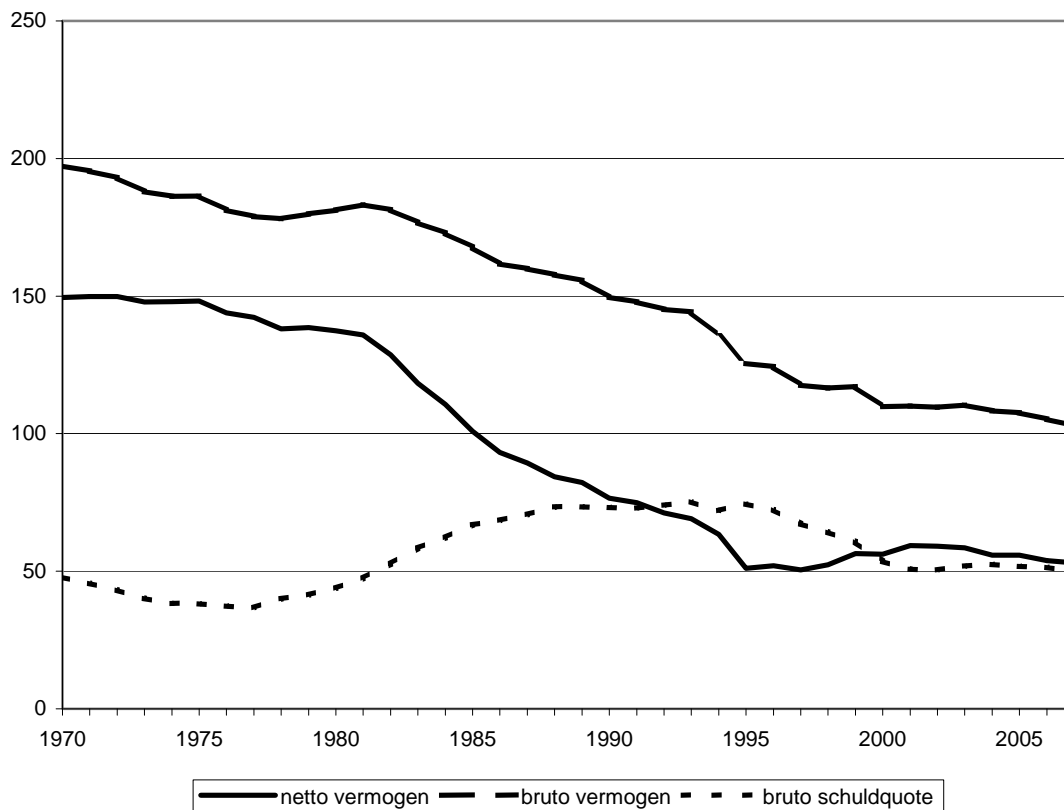
Hoewel de overheid meer uitgaf dan ze binnenkreeg, is de schuldquote onder Zalm's bewind toch afgenomen, zie figuur 7. In 1994 bedroeg de overheidsschuld 72,1 procent bbp en de teller staat nu op 49,8 procent bbp, een afname van 22,3 procentpunt. De daling van de overheidsschuld heeft ten onrechte aanleiding gegeven tot bewieroking van de hoeder van de schatkist. Uit de daling van de overheidsschuld alleen mag niet worden



geconcludeerd dat de netto vermogenspositie van de overheid is verbeterd. Daarvoor moet ook naar de overheidsbezittingen worden gekeken. Dan blijkt dat de daling van de overheidsschuld niet opweegt tegen de waardedaling van overheidsbezittingen (beide grootheden uitgedrukt als aandeel van het bbp).<sup>7</sup>

Het financiële bezit van de overheid daalde met 11,7 procent bbp gedurende 1994-2007. Overheidsdeelnemingen zijn met grote regelmaat verkocht, zie ook figuur 8. De jaarlijkse subsidies aan de woningcorporaties zijn in 1995 afgekocht. De woningcorporaties hebben dit geld gebruikt om hun leningen aan de overheid af te lossen. De kapitaalgoederenvoorraad (overheidsgebouwen e.d.) nam bovendien af met 7,1 procent bbp. Door verkoop van overheidsvermogen en vermindering van de kapitaalgoederenvoorraad is de omvang van het overheidsbezit met 18,8 procent van het bbp gedaald, vrijwel evenveel als de overheidsschuld afnam. Bovendien slonk de waarde van de gasvoorraad met 13,9 procent bbp gedurende 1994-2007. De gasopbrengsten vloeien in het FES-fonds, waaruit infrastructuurprojecten worden gefinancierd. Het is de vraag of die projecten een substantiële bijdrage hebben geleverd aan de verbetering van de vermogenspositie van de overheid, waarover later meer. Het overheidsvermogen daalde in totaal met 32,7 procent bbp gedurende 1994-2007, zie figuren 7 en 8. Figuur 7 geeft zowel de daling van het overheidsbezit als de daling van het netto overheidsvermogen. De Nederlandse overheid heeft door verkoop van overheidsbezittingen en vermindering van de kapitaalgoederenvoorraad de overheidsschuld kunnen verlagen gedurende 1994-2007. Dit is een broekzak-vestzakoperatie. Tegenover lagere schulden en de uitgespaarde rente staan minder overheidsbezittingen en dus verminderde vermogensinkomsten of rendement op overheidskapitaal. Netto is de vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 met zo'n 10 procent bbp verslechterd. De verslechtering van de vermogenspositie is geconcentreerd in 1995 vanwege de afkoop van de woningbouwcorporaties. Wel is een trendbreuk met het verleden zichtbaar. Sinds Zalm's aantreden in 1994 is het tempo waarin het netto overheidsvermogen wordt uitgehold tot stilstand gekomen, want het overheidsvermogen is sinds 1995 vrijwel constant.<sup>8</sup>

Figuur 7: Netto en bruto overheidsvermogen en bruto schuld, 1970-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2006

Saillant detail is dat Zalm eerder, in zijn hoedanigheid van directeur van het Centraal Planbureau, ernstig bezwaar maakte tegen de te nauwe focus op het financieringstekort en een pleidooi voerde om naar het gehele netto overheidsvermogen te kijken:<sup>9</sup>

“In het Centraal Economisch Plan 1992 is gewezen op een groot aantal technische ingrepen, met geen of weinig economische betekenis en irrelevant voor het netto overheidsvermogen, die forse wijzigingen kunnen aanbrengen in het overheidstekort of de overheidsschuld. Te noemen zijn:

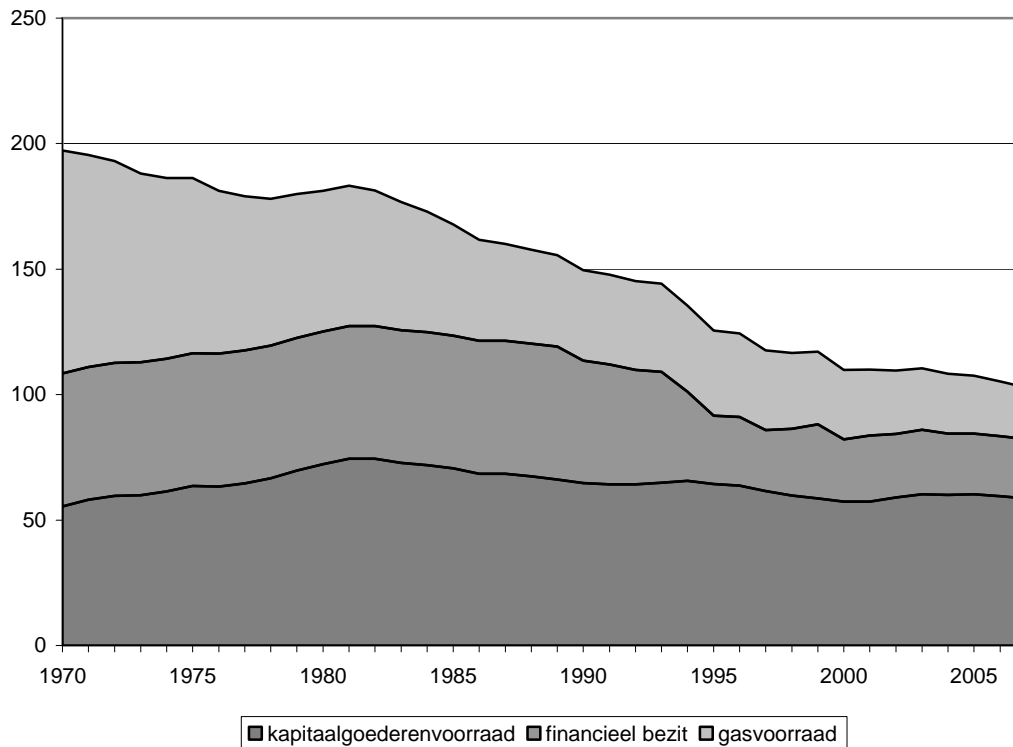
- de verkoop van overheidsdeelnemingen en overheidsbedrijven;
- verkoop van overheidsbezit (gebouwen, scholen, infrastructuur) onder gelijktijdige afsluiting van huurcontracten;
- liquidatie van de uitstaande leningen aan de private sector;
- een omschakeling in de financieringswijze van ambtenarenpensioenen, waarbij kan worden opgemerkt dat de andere EG-landen niet of nauwelijks het Nederlandse systeem van kapitaaldekking kennen.

Deze lijst is verre van compleet, maar bevat al een aantal mokerslagen om de bruto overheidsschuldquote te wijzigen. In Nederland zou bijvoorbeeld de insluiting van het ABP leiden tot een daling van de schuldquote met 35 procent van het bbp, terwijl de liquidatie van de woningwetleningen goed is voor nog eens 9 procent bbp. Deze

cosmetische ingrepen reduceren de schuldquote tot ruim onder de 40 procent bbp voor de totale overheid tegen circa 80 procent bbp in de huidige situatie.

[...] Men kan zich afvragen waarom niet tenminste is gekozen voor de netto overheidsschuld als relevante grootte, zodat in ieder geval de vertekeningen die worden veroorzaakt door verschillen in de sfeer van de kredieten en deelnemingen worden buitengesloten." (Van Hoek en Zalm, 1992).

Figuur 8: Bruto overheidsvermogen, 1970-2007 (procenten bbp)



Bron: CPB Centraal Economisch Plan 2006

Voor een zuiver beeld van de gezondheid van de overheidsfinanciën moet bovendien naar de toekomst worden gekeken (Kotlikoff, 2001). Door de vergrijzing en uitputting van de gasvoorraad nemen de overheidsuitgaven sneller toe dan de belastingopbrengsten. De latente overheidsschuld vanwege toekomstige verplichtingen moet daarom bij de huidige schulden worden opgeteld om het beeld van de overheidsfinanciën te completeren. De omvang van deze latente toekomstige schuld (in huidige termen) is becijferd door Jacobs en Bovenberg (2006) op basis van de CPB-vergrijzingssommen uit 2000 en 2006, zie tabel 2. Opgemerkt dient te worden dat deze berekeningen zeer gevoelig zijn voor gemaakte aannames bij en de uitkomsten van de vergrijzingssommen.

Uit tabel 2 blijkt dat de latente overheidsschuld in de afgelopen jaren fors is toegenomen. In 2000 rekende het CPB nog op een klein latent overschot in 2010. Nu is er een latente overheidsverplichting van circa 152 procent bbp in 2011, resulterende in een verzevenvoudiging van de totale (officiële plus latente) schuld van de collectieve sector. De belangrijkste oorzaken voor de verslechtering van de overheidsfinanciën zijn de sneller slinkende aardgasvoorraad, de lagere lange-termijn rente, de minder snel

groeïende arbeidsparticipatie en de sneller oplopende zorgkosten (Van Ewijk *et al.*, 2006). Het bruto overheidsvermogen van 103 procent van het bbp schiet ruimschoots te kort om aan de alle huidige en toekomstige verplichtingen te voldoen. De grotere latente schuld van de collectieve sector heeft de netto vermogenspositie van de Nederlandse overheid doen omslaan in een netto schuldpositie.

Tabel 2: Officiële en latente overheidsschuld (procenten bbp)

|  | CPB (2000)<br>2010 | CPB (2006)<br>2011 |
|--|--------------------|--------------------|
| Officiële schuld (% BBP)                               | 36,0               | 47,7               |
| Latente schuld (% BBP)                                 | -4,9               | 152,3              |
| Totaal initiële plus impliciete schuld (% BBP, 2010/1) | 31,1               | 200,0              |

Bron: Jacobs en Bovenberg (2006)

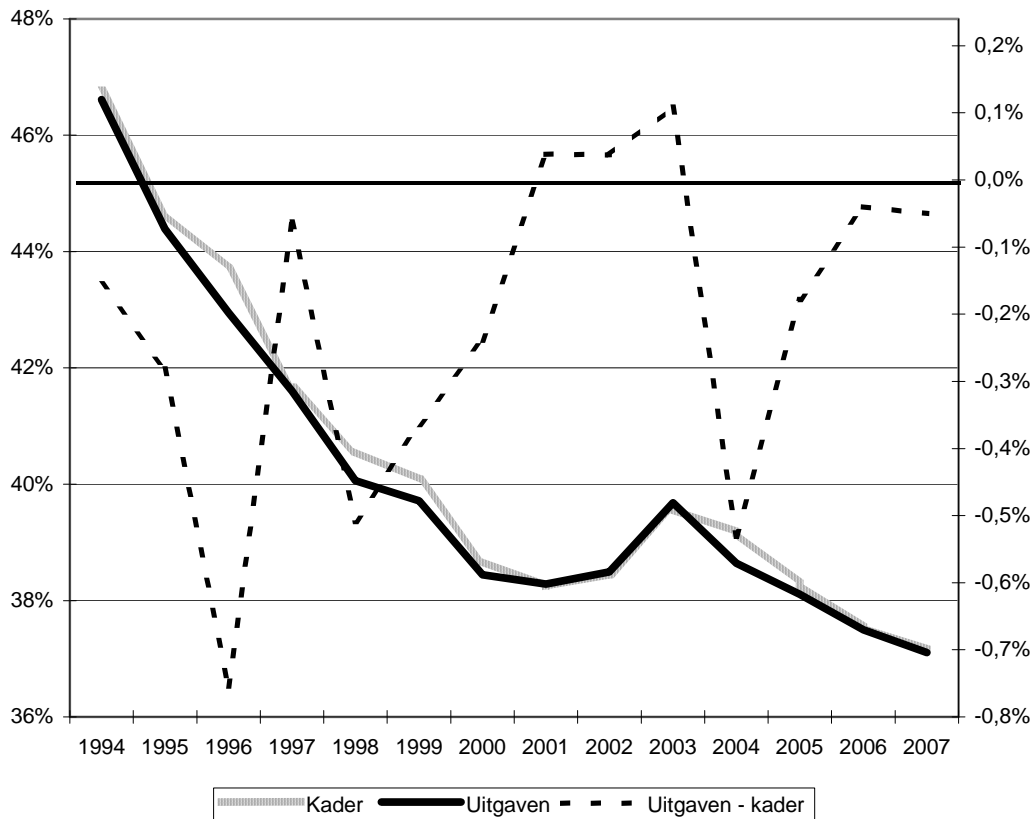
De toekomst is somberder dan Van Ewijk *et al.* (2006) becijferen, aangezien de levensverwachting sneller toeneemt. Het CPB (2007) laat in een update zien dat dit een stijging van het houdbaarheidstekort van circa 1¼ procent bbp veroorzaakt. Ook zullen de zorgkosten in een realistisch scenario veel sneller stijgen, omdat het CPB nu het inkomensaandeel van de zorg per persoon constant houdt, zie ook de MLT-ramingen voor de komende kabinetsperiode (CPB, 2006e). Ook houdt het CPB-model geen rekening met mogelijke looninflatie ten gevolge van krapte op de arbeidsmarkt en het Baumol-effect. Deze factoren kunnen grotere gaten slaan in het netto overheidsvermogen, omdat de latente overheidsverplichtingen toenemen. Evenmin is rekening gehouden met verdergaande mobiliteit van de belastinggrondslagen vanwege de internationalisering van de economie waardoor het moeilijker wordt om in de toekomst op hetzelfde niveau belasting te blijven heffen (zie ook Jacobs en Bovenberg, 2006).<sup>10</sup>

De voorgaande analyse toont aan dat de netto vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 niet is verbeterd. Ook op lange termijn kan het gevoerde begrotingsbeleid dus niet zonder meer tot een succes worden bestempeld.

## 5 Budgettaire plafonds

De scheiding tussen belastinginkomsten en overheidsuitgaven is het fundament waarop de Zalmnorm is gebaseerd. De uitgaven worden in drie sectoren onderverdeeld, te weten: publiek gefinancierde zorguitgaven (zorg), sociale zekerheid & arbeidsmarktbeleid (SZA) en de rijksbegroting in enge zin (RBG). De sector rijksbegroting omvat de overige uitgaven. De uitgaven worden in elke kabinetsperiode van een plafond ('ijklijn') voorzien. Figuur 9 geeft de ontwikkeling van het uitgavenplafond voor de gehele collectieve sector. Tevens zijn de realisatiecijfers van de totale overheidsuitgaven vermeld. Op de rechteras staan de kaderoverschrijdingen. Er dient opgemerkt te worden dat de geaggregeerde uitgavenkaders niet gelden voor de hele collectieve sector, omdat sommige uitgaven zoals FES-uitgaven en de zorgtoeslag buiten de kaders vallen. Hetzelfde geldt voor een deel van de uitgaven van de lokale overheden. Daardoor is het beeld in figuur 9 niet vergelijkbaar met dat in figuur 1.

Figuur 9: Uitgavenkaders, feitelijke uitgaven en kaderoverschrijdingen, 1994-2005 (procenten bbp)



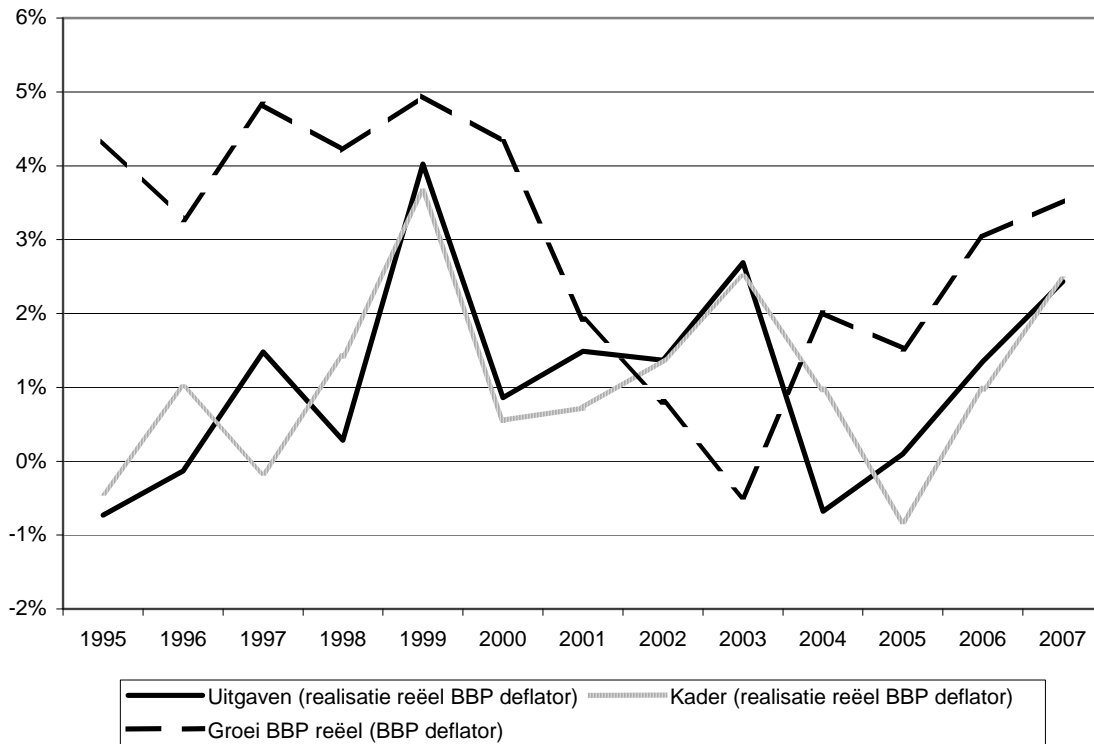
Noot: Ramingen zijn gebuikt voor 1997, 1998, 2006 en 2007 omdat realisaties (nog) niet bekend zijn. Rechteras geeft de kaderoverschrijding (%BBP).

Bron: Ministerie van Financiën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Wat allereerst opvalt is dat het beslag van de collectieve sector op het nationaal inkomen in Zalm's periode met zo'n 10 procent bbp is afgenomen, in lijn met de eerder beschreven ontwikkelingen. De uitgavenplafonds blijken *grosso modo* te werken om de overheidsuitgaven onder controle te houden. Dit is een belangrijke verdienste van de Zalmnorm.

Ten tweede is het beloop van de gerealiseerde overheidsuitgaven toch niet erg geleidelijk, met name gedurende de omslag van hoog- naar laagconjunctuur aan het begin van deze eeuw. Deze fluctuaties verklaren een aanzienlijk deel van de uitslagen in het SRPS. Dit is deels gedreven door het noemereffect. Toch kan dit niet de hele oploop van de overheidsuitgaven tot aan 2003 verklaren. In figuur 9 zijn de groei van het reële uitgavenkader en de uitgavenrealisaties afgezet tegen de reële groei van het bbp. Het blijkt dat de groei in de kaders verre van constant is. In de jaren 2000-2003 versnelde de groei in de kaders terwijl de bbp-groei vertraagde en negatief werd in 2003. In 2004 kromp ook het uitgavenkader, maar het haakt in de jaren die daarop volgen weer aan bij de bbp-groei.

Figuur 10: Reële groei kaders en reële groei van het bbp, 1994-2005



Noot: Ramingen voor 1997, 1998, 2006 en 2007. Reeksen zijn in reële termen omgerekend met de BBP-deflator.

Bron: Ministerie van Financiën, CPB Macro Economische Verkenning 2007

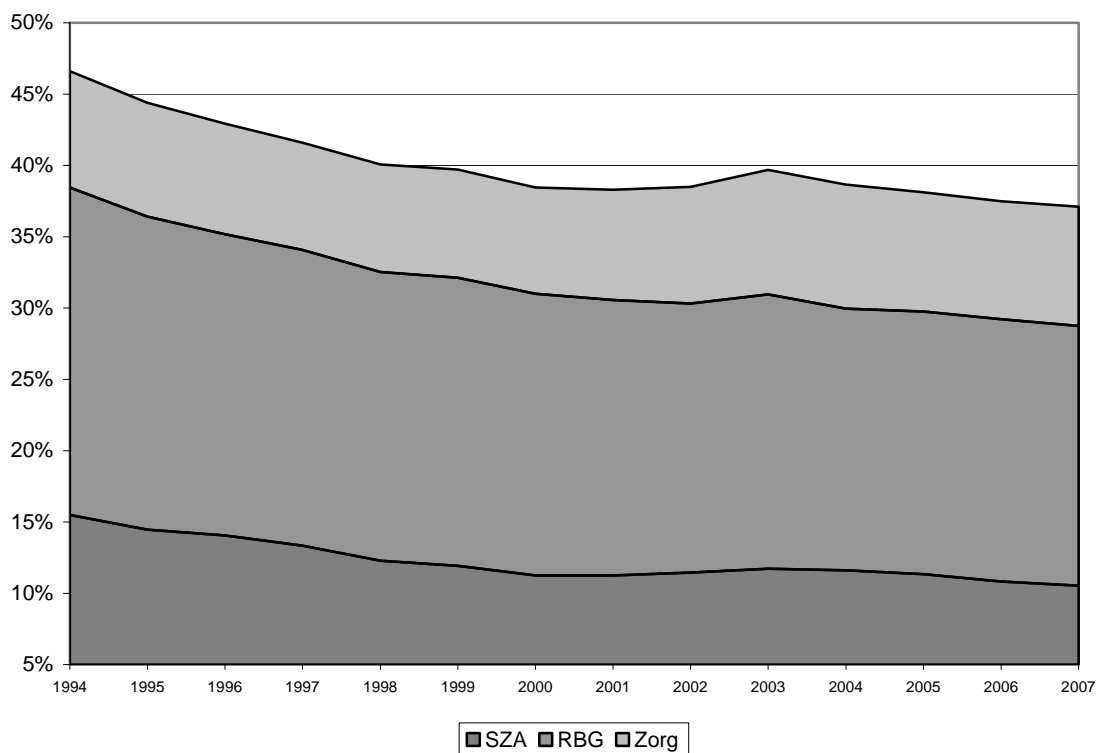
De toename van de overheidsuitgaven gedurende de slechte jaren is voornamelijk gedreven door hogere uitgaven bij de zorg en de sector rijksbegroting en, tegen de verwachting in, nauwelijks door uitgaven bij sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid, zie ook figuur 11. De sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt laat een vrijwel ononderbroken daling in de tijd zien, die het gevolg is van vele structurele beleidswijzigingen.

Ten derde blijven de overheidsuitgaven, gedurende vrijwel de hele periode dat de Zalmnorm van kracht was, onder het uitgavenplafond voor de collectieve sector, behalve in de jaren 2001-2003. Het voorzichtig scenario waarop de kaders zijn gebaseerd, ging gedurende 1994-1998 en 1998-2002 uit van een groei die 0,6 procent bbp per jaar lager was. In 2001-2002 is de voorzichtigheidsmarge lager ingeschat op circa een kwart procentpunt onder het realistische groeicijfer (Don, 2007). Dit zou onder normale omstandigheden vrijwel altijd tot overschrijdingen van de uitgavenplafonds leiden. Dit is inderdaad het geval, zie ook CPB (2006b).

De voorzichtig scenario's zijn door de veronderstelde lagere economische groei gebaseerd op een gematigde loonontwikkeling bij de overheid, wat scheelt in de ambtenarensalarissen en de uitkeringen (die gekoppeld zijn aan de loongroei). Aangezien de feitelijke groei gemiddeld hoger uitvalt, verdampen de meevallers vervolgens voor circa twee derde vanwege sneller stijgende salarissen in de collectieve sector (zie latere berekeningen). De kaders zijn namelijk gekoppeld aan de prijs nationale bestedingen en

niet aan de prijs van de overheidsbestedingen. Dit wordt het ruilvoetverlies van de overheid genoemd. Tegelijkertijd vallen de uitgaven aan sociale zekerheid bij een hogere groei mee vanwege een geringer aantal uitkeringstrekkers, wat het ruilvoetverlies bij de overheid deels compenseert (Studiegroep Begrotingsruimte, 2006). Netto zullen behoedzame ramingen dus meevallers creëren als de gerealiseerde groei hoger is dan de behoedzame groei. Dit vereist overigens wel dat meevallers bij de uitgaven voor sociale zekerheid niet onmiddellijk worden omgezet in nieuw beleid. In de praktijk blijkt dat eventuele ruimte onder de budgettaire kaders als een vacuüm werkt en vrijwel onmiddellijk wordt volgezoegen met nieuw beleid.

Figuur 11: Uitgaven naar sector, 1994-2007 (procenten bbp)



Bron: Ministerie van Financiën en CPB Macro Economische Verkenning 2007

Ten vierde vinden we bewijs voor het 'eerst-zuur-dan-zoet' beleid in vrijwel alle regeerperiodes. Blijkbaar wordt het in het zicht van verkiezingen steeds moeilijker om de hand op de knip te houden. Politici pogen de kans op herverkiezing te vergroten door vlak voor de verkiezingen de economie een slinger te geven (*political business cycle*) of kiezers te paaien met bepaalde uitgaven of lastenverlagingen, zie ook Persson en Tabellini (2000). Gedurende het begin van de regeerperiode van de kabinetten Kok I, Kok II en Balkenende II zijn er onderschrijdingen van het uitgavenplafond ter grootte van zo'n 0,5 procent van het bbp. Aan het einde van elke regeerperiode lopen die onderschrijdingen hard terug. Bij Kok II leidt het zelfs gedurende 2001 en 2002 tot overschrijdingen van de gestelde uitgavenplafonds. Uit het voorafgaande bleek dat de invloed van de *political business cycle* conjunctureel bezien niet altijd even gelukkig is geweest.

## 6 Schotten tussen uitgavensectoren

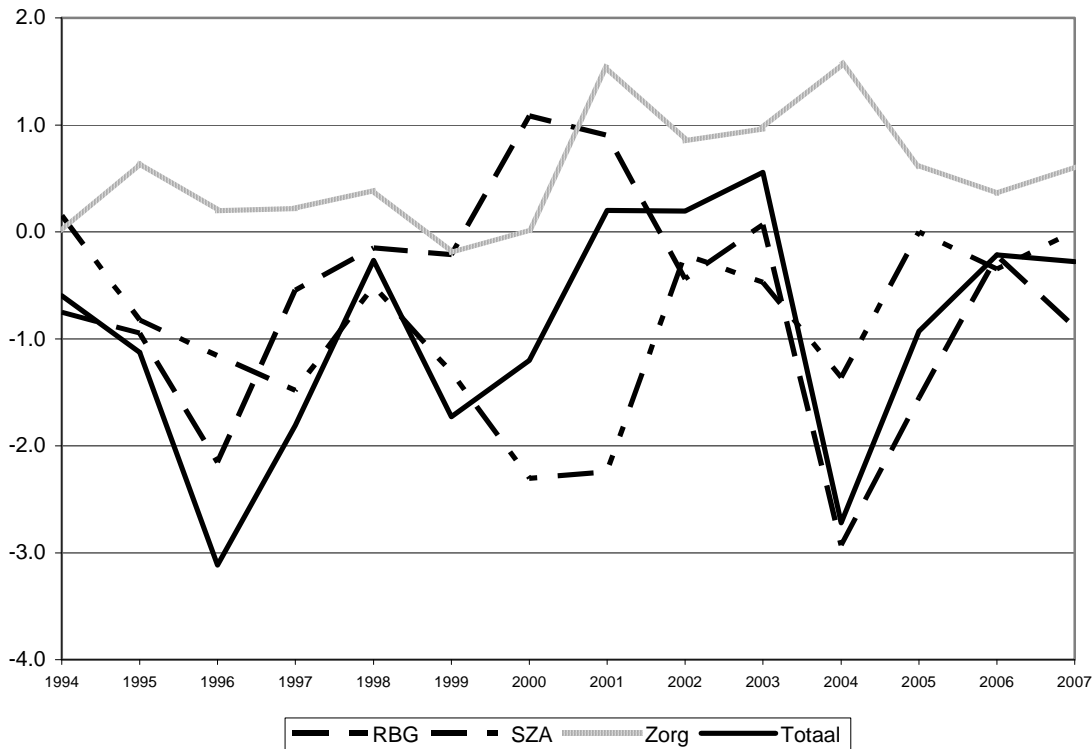
Coalitieregeringen hebben problemen om de overheidsuitgaven binnen de perken te houden. De baten van hogere uitgaven worden door iedere minister afzonderlijk genoten, terwijl de kosten ten laste van de algemene pot komen. Het gevolg is dat individuele ministers te lage kosten van belastingheffing ervaren en bijgevolg te veel uitgeven. In de literatuur wordt dit het *common pool* probleem genoemd (Persson en Tabellini, 2000). Dit afwentelingsmechanisme heeft Zalm met de budgettaire plafonds voor elk ministerie proberen te doorbreken.

Overschrijdingen moeten binnen de eigen sector worden opgelost. Gedurende de Paarse kabinetten konden tijdelijke meevallers bij de overheidsuitgaven (met name sociale zekerheid) worden ingezet voor nieuw beleid, dus voor structurele uitgavenverhogingen. Mede hierdoor konden de overheidsfinanciën verslechteren. Onder Balkenende is Zalm hiervan teruggekomen. Meevallers bij de uitgaven mogen sindsdien alleen worden gebruikt om tegenvallers elders in de begroting op te vangen, maar niet voor nieuw beleid.

Figuur 12 geeft aan welke sectoren binnen de overheidsbegroting verantwoordelijk zijn voor de over- en onderschrijdingen van de uitgavenplafonds in elk jaar. Voor wat de sector zorg betreft moet worden geconcludeerd dat de plafonds in de praktijk te zacht zijn. De publiek gefinancierde zorg overschrijdt sinds Kok II stelselmatig de uitgavenplafonds. Onder het kortstondige ministerschap van Bomhoff gedurende Balkenende I zijn de plafonds helemaal losgelaten, met forse overschrijdingen tot gevolg. Nog steeds is de sector rijksbegroting een grote sector van vele ministeries. De Zalmnorm heeft dus in beginsel weinig aan de afwentelingsmechanismen binnen de sector rijksbegroting in enge zin kunnen doen. Dat was wellicht ook niet in eerste instantie de bedoeling. Toch gaat er blijkbaar meer discipline van de budgettaire plafonds uit. Zolang de minister van Financiën in staat is om de geaggregeerde plafonds in stand te houden, leidt *free riding* van individuele ministers onmiddellijk tot verdringing van fondsen bij andere ministeries. Individuele ministers hebben er daarom belang bij te voorkomen dat hun collega's er 'met de poet vandoor gaan'. Het is Zalm gelukt om bijna altijd de geaggregeerde uitgavenplafonds in stand te houden. Echter, *tussen* de sectoren RBG, zorg en SZA zijn de schotten niet waterdicht gebleken. Binnen de sector sociale zekerheid zijn er problemen geweest met name tijdens jaren van hoogconjunctuur. Dan speelde ook een verslechtering van de ruilvoet vanwege stijgende ambtenarensalarissen een rol. Gedurende de regeerperiode van de kabinetten-Kok II en -Balkenende II/III worden overschotten in de sociale zekerheid, met name bij de WW-fondsen, gebruikt ter financiering de overschrijdingen bij het kader voor de zorguitgaven. Tijdelijke meevallers binnen de sociale zekerheidssector worden daarmee aangewend voor nieuw beleid.



Figuur 12: Verschil kaders en uitgaven voor sectoren, 1994-2007 (mrd euro)



Noot: Ramingen zijn gebuikt voor 1997, 1998, 2006 en 2007 omdat realisaties (nog) niet bekend zijn. Reeksen zijn in reële termen omgerekend met de prijs van de nationale bestedingen (2007=1).

Bron: Ministerie van Financiën, CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen

Bij rentemeevallers verbetert het EMU-saldo en dit zou, net als in de afgelopen jaren, aanleiding kunnen zijn om de uitgaven te verhogen of de belastingen te verlagen. Dat is niet verstandig geweest. Hoewel een lagere rente op korte termijn tot rentemeevallers leidt, verslechtert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn om twee redenen. Ten eerste worden toekomstige primaire tekorten (vanwege de vergrijzing) minder zwaar verdisconteerd waardoor het houdbaarheidstekort stijgt. Ten tweede stijgen de pensioenbesparingen of dalen de pensioenuitkeringen bij een lager rendement. Dit slaat gaten in de overheidsbegroting, omdat meer pensioenpremies worden afgetrokken of lagere opbrengsten uit de belastingheffing over aanvullende pensioenen resulteren. Deze twee laatste negatieve effecten domineren het positieve effect van lagere rentebetalingen op de uitstaande schuld (Jacobs en Bovenberg, 2006; Van Ewijk *et al.*, 2006). De betaalde rente dient daarom uitgezonderd te worden van het uitgavenplafond (zie ook Studiegroep Begrotingsruimte, 2006). Alle mee- en tegenvallers bij de rente dienen aldus in het EMU-saldo te lopen. Het is dus verstandig dat het kabinet-Balkende IV heeft besloten om de rente in het vervolg uit te zonderen van het uitgavenplafond.

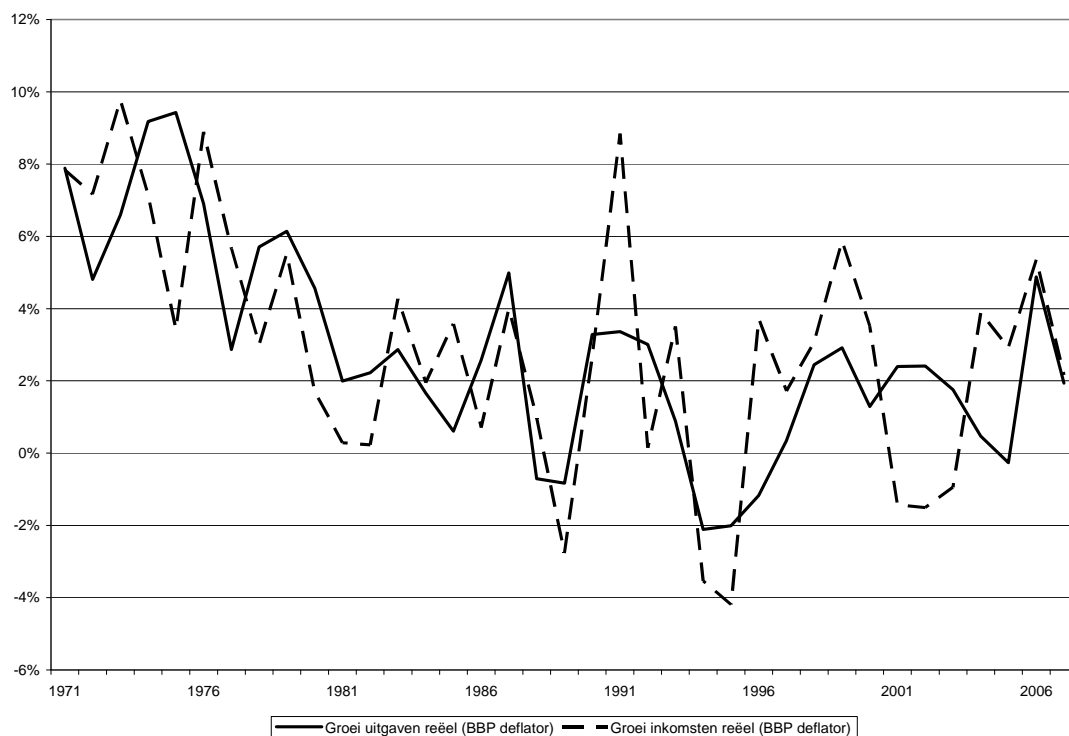
De sector sociale zekerheid en arbeidsmarkt (SZA) zou ook beter uitgezonderd kunnen worden van een (structureel) uitgavenplafond. Onder de systematiek van de Zalmnorm

dient thans bij een conjuncturele neergang te worden bezuinigd op sociale zekerheid en arbeidsmarktbeleid. Dit werkt procyclisch, omdat de uitgaven voor met name bijstands- en WW-uitkeringen gedurende een recessie oplopen. Tijdens de hoogconjunctuur worden bovendien meevallers bij de sociale zekerheid afgeroomd. Echter, geld stroomt in de overheidsbegroting via de weg van de minste budgettaire weerstand. Als alle andere uitgavensectoren aan een strak plafond blootstaan, zal de verleiding te groot worden om nieuw beleid in de sector SZA te realiseren om zo aan de uitgavenplafonds elders te ontsnappen. De budgettaire discipline is daarmee zo sterk als het zwakste plafond. Om de integriteit van de andere budgettaire plafonds in tact te houden rest dan ook niet anders om de sector SZA eveneens van een plafond te voorzien. De prijs van budgettaire discipline is dus een minder anticyclisch begrotingsbeleid. De uitzondering hierop zouden de bijstand en de WW moeten zijn, als de uitgaven aan bijstands- en werkloosheidsuitkeringen inderdaad goed af te zonderen zijn van de rest van de sector SZA.

### 7 Volatiliteit in uitgaven, inkomsten en kaders

Figuur 13 geeft de reële groei van de overheidsuitgaven en de belastingopbrengsten. Het beloop van beide grootheden is volatiel. Figuur 11 laat zien dat dit ook geldt voor de uitgavenkaders. Vanzelfsprekend zijn de fluctuaties mede het gevolg van aanhoudende beleidsveranderingen. Maar ook speelt de ramingsystematiek een rol.

Figuur 13: Reële groei overheidsuitgaven en belastingopbrengsten, 1971-2006



Bron: CPB Macro Economische Verkenning 2007

De vaststelling van de budgettaire ruimte in iedere regeerperiode is gevoelig voor onvoorspelbaarheden in de structurele ('potentiële') economische groei, de conjunctuur (output gap) en model-exogenen (bijvoorbeeld rente, wisselkoers, olieprijs) en daarom met onzekerheden omgeven (CPB, 2006c). Dit geldt ook voor uitgavenplafonds in de kaders, met name bij de gezondheidszorg en de sociale zekerheid. De onzekerheden zijn overigens veel groter aan de inkomstenkant van de begroting, zie ook figuur 13. De structurele ('potentiële') economische groei in de MLT-ramingen wijzigt zich per ramingsperiode (CPB, 2006g). Daardoor verandert de budgettaire ruimte van regeerperiode tot regeerperiode. Daarnaast zijn er moeilijkheden om de precieze conjuncturele component in het aanvangsjaar van de raming te filteren, omdat de output gap zich niet goed laat voorspellen. Wel wordt aangenomen dat die conjuncturele component wegebt en de economie zich in het eindjaar van de MLT-raming in een conjunctureel neutrale situatie bevindt. Onzekerheden aangaande de potentiële economische groei en de stand van de conjunctuur kunnen aldus aanleiding geven tot budgettaire instabiliteit. Bijvoorbeeld, een ex post te optimistische MLT-raming, die ex ante de potentiële groei te hoog inschatte of de conjuncturele component (output gap) onderschatte, leidt ex post tot structureel hogere bestedingen of lagere lasten, vanwege de grotere ex ante budgettaire ruimte. Ex post verslechtert daardoor het robuuste saldo. Idealiter moeten het belasting- en uitgavenbeleid niet zijn verknoopt met conjuncturele factoren of ramingsfouten, maar alleen koersen op structurele factoren. Daarom moeten alle mee- en tegenvallers bij de belastingen gedurende de regeringsperiode in het tekort lopen. Mee- en tegenvallers doen zich ook voor bij de WW en bijstandsuitkeringen. Deze zouden daarom eveneens in het tekort moeten lopen. Uitgaventegenvallers bij de sectoren zorg en rijksbegroting in enge zin moeten binnen de eigen sector worden opgevangen. Zo niet, dan zullen uitgavenministers doelbewust tegenvallers creëren als ze weten dat die toch in het tekort lopen. Dit *moral hazard*-probleem impliceert ook dat het voor de minister van Financiën in de praktijk moeilijk is om eventuele uitgavenmeevallers te verifiëren en die vervolgens in een verbetering van het tekort te laten vloeien. Het uitgavenbeleid zal daarom nooit helemaal geschoond kunnen worden voor conjuncturele componenten en ramingsfouten.

Het belangrijkste voordeel van het in het tekort laten lopen van alle mee- en tegenvallers bij belastingen en socialezekerheidsuitkeringen (WW en bijstand) is dat politiek gesteggel over de aanwending van die tijdelijke meevallers tot het verleden hoort. Terecht lopen volgens de afspraken van het kabinet-Balkenende IV nu dan ook alle inkomstenmee- en tegenvallers in het tekort. Hetzelfde geldt voor de uitgavenmeevallers. De overheid kan dan aan het CPB overlaten om melding te maken van structurele mee- en tegenvallers op lange termijn. Pas aan het begin van een nieuwe regeerperiode worden eventuele structurele meevallers in beschouwing genomen en bovendien gesaldeerd met het houdbaarheidstekort om zo tot een budgettaire doelstelling voor de volgende regeerperiode te komen, zoals later zal worden betoogd. Zolang de overheidsfinanciën niet houdbaar zijn, heeft het bovendien geen zin om eventuele structurele meevallers direct uit te geven tijdens de lopende regeerperiode.

In de verkorte versie van dit artikel (Jacobs, 2007) worden budgettaire plafonds op basis van structurele lange-termijn groeiramingen bepleit om de invloed van de onvoorspelbare conjunctuur en ramingsonzekerheid op het budgettaire kader te beperken. Dit is bij nader inzien een overbodige suggestie, die was gebaseerd op

verkeerde aannames. Het CPB hanteert reeds zoveel mogelijk lange-termijn groeivoeten voor de structurele (potentiële) groei die rekening houden met de lange-termijn groeivoet van de arbeidsproductiviteit. Door wijzigingen in de structurele werkloosheid en de groei van de beroepsbevolking is het onvermijdelijk dat de schattingen voor de structurele groei wisselen per regeerperiode (CPB, 2006g). Toch is er vermoedelijk nog wel winst te boeken in het verbeteren van de schattingen voor de structurele groei, want die fluctueert nogal per regeerperiode. Daarnaast is het effect van de conjunctuur via het aflopen van de output gap naar beste CPB-inzicht al geëlimineerd uit de ramingen, waardoor conjuncturele invloeden in ieder geval ex ante niet leiden tot meer of minder budgettaire ruimte (CPB, 2006f). Echter, de output gap valt zeer lastig te voorspellen, waardoor de budgettaire ruimte gevoelig is voor conjuncturele factoren. Ook hier geldt dat alleen verdere verbeteringen in de schattingen voor de output gap ramingonzekerheden kunnen verkleinen. Ex post fluctuaties in uitgavenplafonds en inkomstenkaders blijven onvermijdelijk. De volatiliteit in de uitgaven, inkomsten en uitgavenkaders bewijst dat er nog aanzienlijke winst te boeken is om het uitgaven- en belastingbeleid van de overheid stabiel te maken. Des te belangrijker is het inmiddels dat goede meevallerformules voorkomen dat incidentele factoren leiden tot nieuw beleid.

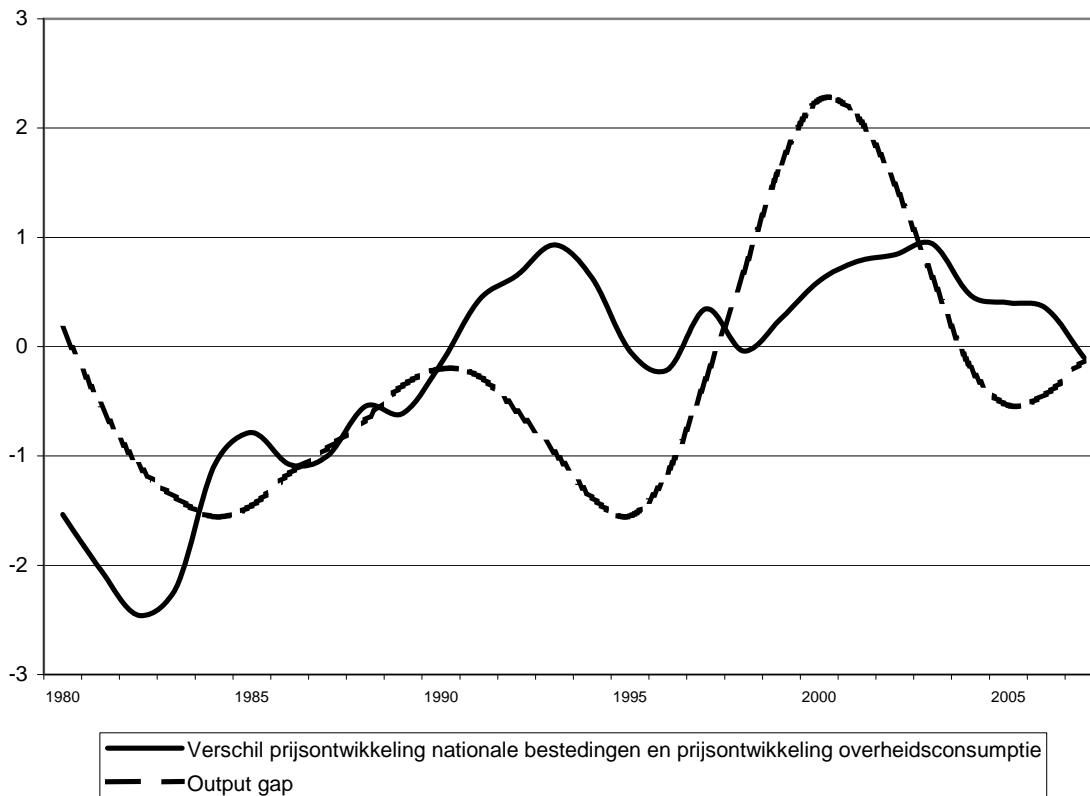
### 8 Ruilvoeteffecten in de overheidsbegroting

De budgettaire kaders in elke regeerperiode worden alleen gecorrigeerd voor de inflatie, en wel met de prijs van de nationale bestedingen, niet met de deflator van de overheidsbestedingen zelf. De behoedzame scenario's zijn daardoor in de praktijk realistisch gebleken. De reden is dat een belangrijk deel van de ingecalculerde meevallers in het behoedzame scenario verdampt door ruilvoetverlies. De ruilvoet van de overheid is gedefinieerd als de relatieve prijs van de overheid ten opzichte van het nationale prijspeil.<sup>11</sup> De prijs van de arbeidsintensieve overheid wordt voornamelijk bepaald door de loonkosten. In het algemeen verslechtert de ruilvoet als de economische groei toeneemt, omdat de loonkosten in dit geval sneller toenemen dan de prijs van de nationale bestedingen.

Figuur 14 toont de veranderingen in de ruilvoet en de output gap waarbij vijfjarige voortschrijdende gemiddelden zijn genomen.<sup>12</sup> Bovendien is de output gap deels vertraagd, waarbij de output gap van het vorige jaar voor 75 procent meetelt en het huidige jaar voor 25 procent, omdat conjuncturele veranderingen met vertraging doorwerken in de overheidsbegroting. Een eenvoudige OLS-regressie van de output gap op de ruilvoetverandering voor de jaren 1975-2007 geeft een coëfficiënt van 0,36 die significant is op 90%-niveau. Met andere woorden, als de output-gap 1 procent stijgt, stijgt de relatieve prijs van de overheid met circa 0,36 procent. Dit is een niet onaanzienlijk effect. Bij een begrotingselasticiteit van 0,55 verdampt dus circa 2/3 van de budgettaire winst bij een hogere economische groei door het dan optredende ruilvoetverlies.

De vraag is dus of de vastgelegde budgettaire plafonds jaarlijks niet moeten worden gecorrigeerd voor de prijs van de overheidsbestedingen in plaats van de prijs van de nationale bestedingen. Op dat moment zouden de ruilvoeteffecten onmiddellijk doorwerken in de uitgavenplafonds en verdampt de winst van behoedzame ramingen niet gedeeltelijk door hogere lonen. Het antwoord op deze vraag volgt in de volgende paragraaf.

Figuur 14: Relatieve prijsverandering overheidsbestedingen (5-jarig voortschrijdend gemiddelde) en output gap (5-jarig voortschrijdend gemiddelde en vertraagd), 1980-2007 (mutaties in procenten)



Bron: CPB Macro Economische Verkenningen 2007

## 9 Beleidsneutrale budgettaire plafonds

Een bezwaar dat kleeft aan het gebruik van het beleidsarme scenario is dat de huidige overheidsarrangementen zonder meer worden gecontinueerd. Dit klinkt logisch en aannemelijk als basis voor de ramingen voor een volgende kabinetsperiode, maar dit is het bij nadere beschouwing toch niet vanuit economisch perspectief.

Zo neemt, bijvoorbeeld, volgens de laatste MLT-raming de groei van de gezondheidszorguitgaven in 2007-2011 met maar liefst 5,5 procent per jaar toe vanwege demografische factoren, technologische ontwikkelingen en een grotere vraag naar luxe zorg. De zorggroei is zo'n 2 à 3 procentpunt hoger dan de gemiddelde jaarlijkse economische groei gedurende diezelfde periode. Het zorgaandeel in het nationaal inkomen stijgt hierdoor met zo'n 2 procentpunten gedurende de periode 2004-2011. Deze uitkomst impliceert feitelijk een politieke keuze voor hogere uitgaven aan gezondheidszorg en kan daarom onmogelijk als 'beleidsarm' worden getypeerd. Loonkostenstijgingen veroorzaakt door de achterblijvende arbeidsproductiviteit bij de overheid (Baumol-effect) vertalen zich eveneens automatisch in hogere budgettaire plafonds. De definitie van ongewijzigd beleid impliceert dus een politieke keuze om dezelfde hoeveelheid publieke goederen te handhaven ook als die publieke goederen steeds duurder worden. Dit zou eveneens het geval zijn indien de uitgavenplafonds

geschoond zouden worden voor ruilvoetverlies, door de kaders te baseren op de prijs van de overheidsbestedingen in plaats van de prijs van de nationale bestedingen.

Ruilvoetverlies leidt dan onmiddellijk tot hogere budgettaire plafonds en daarmee tot een toenemend aandeel van de overheid in het nationaal inkomen.

Tot slot leiden ook demografische verschuivingen automatisch tot wijzigingen in de budgettaire plafonds. Door de ontgroening zakken automatisch de plafonds voor de onderwijsuitgaven, omdat er minder leerlingen zijn. Door de vergrijzing worden automatisch de plafonds voor gezondheidszorg en de AOW opgetrokken, omdat het aantal ouderen stijgt. Deze automatismen impliceren een herverdeling van publieke middelen van jongeren naar ouderen vanwege de sterke omslagelementen in de financiering ervan. Indien al deze uitgaven gefinancierd zouden worden via kapitaaldekking, dan zou er niets aan de hand zijn; er treedt dan geen intergenerationele herverdeling op. Het is dus ook hier de vraag of automatische koppelingen in de overheidsbudgetten door demografische veranderingen beleidsarm genoemd kunnen worden.

Idealiter zouden de budgettaire plafonds daarom worden geschoond voor politieke keuzen ten aanzien van het stijgende overheidsaandeel vanwege het Baumol-effect en een grotere politieke voorkeur voor uitgaven aan gezondheidszorg. Dit betekent ook dat de ramingen voor de uitgavenkaders niet op de overheidsdeflator moeten zijn gebaseerd. Men kan zich ook afvragen of de plafonds niet ook geschoond moeten worden voor demografische effecten. Een uitgavenplafond dat is geschoond kan eerst met recht *beleidsneutraal* worden genoemd.

Bij aanvang van elke kabinetsperiode zouden op basis van de beleidsneutrale budgettaire kaders aanvullende politieke besluiten genomen moeten worden ten aanzien van drie zaken:

- i) worden hogere overheidsuitgaven wenselijk geacht om het peil van publieke voorzieningen in stand te houden, ook al neemt de prijs daarvan toe door Baumol's ziekte of ruilvoetverlies van de collectieve sector?
- ii) worden structureel hogere zorguitgaven (of andere uitgavenposten) maatschappelijke wenselijk geacht? En, indien van toepassing:
- iii) leiden demografische wijzigingen tot een politiek aanvaardbare verdeling van lasten en lusten tussen generaties?

De belastingen dienen structureel te worden aangepast om eventuele hogere structurele uitgaven te realiseren zonder dat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën in gevaar komt.

## 10 Behoedzaam ramen

De baten van behoedzame ramingen hangen in belangrijke mate af van de onzekerheden waarmee de ramingen van de overheidsbegroting zijn omgeven (zie ook Don, 2007). Het betreft onzekerheden rond cruciale exogene variabelen in de CPB-modellen waarmee ramingen worden gemaakt, zoals de output gap, de wisselkoers, de rente en de olieprijs. Daarnaast zijn de CPB-modellen zelf een bron van onzekerheid, omdat de parameters in de modellen zijn geschat. Het gevolg is dat de conjuncturele ontwikkeling zich niet met precisie laat uitstippelen. Naast ramingonzekerheid, speelt ook fundamentele

onzekerheid een rol. Bepaalde gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld oorlogen, aanslagen, olieprijschokken, of barstende bubbels in financiële markten, laten zich niet voorspellen. Onder onzekerheid heeft behoedzaam ramen een voorzorgswaarde: het appeltje voor de dorst (Van der Ploeg, 2007). Dit is vergelijkbaar met voorzorgssparen. Don (2007) formaliseert het voorzorgsmotief aan de hand van verschillende doelfuncties voor de overheid, die allemaal door onzekerheidsaversie worden gekenmerkt.

Onzekerheidsaversie kan ontstaan doordat het in de praktijk veel moeilijker blijkt om te bezuinigen dan om uit te geven. Don (2007) spreekt van een asymmetrische doelfunctie voor het structurele robuuste saldo. Behoedzaam ramen heeft bovendien ook een optiewaarde – ook zonder onzekerheidsaversie – aangezien uitgaven of lastenverlichtingen een deels onomkeerbaar karakter hebben. De overheid heeft namelijk de mogelijkheid, maar niet de verplichting, om in onvoorziene omstandigheden uitgaven te doen of belastingen te verlagen. De 3-procentgrens voor het EMU-tekort uit het Groei- en StabiliteitsPact versterkt ook de winst van behoedzame ramingen. Zeker wanneer die 3-procentgrens wordt gecombineerd met een ‘signaalwaarde’ voor het tekort, die lager ligt. Bij het bereiken van de signaalwaarde, wordt het trendmatig begrotingsbeleid verlaten en procyclisch op het EMU-tekort gestuurd om het bij de 3-procentgrens vandaan te houden. Feitelijk schept de signaalwaarde een asymmetrische doelfunctie voor het overheidssaldo. Hoe hoger de signaalwaarde, hoe asymmetrischer de doelfunctie en hoer groter de baten zijn van behoedzame ramingen.

Er valt dus uit welvaartseconomisch oogpunt veel te zeggen voor behoedzaam ramen: het voorzorgsmotief onder onzekerheid, de optiewaarde bij deels onomkeerbare begrotingsbeslissingen, en het voorkomen van procyclisch begrotingsbeleid indien de signaalwaarde voor het tekort wordt overschreden. Dat het kabinet-Balkenende IV zowel de behoedzaamheidsmarge heeft opgegeven, als de signaalwaarde voor het EMU-tekort heeft opgehoogd, is niet heel verstandig.

Of behoedzaam ramen ook helpt om politieke onzekerheden te verkleinen is zeer de vraag. Dit hangt af van de aard van de politieke distorsies. De standaard *common pool* problemen (Persson en Tabellini, 2000) impliceren dat er zowel te veel wordt uitgegeven als dat de uitgaven te veel naar het begin van iedere regeerperiode worden verschoven. Met behoedzame ramingen kan de minister van Financiën aan deze schuldbias tegenwicht bieden.<sup>13</sup> Echter, behoedzaam ramen kan ook contraproductief uitpakken indien politici graag een ‘eerst-zuur-dan-zoet’ beleid voeren, waarbij ze de uitgaven uitstellen om vlak voor de verkiezingen kiezers te paaien of een slinger te geven aan de economie. In dat geval zal behoedzaam ramen gemiddeld leiden tot te veel middelen waarmee voor de verkiezingen Sinterklaas kan worden gespeeld.<sup>14</sup> In de praktijk zullen beide politieke distorsies een rol spelen, waardoor het onduidelijk is of behoedzaam ramen daadwerkelijk helpt om politieke distorsies te verminderen. Bovendien is het fundamentele probleem in de afgelopen jaren geweest dat de meevallerformules toestonden dat tijdelijke meevallers werden omgezet in structureel beleid, ook vlak voor de verkiezingen. Dichtschroeven van de meevallerformules is de aangewezen manier om politieke conjunctuurecycli te voorkomen, niet het loslaten van behoedzaamheid. Met het loslaten van behoedzaamheid worden politici feitelijk beloond voor opportunistisch gedrag. Behoedzame ramingen helpen in beginsel niet tegen opportunistische politici die het begrotingsbeleid laten verslechteren en toekomstige regeringen puin laten ruimen.

Opportunistische politici zullen de winst van behoedzaam ramen in hun eigen zak steken en toekomstige regeringen geen gratis lunch geven.

## 11 Belastingen en belastinguitgaven

De budgettaire ruimte die door lagere overheidsuitgaven vrijviel onder Zalm's bewind als minister van Financiën is meer dan volledig ingezet om de belastingen te verlagen; zie nogmaals figuur 1 (onderste luik). De kleine overschotjes in sommige jaren waren onvoldoende om de tekorten in andere jaren te compenseren.

Structurele oorzaken liggen mede ten grondslag aan het wisselende belastingpeil. De grote belastingherziening van 2001 en diverse kleinere herzieningen hebben de collectievelastendruk fors verlaagd. De belastingopbrengsten vertonen bovendien grotere fluctuaties dan de overheidsuitgaven. Dat zal conjuncturele oorzaken hebben, maar ook structurele vanwege de gestegen pensioenpremie en grondslagerosie vanwege de overige aftrekposten.

Onder kabinet-Kok-I mochten de belastingmeevallers voor 25 procent worden aangewend voor lastenverlichting. De resterende 75 procent werd gebruikt om het financieringstekort te verlagen. Toen gedurende Paars II de financiële positie van de Nederlandse overheid zich leek te herstellen, is een genereuzer regel van kracht geworden: de helft van de meevallers mocht worden gebruikt voor lastenverlichting en de andere helft ging naar het tekort. Dankzij de Zalmnorm werden dus geheel automatisch de overheidsuitgaven beteugeld en de lasten verlaagd. Dit gaf gedurende het kabinet-Kok II voeding aan politieke meningverschillen, met name met de PvdA, die zich bij monde van fractievoorzitter Melkert wilde ontworstelen aan de begrotingsregels, wat ook ten dele is gelukt, gezien de overschrijdingen van de uitgavenplafonds in 2001 en 2002. Daarnaast heeft kabinet-Kok II beleidsmatige veranderingen van de inkomstenkant van de begroting van een inkomstenkader voorzien: het lastenkader. Dit betekent bijvoorbeeld dat de beleidsinzet om de belastingen te verlagen ook van een maximumplafond wordt voorzien. De zorgtoeslag bij de introductie van de nieuwe zorgverzekering in 2006 is overigens niet onderhevig aan een uitgavenplafond. Het lastenkader heeft niet kunnen verhelfen dat er sinds 2001 bij voortdurende nieuwe aftrekposten zijn geïntroduceerd en een wirwar van belastingkortingen en -toeslagen is ontstaan. Onder Paars is bijvoorbeeld een toeslag voor herintreders in de zorg geïntroduceerd. De huursubsidie is omgezet in een huurtoeslag. Hetzelfde geldt voor de gedeeltelijke vervanging van kinderbijslag door (aanvullende) kinder- en combinatiekorting. Daarnaast is ook bij de belastingherziening 2001 niet wezenlijk een halt toegeroepen aan de afkalving van de belastinggrondslag door aftrekposten, met name voor eigen huis en pensioen.

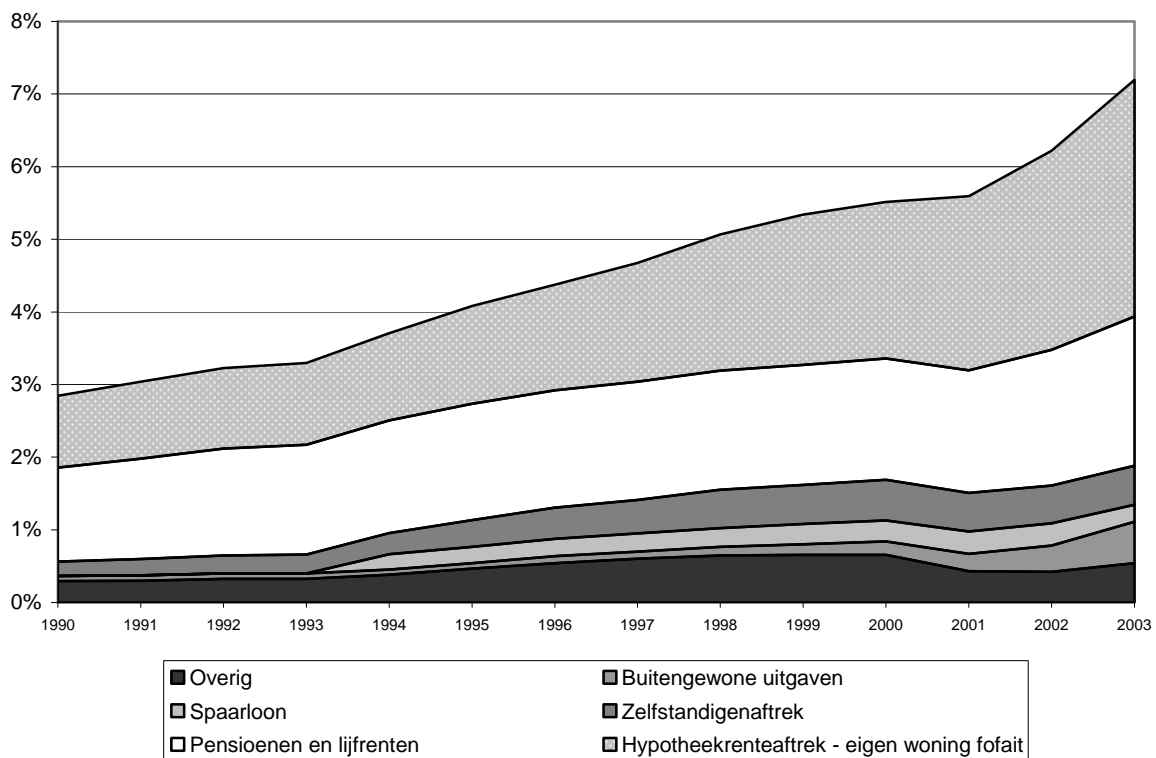
De spelregels voor de inkomstenmeevallers bleken te soepel te zijn, want te veel tijdelijke meevallers zijn structureel voor lastenverlaging ingezet. Ook hier is Zalm van teruggekomen en thans lopen alle belastingmeevallers in het begrotingssaldo. Mede dankzij het veel lagere belastingpeil ontstond in 2003 een budgettaire crisis. De kabinetten-Balkenende I en II moesten daarop de belastingen en premies verhogen om te voorkomen dat het EMU-tekort boven de 3 procent bbp zou uitkomen.

Een defect van de Zalmnorm is dat alle normale overheidsuitgaven aan een plafond worden onderworpen, terwijl dit niet geldt voor de aftrekposten. De fiscale faciliteiten voor, bijvoorbeeld, eigen huis en pensioen, worden tot de tariefstructuur gerekend. Een



aanzienlijke verslechtering van het robuuste primaire saldo kan op conto worden geschreven van de stijgende kosten voor aftrekposten (figuur 15). De kosten voor pensioenpremies betreffen alleen de kosten van de gedeerde belastingen door de pensioenpremieaftrek en zijn ontleend aan Caminada en Goudzwaard (2004). De opbrengsten van de belastingen op aanvullende pensioenen en de gedeerde opbrengsten vanwege het niet belastingen van de pensioenopbouw zijn buiten beschouwing gelaten omdat betrouwbare data ontbreken. De simulaties van Caminada en Goudzwaard (2004) suggereren overigens dat beide effecten elkaar ruwweg compenseren bij een reële rente van 3 procent. De kosten van de overige aftrekposten zijn berekend op basis van data van het Ministerie van Financiën. De post 'overige' bevat de kosten van de meewerkaftrek, aftrek voor levensonderhoud (ook van kinderen), uitgaven voor studie, kinderopvang, giften, betaalde en ontvangen alimentatie, de bijtelling van auto werkgever, reiskostenforfait en aftrek voor monumentenwoning. Bij alle aftrekposten is verondersteld dat het effectieve aftrektarief 42 procent is.

Figuur 15: Belastinguitgaven aan aftrekposten, 1990-2003 (procenten bbp)



Noot: Gemiddeld aftrektarief is op 42% verondersteld.

Bron: Caminada en Goudzwaard (2004), Ministerie van Financiën, CPB Macro Economische Verkenning 2007 en eigen berekeningen.

Met name de gedeerde belastingopbrengsten door de aftrek van pensioenpremies en hypotheekrente vertonen een sterke groei. Sinds 2002 zijn de aftrekbare pensioenpremies fors verhoogd vanwege de sluipende crash op de beurzen waardoor de

belastingopbrengsten fors daalden. Het CPB (2002) rapporteert een stijging van de premies van 10,5 procent van het bruto loon in 2002 naar 14,9 procent in 2007 (bedrijfsleven) en van 14,5 naar 18 procent bij de overheid. Dit zal met name in de jaren na 2003 (niet getoond vanwege ontbrekende data) de belastingopbrengst extra hebben gedrukt. Ook de netto belastinguitgaven aan het eigen huis (aftrek minus eigen woningforfait) nemen zo'n 3 procent bbp toe gedurende 1994-2007. Voor een belangrijk deel valt dit toe te schrijven aan de stijgende huizenprijzen. Enige beperkende ingrepen in het fiscale regime voor de eigen woning (beperking renteaftrek tot schuld aangegaan voor aankoop, onderhoud en verbetering eerste woning voor maximaal 30 jaar, bijleenregeling) hebben vooralsnog geen wezenlijke rem gezet op het almaar stijgende budgettaire beslag van de hypotheekrenteaftrek op de overheidsfinanciën. Bij de belastingherziening van 2001 is licht gesnoeid in de aftrekposten met name bij de lijfrenteaftrek, maar daarna groeien ze weer gestaag. Ook voor de aftrekposten geldt de wet van de minste budgettaire weerstand. Aangezien de overheidsuitgaven aan strikte plafonds onderhevig zijn, ontstaan sterke prikkels om via de belastinguitgaven politieke wensen te realiseren. Om de integriteit van de overheidsbegroting te bewaren is het daarom noodzakelijk om de uitgavenplafonds van toepassing te verklaren op de aftrekposten, in lijn met het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte (2006). Thans zorgen met name de pensioen- en hypotheekrenteaftrek voor instabiliteit in de begroting.<sup>15</sup>

## 12 Gasbaten en Fonds Economische Structuurversterking

Sinds 1994 vloeien de gasopbrengsten voor 42 procent in het Fonds Economische Structuurversterking (FES) waaruit, met name, grote infrastructurele projecten worden gefinancierd, maar ook investeringen voor de kennisinfrastructuur.<sup>16</sup> De resterende 58 procent stroomt direct in de overheidsbegroting. Door de hoge olieprijsen incasseert de overheid de laatste jaren veel gasopbrengsten, omdat de gasprijzen gekoppeld zijn aan de olieprijs. Dit leidde in recente jaren tot bestedingsdrang bij de FES-gelden en creëerde inkomstenmeevallers die deels zijn aangewend voor lastenverlichting en deels in mindering zijn gebracht op de overheidsschuld.

Economisch bezien is het ronduit onverstandig wat er met de gasopbrengsten gebeurt. Daar waar Nederland in de jaren 70 bijna aan de Hollandse ziekte bezweek, is Nederland er blijkbaar nog steeds niet helemaal van genezen. De gasvoorraad zal in de komende decennia uitgeput raken. De opbrengsten zijn daarmee tijdelijk, maar er worden nog steeds structureel hogere uitgaven of lagere belastingen uit gefinancierd. Dat levert geen bijdrage aan houdbaarder overheidsfinanciën.

Daarnaast heeft het met gasbaten gevulde FES-fonds tot verkwanseling van publiek geld geleid. Het CPB publiceerde keer op keer maatschappelijke kosten-batenanalyses waaruit bleek dat grote infrastructuurprojecten, zoals de Betuwelijn en de Hoge SnelheidsLijn, onrendabel zijn. Hetzelfde geldt voor vele kennisinfrastructuurprojecten. Toch worden de CPB-adviezen stelselmatig in de wind geslagen. Ook proberen politici via de zogenaamde FES-brug ten onrechte investeringsgelden voor consumptieve doeleinden aan te wenden. Een parlementair onderzoek (Commissie-Duivesteijn) kan vooralsnog niet verhelpen dat de geschiedenis zich herhaalt bij de plannen voor de Zuiderzeelijn, die ook door het CPB als onrendabel is bestempeld. De praktijk toont aan dat het FES-fonds een speeltje voor

bestedingsgrage politici is en het dient daarom zo snel mogelijk te worden afgeschaft. Deze gasbaten komen vervolgens volledig in mindering op het overheidstekort. De overheid mag in de toekomst alleen investeringen financieren met de uitgifte van staatsobligaties voor het gedeelte van die investeringen dat financieel rendabel wordt geacht. Een maatschappelijke kosten-baten analyse van het CPB is daarvoor vereist. Als investeringen onvoldoende rendabel zijn dan dienen de belastingen overeenkomstig te worden verhoogd opdat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën niet verslechtert. Houdbaarheid impliceert automatisch dat de gulden financieringsregel van toepassing kan worden verklaard op het financieel rendabele deel van de overheidsinvesteringen. Als bijvoorbeeld blijkt dat de aanleg van een spoorlijn een financieel rendement heeft van 2 procent, terwijl de lijn 10 mrd euro kost, dan moet het CPB bepalen bij welke aanlegkosten de lijn wel rendabel is. Laat dat in dit bijvoorbeeld 4 mrd euro zijn. In dat geval mag de overheid 4 mrd lenen en de resterende 6 mrd euro moet uit hogere belastingen worden opgebracht.

### 13 Doelstelling structureel robuust primair saldo

Tijdens het bewind van het eerste paarse kabinet heeft Nederland zich gekwalificeerd voor de EMU door het financieringstekort onder de 3 procent bbp te brengen. Onder Paars II zijn echter onvoldoende overschotten gekweekt, waardoor de kabinetten Balkenende I en II op het tekort moesten gaan sturen om het onder de 3 procent te houden. Deze beleidsinzet was strijdig met de gedachte van het trendmatige begrotingsbeleid. Volgens het regeerakkoord streefde het kabinet-Balkenende II naar een structureel EMU-tekort van ten hoogste 0,5 procent bbp.<sup>17</sup> Gedurende de periode 1994-2007 is dit overigens alleen in de laatste drie jaar het geval geweest. Zo niet, dan moest het tekort met ten minste met 0,5 procent bbp per jaar verbeteren, totdat structureel begrotingsevenwicht of een overschot was bereikt aan het einde van de kabinetsperiode. Met het oog op de vergrijzing lijkt Balkenende IV te streven naar een overschot van circa 1 procent bbp (bij behoedzame ramingen).

Het streven naar structureel begrotingsevenwicht of een structureel overschot op de begroting is momenteel een te zachte doelstelling. De overheidsfinanciën zijn niet houdbaar. Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid de overheidsfinanciën uit de rails lopen. Het houdbaarheidstekort – de aanpassing in het SRPS om de overheidsfinanciën houdbaar te maken – bedraagt volgens de meest recente inzichten zo'n 2,7 procent van het bbp (CPB, 2007). Recente ontwikkelingen duiden op verder toenemende zorguitgaven en toenemende krapte op de arbeidsmarkt, met de bijbehorende looninflatie. Deze ontwikkelingen kunnen het houdbaarheidstekort tot boven de 5 procent bbp opstuwten.

In beginsel zou het uitgangspunt voor elke kabinetsperiode moeten zijn om op een houdbaarheidstekort van nul uit te komen aan het einde van de rit. Dit betekent dat de overheidsfinanciën structureel in balans zijn en ook in de toekomst niet zullen ontsporen. *Tax smoothing* vereist dat nu maatregelen worden genomen om te voorkomen dat door de vergrijzing de belastingtarieven dusdanig stijgen dat de Nederlandse economie vastloopt. Bovendien zet het doorschuiven van de vergrijzingsrekening de solidariteit tussen de generaties onder druk.

Er zijn veel manieren om de houdbaarheidsbalans in de overheidsbegroting te verwezenlijken. Dat kan via bezuinigingen of lastenverhogingen nu en in de toekomst.

Afhankelijk van politieke voorkeuren kan via de timing van verschillende maatregelen een andere balans van lusten en lasten tussen generaties worden gerealiseerd. Ingrepen zoals de fiscalisering van de AOW of verhoging van de pensioenleeftijd verkleinen het houdbaarheidstekort en geven dus een minder harde doelstelling op het SRPS aan het einde van de rit. Er dient overigens wel paal en perk te worden gesteld aan de mogelijkheid dat kabinetten over hun graf heen regeren via zeer langzaam ingefaseerde maatregelen, die met name door toekomstige generaties worden gedragen. Feitelijk wordt dan alleen een latente schuld voor toekomstige generaties omgezet in een expliciete schuld.

#### **14 Conclusies: begrotingsbeleid 1994-2007 en amendering van de Zalmnorm**

In de periode 1994-2007 was geen sprake van een grondige sanering van de overheidsfinanciën, aangezien de uitgaven hoger waren dan de belastinginkomsten. Hierdoor is ingeteerd op het overheidsvermogen. De bezuinigingen, met name bij de sociale zekerheid, zijn gebruikt om de belastingen te verlagen, niet voor versterking van de netto vermogenspositie van de overheid. Het lagere belastingpeil heeft de economische structuur wel versterkt. De overheidsschuld is afgenomen door in te teren op overheidsbezit, via de verkoop van gasvoorraden, overheidsdeelnemingen en overheidsbezit, maar niet door bezuinigingen of lastenverzwaringen.

Haar toekomstige verplichtingen zijn explosief toegenomen, waardoor de overheid anno 2007 feitelijk een netto schuld heeft, daar waar zij in 2000 nog over een positief netto vermogen beschikte. In dit licht bezien, is de erosie van de netto vermogenspositie van de overheid gedurende 1994-2007 onverstandig geweest.

De volatiliteit in het structurele robuuste primaire saldo laat zien dat het trendmatige begrotingsbeleid nog niet goed werkt. Rentemeevallers, hogere gasbaten vanwege de hoge olieprijs en conjuncturele meevallers bij de sociale zekerheid zijn ingezet voor structureel lagere belastingen of hogere uitgaven, in het bijzonder bij de gezondheidszorg. Dit heeft de overheidsfinanciën aan het begin van deze eeuw uit het lood geslagen. Daarnaast is via het FES-fonds geld verkwanseld aan onrendabele investeringsprojecten. De Zalmnorm verdient daarom op verschillende punten aanpassing.

Demografische factoren, ruilvoetverlies, het Baumol-effect en verkapte uitgavenverhogingen moeten worden geëlimineerd uit de plafonds voor de overheidsuitgaven. Belastinguitgaven in de vorm van aftrekposten (bijvoorbeeld de hypotheekrenteaftrek en de fiscale faciliteit voor pensioensparen) worden in beginsel eveneens van een neutraal structureel uitgavenplafond voorzien om de explosieve groei van deze belastinguitgaven te beteugelen. Aan het begin van iedere kabinetsperiode vindt additionele politieke besluitvorming plaats om de neutrale uitgavenkaders desgewenst aan te passen aan demografische veranderingen (vergrijzing), het Baumol-effect, ruilvoetveranderingen en een grotere vraag naar overheidsuitgaven, zoals bij de gezondheidszorg. Mee- en tegenvallers aan de inkomstenkant van de begroting en de uitgaven aan WW en bijstand zijn tijdelijk en lopen bijgevolg in het financieringstekort. Belastingmeevallers en meevallers in de sociale zekerheid worden niet gebruikt voor structurele uitgavenverhogingen of lastenverlichtingen.

Het structurele robuuste primaire saldo dient zodanig te verbeteren dat aan het einde van elke reguliere kabinetsperiode sprake is van houdbare overheidsfinanciën.

Structurele mee- of tegenvallers worden aan het begin van een nieuwe kabinetsperiode gesaldeerd met het houdbaarheidstekort.

Het FES-fonds dient te verdwijnen en alle aardgasmeevallers dienen volledig te worden bestemd voor vermindering van de overheidsschuld. Overheidsinvesteringen kunnen worden gefinancierd met overheidsschuld, echter onder de strikte voorwaarde dat alleen voor het rendabele deel van de investeringsuitgaven wordt geleend. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse van het CPB zal moeten aantonen hoe groot dit deel is. Het onrendabele deel dient via belastingverhoging te worden gefinancierd.

Bas Jacobs

\* Universiteit van Tilburg, Universiteit van Amsterdam.

### Literatuur

- Barro, Robert J. (1979), On the Determination of Public Debt, *Journal of Political Economy* (87), 940-971
- Beetsma, Roel M.W.J., Sweder J.G. van Wijnbergen (2007), Zalmnorm geen zegen maar bron van instabiliteit, *Trouw*, 14 maart
- Caminada, Koen, en Lex Goudswaard (2004), The Fiscal Subsidy on Pension Savings in the Netherlands, *Tax Notes International*, 33, (13), 1231-1240.
- CPB (2002), *Pensioenpremies in Economische Verkenning 2004-2007*, CPB Memorandum 52, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2003), *Het Structureel EMU-Saldo: De methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken*, CPB Memorandum 72, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2005), *Macro Economische Verkenning 2006*, Den Haag: Sdu
- CPB (2006a), *Tijdreeksen Overheidsfinanciën*, in: *Frits Bos, De Nederlandse collectieve uitgaven in historisch perspectief*, CPB Document No. 109, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2006b), *Macro Economische Verkenning 2007*, Den Haag: Sdu
- CPB (2006c), *Trefzekerheid van korte-termijnramingen en middellange-termijnverkenningen*, CPB Document No. 131, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2006d), *Centraal Economisch Plan 2006*, Den Haag: Sdu
- CPB (2006e), *Boekhoudkundige Berekening Budgettaire Ruimte 2008-2011*, CPB Document 118, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2006f), *Economische Verkenning 2008-2011*, CPB Document No. 129, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2006g), *Het groeipotentieel van de Nederlandse economie*, CPB Document No. 117, Den Haag: Centraal Planbureau
- CPB (2007), *Actueel beeld houdbaarheid hverdeidsfinanciën*, CPB Notitie, 5 maart, Den Haag: Centraal Planbureau
- Don, Henk (2007), *Ambitie en voorzichtigheid in het economisch beleid*, oratie 5 april 2007, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Ewijk, Casper van, Nick Draper, Harry ter Rele, Ed Westerhout, Jan Donders (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Bijzondere Publicatie 61, Den Haag: CPB

- Girouard, Nathalie, Christophe André (2005), *Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for OECD Countries*, Economics Department Working Paper No. 434, Parijs: OESO
- Hoek, Taco H. van, Gerrit Zalm (1992), Nationaal Begrotingsbeleid in Europees Perspectief, in: J.A.J. Alders (red.), *Begrotingsbeleid en financiering Nederlandse staatsschuld op weg naar de EMU*, Amsterdam: Koninklijke Vereniging voor Staathuishoudkunde/NIBE, 34-52
- Jacobs, Bas, A. Lans Bovenberg (2006), Voortschrijdend Inzicht in de Vergrijzing, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38, (2), 62-79
- Jacobs, Bas (2007), De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007, in: Jeroen Sprenger et al. (red.), *Per Saldo. Overheidsfinanciën na Twaalf Jaar Minister Zalm*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 23-38
- Jacobs, Bas, Flip de Kam en Arie Ros (2007), Economie en Overheidsfinanciën, in: Flip de Kam en Arie Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu
- Kotlikoff, Lawrence J. (2001), Generational Policy, in: *Handbook of Public Economics - vol. IV*, Elsevier North-Holland BV, 1873-1932
- Ministerie van Financiën (2007), *Tijdreeksen voor aftrekposten, ramingen en realisaties van budgettaire plafonds*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Persson, Torsten, en Guido Tabellini (2000), *Political Economics*, Cambridge-MA: MIT-Press
- Ploeg, Rick van der (2007), *Prudent Budgetary Policy and the Political Economy of Precautionary Taxation*, CESifo Working Paper 1973, München: CESifo
- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, Den Haag: Ministerie van Financiën

---

1 Dit artikel is uitgebreidere versie van Jacobs (2007) en Jacobs, De Kam en Ros (2007). Commentaar en suggesties van Roel Beetsma, Lans Bovenberg, Casper van Ewijk, Frank Kalshoven, Rick van der Ploeg, Paul Tang en Sweder van Wijnbergen zijn zeer op prijs gesteld. Daarnaast wil de auteur in het bijzonder Mark Roscam Abbing, Henk Don en Flip de Kam bedanken voor constructieve kritiek en vele goede suggesties voor verbetering. Mark Roscam Abbing wordt ook bedankt voor het ter beschikking stellen van data van het Ministerie van Financiën. De auteur is verder bijzondere dank verschuldigd aan Frits Bos, Gerbert Romijn en Henk Kranendonk van het CPB voor hun grote behulpzaamheid en het ter beschikkingstellen van diverse CPB-data. Alle fouten en omissies zijn die van de auteur. Alle gebruikte data worden beschikbaar gesteld via [www.xs4all.nl/~jacobs73](http://www.xs4all.nl/~jacobs73).

2 In lijn met de eerdere CPB-cijfers zijn de afkoop van de subsidies aan de woningbouwcorporaties (4,88 procent bbp in 1995, zie de piek in figuur 2 bij overdrachten aan bedrijven) en de opbrengst van de UMTS veiling (0,65 procent bbp in 2000) uit de reeksen gefilterd om grote uitschieters te voorkomen. Dit is in beginsel onzuiver, omdat de overheid er hierdoor netto beter lijkt voor te staan dan in werkelijkheid het geval is. Indien de bedragen omgezet zouden worden in een equivalente annuïteit op basis van een reële rentevoet van 4 procent en een economische groei van 2 procent, zou het financieringstekort sinds 1995 in ieder jaar circa 0,1 procent bbp groter zijn.

3 Zie ook CPB (2003).

4 Het CPB (2005) maakt abusievelijk melding van een begrotingselasticiteit van 0,5. Eerder gebruikte het CPB nog een begrotingselasticiteit van 0,65, zie CPB (2003).

5 Zie CPB (2006b), 18.

- 
- 6 Zie ook CPB (2006c).
- 7 Het overheidsvermogen wordt hier gemeten aan de hand van de kapitaalgoederenvoorraad, de financiële activa en de aardgasvoorraad. De kapitaalgoederenvoorraad en financiële activa komen uit de Nationale Rekeningen van het CBS. De kapitaalgoederenvoorraad is geconstrueerd met een *perpetual inventory method*. De financiële activa zijn marktconform gewaardeerd. De cijfers van de aardgasvoorraad zijn afkomstig uit de CPB-vergrijzingssommen (Van Ewijk *et al.*, 2006) en gebaseerd op realisaties uit het verleden en projecties voor de toekomst.
- 8 Er kan een kanttekening bij deze cijfers worden geplaatst. Bij zowel de schulden als de bezittingen speelt het 'noemereffect'. Door de stijging van het nationaal inkomen is automatisch de schuldquote gedaald maar ook het overheidsvermogen als percentage van het bbp. Als wordt gecorrigeerd voor het noemereffect blijkt dat het absolute niveau van de overheidsschuld vrijwel constant is gebleven en niet gedaald (in reële termen). De absolute waarde van overheidsdeelnemingen en de gasvoorraad nemen daarentegen beiden af. Het totale netto overheidsvermogen blijkt in absolute zin licht te zijn gestegen doordat de waarde van de kapitaalgoederenvoorraad toenam. Cijfers zijn opvraagbaar bij de auteur. Er is desondanks gekozen voor de relatieve cijfers omdat die beter aansluiten bij de beleidsdiscussie. Het absolute getal verliest bovendien iedere economische betekenis in een groeiende economie.
- 9 De auteur bedankt Frits Bos voor dit citaat.
- 10 In hoeverre de latente verplichtingen toenemen is overigens afhankelijk van de definitie van het beleidsarme scenario. Bovenbeschreven ontwikkelingen worden niet tot het beleidsneutrale scenario gerekend in de CPB-vergrijzingssommen, omdat daarbij verondersteld is dat toekomstige generaties eventuele kostenstijgingen (zorg, Baumol, grondslagerosie) zelf betalen. Er zit dus een inconsistentie in de beleidsarme definitie van de MLT ramingen en de vergrijzingssommen. Later wordt hierop teruggekomen.
- 11 Het is niet helemaal duidelijk of de prijs nationale bestedingen in beginsel de juiste referentieprijs is. De BBP-deflator wordt wel beïnvloed door het relatieve prijspeil van de netto exporten, terwijl dat niet geldt voor de prijs nationale bestedingen.
- 12 De ruwe data zijn zeer grillig; de partiële correlatie tussen output gap en de verandering van de ruilvoet is slechts 3%.
- 13 Zie ook Van der Ploeg (2007).
- 14 Zie Beetsma en Van Wijnbergen (2007) en Van der Ploeg (2007).
- 15 Er zijn bovendien overtuigende economische redenen om de hypotheekrente-aftrek te beperken om verstoringen in huizenmarkten, arbeidsmarkten en de denivellerende effecten op de inkomensverdeling binnen en tussen generaties te beperken. Ook beperking van de subsidies op de pensioenbesparingen via fiscalisering van de AOW-premies kan welvaartswinsten opleveren vanwege minder intertemporele tariefarbitrage en verstoringen van het spaargedrag, minder arbeidsmarktverstoringen en een rechtvaardiger verdeling binnen en tussen generaties.
- 16 Het FES-fonds wordt daarnaast gevuld met de uitgespaarde rente op de overheidsschuld minus gedeerde dividendinkomsten als de overheid staatsdeelnemingen verkoopt en daarmee de overheidsschuld aflost.
- 17 Waarbij de definitie van de Europese Commissie van het structurele tekort wordt gebruikt.

## De voetdruk van de familie en de omvang van de overheid

*K. De Witte\**

*W. Moesen\*\**

### Samenvatting

Economen hebben veel onderzoek gedaan naar drijvende krachten die de opvallende groei van de overheidsuitgaven in de achter ons liggende decennia kunnen verklaren. Een statistische analyse met gegevens uit een steekproef van 23 OESO-landen wijst uit dat economieën met een kleinere gemiddelde gezinsgrootte kennelijk meer gezinstaken uitbesteden aan de collectieve sector.

Trefwoorden: groei collectieve sector, overheidsuitgaven

In België en Nederland liggen de overheidsuitgaven tussen 45 en 50 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Van elke euro die wordt verdiend, is nagenoeg de helft bestemd voor de financiering van publieke voorzieningen (openbare orde, veiligheid, algemeen bestuur, onderwijs, gezondheidszorg, enzovoort) en de uitkeringen krachtens de sociale zekerheid.

In deze bijdrage gaan we op zoek naar factoren die de omvang van de collectieve sector helpen verklaren, maar die minder in de aandacht komen of aan herinterpretatie toe zijn. De stelling van Rodrik (1998) dat kleine open economieën een grotere publieke sector hebben, is empirisch voldoende gedocumenteerd. Uitgangspunt is dat kleine open economieën gevoeliger zijn voor externe schokken, wat een zwaardere uitbouw van de sociale zekerheid vereist (bijvoorbeeld voor werkloosheidsuitkeringen).

Nieuw in onze bijdrage is de argumentatie dat economieën met een kleine gemiddelde gezinsgrootte relatief meer gezinstaken (zorg voor kinderen, ouderen, zieken, en zo verder) uitbesteden aan de collectieve sector. Eenvoudige statistische analyses voor een steekproef van 23 OESO-landen tonen aan dat dit effect zelfs sterker correleert dan de invloed van de openheid van de economie.

### 1 Een groeiende collectieve sector

De handboeken economie leren dat in een wereld met schaarse productiemiddelen een goede allocatie tot stand komt via het marktmechanisme. Op het eerste gezicht hebben we enkel een overheid nodig om de individuele integriteit, eigendomsrechten en openbare orde te garanderen. De markt als superieur coördinatiemechanisme blijkt echter niet in alle omstandigheden 'volgens het boekje' te functioneren. Er dient immers aan heel wat voorwaarden te zijn voldaan, wil sprake zijn van een perfect concurrerende markt. Helaas bevinden we ons niet in een situatie vol prijsnemers met perfecte informatie en zonder externe effecten. Al te vaak heeft de beslissing van een individu gevolgen voor de keuzemogelijkheden van andere agenten. In deze imperfecte wereld

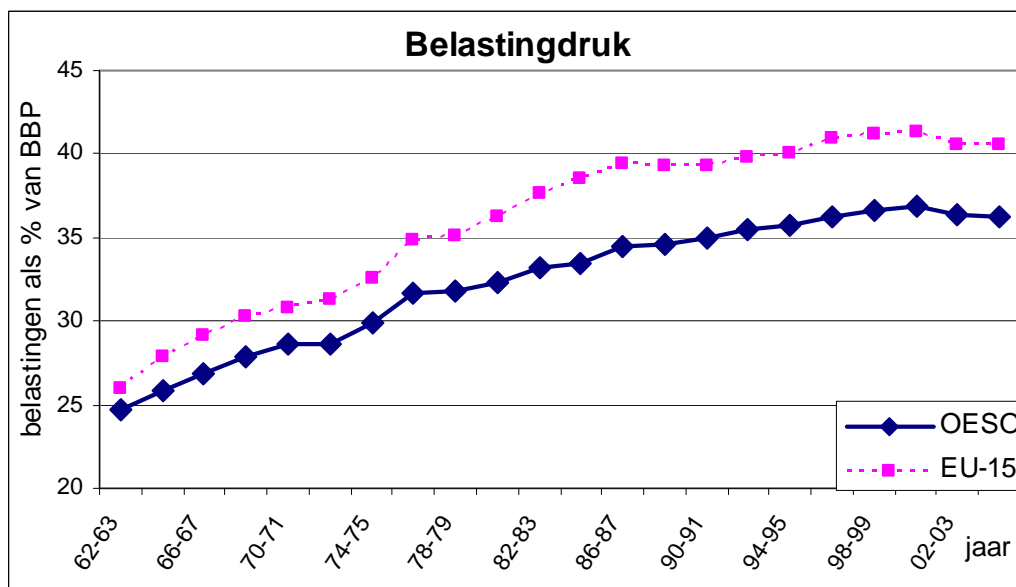


met externe effecten doet de overheid als nachtwaker, regulator en collectief verzekeringsmechanisme haar intrede.

Empirisch laat zich vaststellen dat de collectieve sector de neiging vertoont sneller te groeien dan het geheel van de nationale economie. In de laatste halve eeuw alleen al steeg de overheidsactiviteit (gemeten via de belastingopbrengst uitgedrukt in procenten van het bbp) in de OESO-landen gemiddeld van 24,7 procent in 1960 tot 36,3 procent in 2005, voor de EU-15 zelfs tot 40,5 procent (zie figuur 1). De economische literatuur verklaart deze groei via diverse mechanismen. Zo stelt Wagner (1877) dat de inkomenselasticiteit van de vraag naar overheidsactiviteiten zoals onderwijs, cultuur, recreatie, gezondheidszorg of sociale zekerheid groter is dan 1. Dit houdt in dat, naarmate de welvaart toeneemt, er een meer dan proportionele toename van dergelijke initiatieven wordt uitgelokt. Baumol (1967) schrijft de groei van de collectieve sector toe aan de lage productiviteitsstijging van deze sector in verhouding met de private sector. Door de achterblijvende productiviteitsgroei en doordat de ambtenarensalarissen globaal de loonontwikkelingen in de private sector volgen, stijgen de kosten per eenheid product en het aandeel van de publieke sector in het bbp. Nog andere theorieën verwijzen naar de aandrang van pressiegroepen, fiscale illusie of de invloed van de mediane kiezer. Een overzicht kan gevonden worden in Lybeck en Henrekson (1988).

In het resterend deel van dit artikel lichten we eerst twee minder bekende empirische vaststellingen toe, die eveneens een verklaring kunnen bieden voor de groei van de overheid: de overheid als verzekeraar in een open economie en de overheid als verzekeraar voor gezinsrisico's. Vervolgens kaarten we aan hoe ook de invloed van politici en ambtenaren zelf een verklaring voor de overheidsgroei kan vormen.

Figuur 1: Belastingdruk 1962 – 2003 (Eurostat)



## 2 De overheid als verzekeraar in een open economie

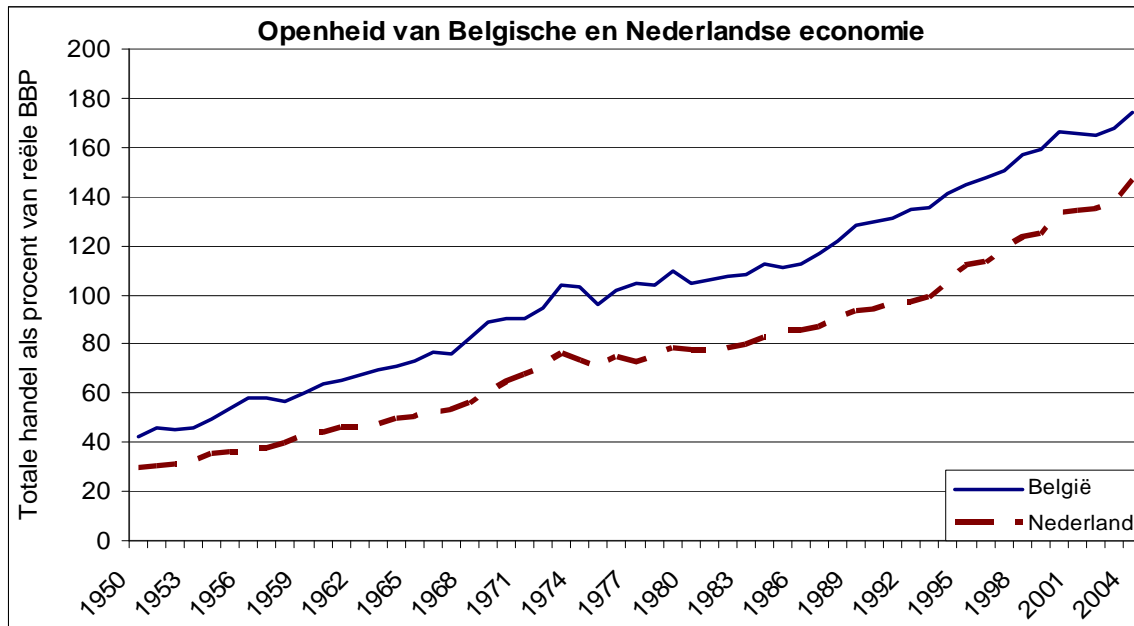
In onze globaliserende economieën wordt het aandeel van export en import in het bbp steeds groter. Voor Nederland en België is deze trend zeer duidelijk. Figuur 2 stelt over

een lange termijn de openheid van de Nederlandse en Belgische economie voor, gemeten als de som van de export en import, in procenten van het bbp. De recente ontwikkelingen in de evolutie van de handel, technologie en politieke systemen zorgen voor ongekende mogelijkheden om de welvaart in de wereld te verbeteren. Door een geglobaliseerde handel in goederen, diensten en productiefactoren kan de wereldbevolking ten volle de vruchten van een specialisatie in de comperatieve voordelen van een land of regio plukken.

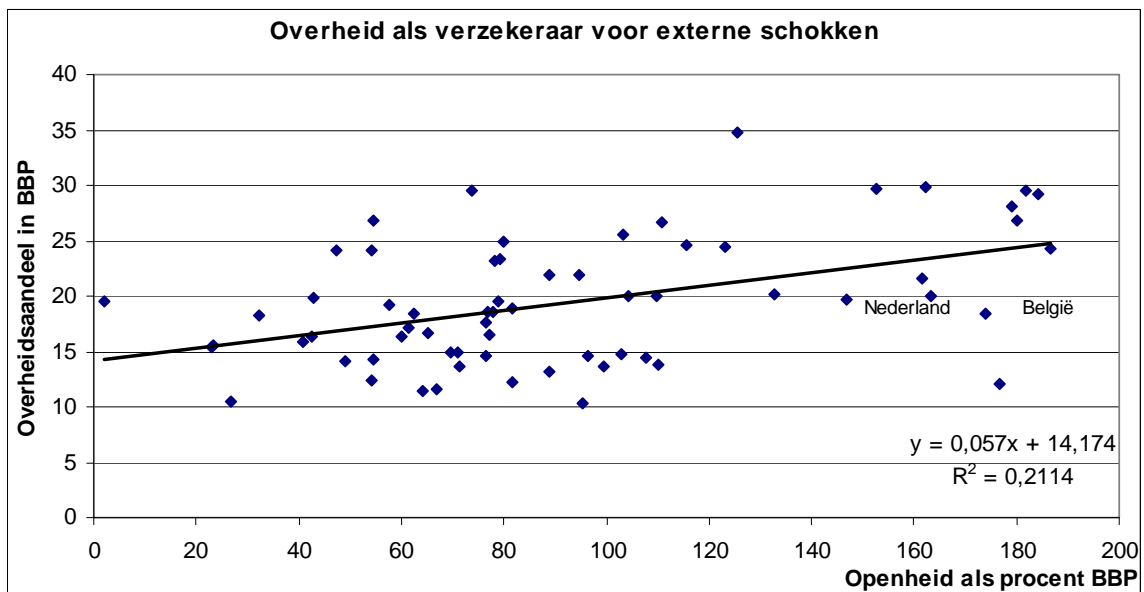
In een dergelijke open economie lijkt de effectiviteit van het overheidsbeleid steeds kleiner te worden aangezien bijvoorbeeld multiplier-effecten van gevoerd conjunctuurbeleid naar het buitenland wegebben. Paradoxaal genoeg, suggereerde Rodrik in een originele bijdrage aan de literatuur, dat landen met een opener economie juist een omvangrijker collectieve sector hebben.<sup>1</sup> De kleine, extreem open economieën als Oostenrijk, Nederland, Noorwegen en België beschikken over 's werelds hoogste collectieve-uitgavenquoten. Figuur 3, waar we de analyse weergeven voor een internationale steekproef van 66 landen, toont aan dat deze bevinding geen toeval is. Het verband (met een significante correlatie van 0,44) is robuust voor het opnemen van andere controlevariabelen, voor andere maatstaven van overheidsbeslag en voor zowel lage- als hoge inkomenslanden.

Een verklaring voor deze correlatie is te vinden in het risico-avers gedrag van de samenleving. De burger vraagt (en krijgt) een grotere collectieve sector als compensatie voor de grotere externe risico's die verbonden zijn met een open economie. Voor de geglobaliseerde wereldeconomie zal de totale volatiliteit van de economische productie kleiner zijn dan de volatiliteit van de productie in afzonderlijke landen, dankzij de wet van de grote getallen. Echter de inschakeling van een land of een regio in de wereldeconomie start de zoektocht naar comparatieve voordelen waar het land zich in zal specialiseren. Daardoor zal in een open economie, *ceteris paribus*, de productiestructuur minder gediversifieerd zijn. Aangezien de rest van de wereld niet kan instaan om de schokken in een bepaald land op te vangen, hebben de burgers geen boodschap aan een stabielere wereldeconomie maar telt enkel de stabiliteit van de gespecialiseerde binnenlandse productie. Een hoger niveau van overheidsuitgaven, gesubsidieerd via een verplichte sociale zekerheid, kan dan uitkomst bieden om de consumptie te stabiliseren. Op die manier vormen de overheidsuitgaven een sociale verzekering voor samenlevingen die onderhevig zijn aan externe schokken en verzachten ze zo het risico dat de inwoners lopen (*risk-mitigating*). Een typisch voorbeeld daarvan zijn de werkloosheidsuitkeringen.

Figuur 2: Openheid van de Belgische en Nederlandse economie in constante prijzen van 2000 (Penn World table)



Figuur 3: Overheid als verzekeraar in een open economie (Penn World table, data 2004)



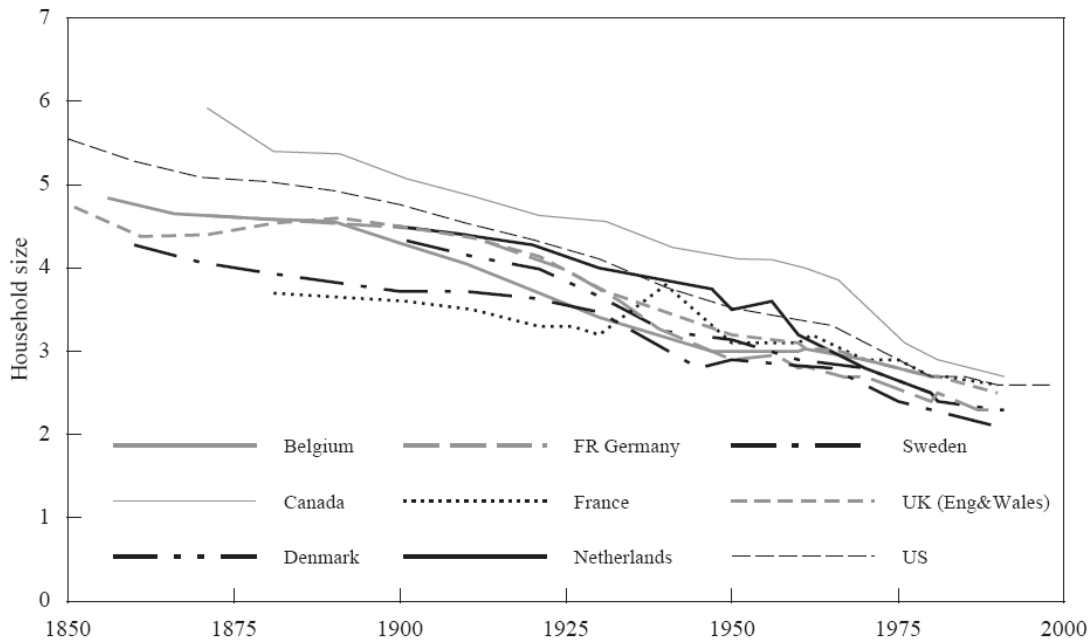
### 3 Overheid als verzekeraar voor gezinsrisico's

Behalve aan macro-economische risico's staan burgers eveneens bloot aan diverse micro-economische risico's. In deze laatste categorie sorteren we medische zwaarigheden (ziekte, handicap), sociale problemen (diefstal, geweld), economische tegenslagen (individuele werkloosheid, faillissement) en met de levenscyclus samenhangende (geboorte, ouderdom) problemen. Elk van deze risico's kan (gedeeltelijk) opgevangen worden binnen het vangnet van gezin of familie. Hoe groter de draagkracht van het vangnet, hoe kleiner de kans dat de overheid als redder in nood moet bijspringen.

In ontwikkelingslanden waar de overheid vaak geen soelaas kan bieden voor micro-economische problemen, organiseren de leden van bepaalde gemeenschappen zich vaak volgens een 'uitgebreide familie' (*extended family*). In een dergelijke informele organisatie gaan familieleden, buren en vrienden het vangnet verder versterken om zo bij problemen hulp te kunnen bieden aan elk van de leden.

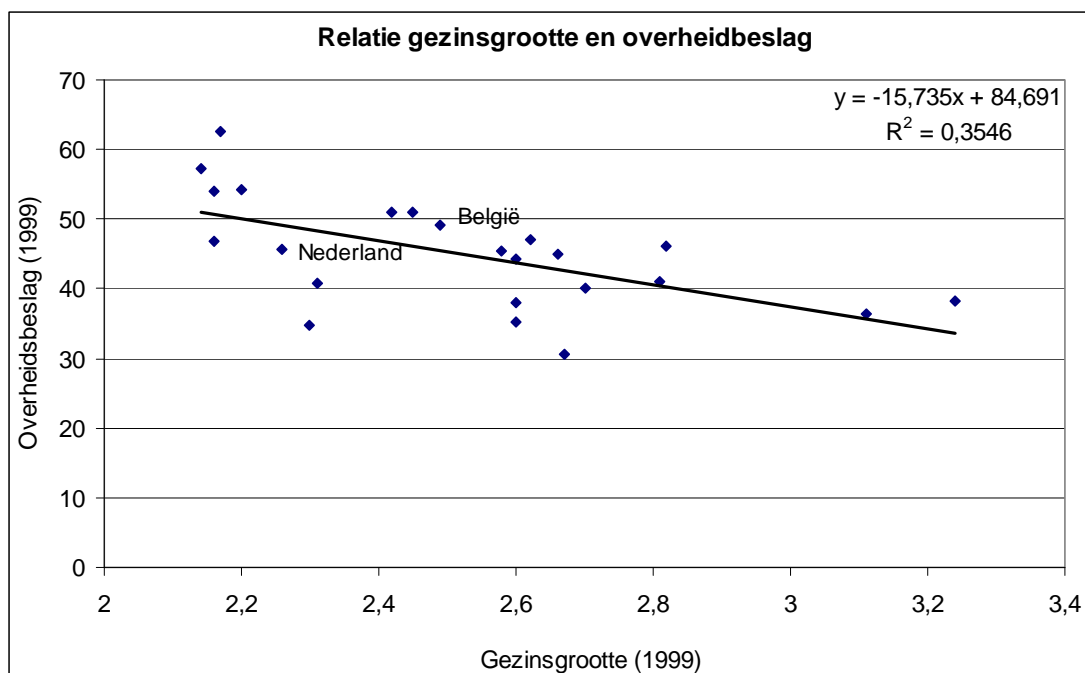
Vanuit de vaststelling dat de gezinsgrootte in de laatste decennia gestaag daalde in de OESO-landen, concentreren we ons in dit onderdeel op het gezin als vangnet voor micro-economische problemen. Waar een gemiddeld Europees gezin in 1850 nog bijna 5 leden telde, was dit in 1999 slechts 2,5 (zie figuur 4). Het anorexia-gezin doet zijn intrede. Een nog weinig gedocumenteerde empirische vaststelling is de negatieve correlatie tussen de gezinsgrootte en de omvang van de collectieve sector.<sup>2</sup> Voor een dataset van 23 OESO-landen voor het jaar 1999 stellen we een negatieve correlatie vast van -0,60 tussen het overheidbeslag op het bbp (gemeten als het totale belastingniveau) en de gemiddelde grootte van een gezin. Voor dezelfde dataset is de relatie tussen de openheid van de 23 OESO-economieën en het belastingniveau zwakker (namelijk 0,24). Statistisch domineert dus het effect van de gezinsgrootte boven het effect van de openheid van de economie. We stellen het verband tussen overheidbeslag en gezinsgrootte grafisch voor in figuur 5. We ontdekken een duidelijk negatief verband: landen met meer leden in een gezin kennen typisch een kleinere collectieve sector, terwijl landen met minder gezinsleden typisch over een grotere overheid beschikken. Via de kleinste kwadraten methode schatten we de hypothese dat voor de 23 OESO-landen een kleinere gezinsgrootte leidt tot een grotere omvang van de collectieve sector. Uit deze eenvoudige bivariate analyse blijkt ten eerste het significant negatief effect van gezinsgrootte en ten tweede het verrassende resultaat dat de gezinsgrootte liefst 35 procent van de variantie in de omvang van de collectieve sector kan verklaren. Gezinsgrootte blijft een significant verklarende variabele voor het overheidbeslag als bijkomende verklarende variabelen opgenomen worden (zoals vertrouwen in overheid, openheid van de economie, bbp per capita, enzovoort). Als robuustheidstest regresseren we ook de gemiddelde gezinsgrootte op de collectieve-uitgavenquote. Deze analyse levert een nagenoeg vergelijkbaar resultaat.

Figuur 4: De omvang van het gezin (Bongaarts, 2001, 5)



Source: United Nations 1973, 1997; U.S. Census Bureau 1999.

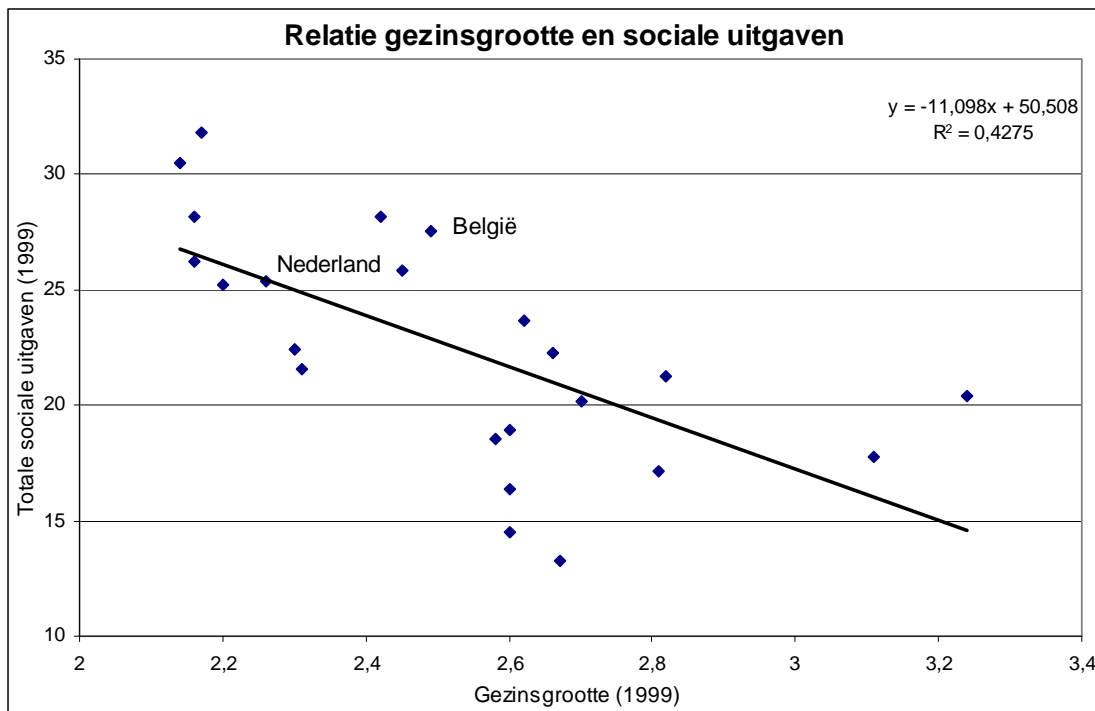
Figuur 5: Relatie gezinsgrootte en overheidsbeslag (Eurostat)



We kunnen de gezinsgrootte dan ook beschouwen als de impliciete voorkeur van een samenleving voor de graad van overheidsbemoeyenis. Samenlevingen die een grotere publieke sector verkiezen (bijvoorbeeld Denemarken met een overheidsbeslag van 55,8 procent van het bbp in 1999), hebben gemiddeld een kleinere gezinsgrootte (in Denemarken telt een gemiddeld gezin slechts 2,14 leden). Omgekeerd beschikken landen

met een kleinere overheid (bijvoorbeeld de Spaanse overheidssector met 38,7 procent van het bbp) over grotere gezinnen (een typisch Spaans gezin telt 3,24 leden). Als we de totale 'sociale' uitgaven, gemeten als de som van de middelen voor familiale steun, gehandicaptenzorg, werkloosheidsuitkeringen, ouderenzorg en ziektebijstand, als een expliciete maatstaf voor de overheidsbemoediging beschouwen, vinden we een significant negatieve correlatie (-0,65) tussen de expliciete (totale sociale uitgaven) en impliciete (gezinsgrootte) voorkeuren van een samenleving. Bovendien blijkt de gezinsgrootte 43 procent van de variatie van de sociale uitgaven te verklaren (zie figuur 6).

Figuur 6: Relatie gezinsgrootte en sociale uitgaven (Eurostat)



Om deze empirische vaststelling te duiden, starten we vanuit de taken van de overheid. Enerzijds eist het anorexia gezin dat de overheid bijkomende taken op zich neemt. Waar vroeger het gezin en de familie zelf instonden voor allerlei zorgtaken voor zijn jongste en oudste leden, nemen met publieke middelen gesubsidieerde crèches en rusthuizen deze taak nu vaak over. Verscheidene taken die vroeger door het gezin werden uitgevoerd, zijn nu uitbesteed aan de welvaartsstaat. Om dit bij te benen, groeit de omvang van de collectieve sector. Via een verplichte solidariteit tussen alle gezinnen creëert de overheid een nieuw vangnet dat het oude familiale vangnet vervangt of ondersteunt.

Anderzijds ebt de bezorgdheid van jonge koppels over hun oude dag weg. Deze zijn er zich immers van bewust dat ze later van een gespecialiseerde opvang kunnen genieten bij zowel werkloosheid, ziekte als ouderdom. De pamperende welvaartsstaat laat bijgevolg toe dat gezinnen kleiner worden, omdat ze niet langer hoeven terug te vallen op hun individuele vangnet.

Uiteraard kan de causaliteit in beide richtingen werken. Omdat de collectieve sector aanzwelt en een ruim gespecialiseerd vangnet aanbiedt, kunnen de gezinnen zich als het ware permitteren om een geringe omvang te hebben. Omgekeerd, doordat de gezinnen kleiner zijn, eisen ze vanuit de collectieve voorzieningen een volwaardig vangnet. In het vakgebied van de openbare financiën bestaat een grote en groeiende literatuur rond de relatie tussen het belastingniveau en de gezinsgrootte. Een deel van deze literatuur spitst zich toe op de link tussen vruchtbaarheid, economische groei en de relatieve omvang van de overheid. Een andere invalshoek belicht de rol van de familie om een optimale inkomstenbelasting te ontwikkelen. Toch is er naar ons weten geen model dat de relatie tussen de grootte van het gezin en de grootte van de collectieve sector analytisch beschrijft. Zo'n model biedt uitstekende perspectieven voor nader onderzoek.

#### 4 Besluit

Uit empirische vaststellingen blijkt dat een overheid haar burgers beschermt tegen zowel macro- als micro-economische risico's. In een geglobaliseerde wereld waar landen en regio's zich specialiseren in hun comparatieve voordelen is een overheid nodig om als buffer de consumptie en welvaart te stabiliseren. Bovendien blijkt er een verband te bestaan tussen de omvang van de collectieve sector en de gemiddelde gezinsgrootte. Landen met kleinere gezinnen geven een impliciete voorkeur te kennen voor een grotere overheid, die dan de taken moet vervullen die vroeger door het gezin werden opgenomen. De richting van de causaliteit is echter voorwerp voor verder onderzoek.

K. De Witte  
W. Moesen

\* Wetenschappelijk medewerker aan het Centrum voor Economische Studiën, KU Leuven.

\*\* Hoogleraar aan het Centrum voor Economische Studiën, KU Leuven.

#### Literatuur

Baumol, W. (1967), Macroeconomics of unbalanced economic growth: the anatomy of the urban crisis, *American Economic Review* (57), 415-426

Bongaarts, J. (2001), *Household size and composition in the developing world*, Policy Research Division Working Papers (144), Population Council

De Witte K., W. Moesen (2007), *Sizing the government*, Working Paper Center for Economic Studies (KU Leuven)

Lybeck, J., M. Henrekson (1988), *Explaining the growth of government*, Amsterdam: North-Holland

Rodrik, D. (1998), Why do open economies have bigger governments? *The journal of political economy* (106) 5, 997-1032

Wagner, A. (1877), *Finanzwissenschaft*, Leipzig: C.F. Winter

---

1 Rodrik (1998), 997.

2 De Witte en Moesen (2007), 20.



## Kanttekeningen bij het coalitieakkoord

*C.A. de Kam\**

Op 7 februari 2007 sloten het CDA, de PvdA en de ChristenUnie een akkoord dat ten grondslag ligt aan het op 22 februari ingezworen al weer vierde kabinet onder leiding van premier Balkenende. De redactie van het Tijdschrift prijst zich gelukkig met de commentaren op dit akkoord die vijf hooggeleerde waarnemers desgevraagd hebben geleverd.

*Goudswaard* analyseert het voornemen van het kabinet om de financiering van de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet in sterkere mate te fiscaliseren. Fiscalisering wil zeggen dat de voor de AOW-uitkeringen benodigde middelen worden gefourneerd in de vorm van een rijksbijdrage ten laste van de algemene middelen. *Goudswaard* plaatst diverse kritische kanttekeningen bij het vernuftige compromis uit het coalitieakkoord. Het plan is uitvoeringstechnisch erg complex. Wie tot de leeftijd van 65 jaar doorwerken, ontsnappen aan de nieuwe heffing. Dit is nadelig voor lager opgeleiden, die in het algemeen eerder tot de arbeidsmarkt zijn toetreden, relatief vaak in lichamelijk slopende beroepen. In zijn visie is het doorslaggevende bezwaar tegen deze variant van fiscalisering dat hij zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten. De auteur geeft de voorkeur aan een variant waarbij iedereen van 65 jaar en ouder boven een bepaalde inkomensgrens meebetaalt aan de AOW.

*Verbon* besteedt aandacht aan de passages uit het akkoord die zijn gewijd aan de inspanningen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Hij beklemtoont dat over de effectiviteit van hulp aan de Derde Wereld in economenkringen heel verschillend wordt gedacht. Het is dan ook verbazingwekkend dat de net aangetreden bewindsman, Koenders, stellig meent dat bekend is welke vormen van hulp wél en niet effectief zijn. In het afgelopen decennium hebben donorlanden in toenemende mate eisen aan het ontvangende land gesteld. De effectiviteit van deze beleidsinzet lijkt gering te zijn. *Verbon* noemt het opvallend dat het regeerakkoord zwijgt over de grote negatieve effecten van de aan Europese boeren verstrekte landbouwsteun. Het is wel zeker dat vermindering van die subsidies de economische positie van de ontwikkelingslanden daadwerkelijk zou versterken.

*Den Butter* richt zijn vizier op het innovatiebeleid van het net aangetreden kabinet. De nadruk bij nogal wat economische bedrijvigheid in ons land ligt op de regievoering en de verlaging van transactiekosten in productieketens. Bij innovaties in de 'transactie-economie' valt vooral te denken aan verbeteringen in de externe en interne organisatie van bedrijven. In een transactie-economie zijn een ander soort innovaties nodig dan in een economie die vooral op de eigen productie drijft. *Den Butter* concludeert dat de aangekondigde maatregelen om kennisinvesteringen te bevorderen een nogal traditioneel karakter hebben. Het kabinet wil de winnaars steunen, maar is in feite niet in staat die aan te wijzen.

*Caminada* wijst op een groeiend probleem bij het inkomensbeleid dat het kabinet-Balkenende voor ogen staat: *fine tuning* van het fiscaal-sociale instrumentarium om bepaalde groepen gericht tegemoet te komen is steeds lastiger. In de afgelopen vijf jaar zijn steeds meer heffingskortingen in het leven geroepen. Bij deze trend komen grenzen in zicht. Een groeiend probleem is dat huishoudens met de laagste inkomens steeds vaker een verzilveringsprobleem hebben: ze zijn zo weinig inkomensheffing verschuldigd dat zij niet langer van kortingen op de verschuldigde heffing kunnen profiteren. Voor de kinderkorting wordt nu voorgesteld deze met ingang van 2008 uit te keren in de vorm van een toeslag. *Caminada* vraagt zich af waarom andere groepen met een verzilveringsprobleem niet langs deze weg uit de brand worden geholpen. Bijkomend voordeel is dat de met toeslagen gemoeide uitgaven – anders dan de middelen die de overheid derft door heffingskortingen – expliciet op de begroting verschijnen. Het aanvragen van steeds meer toeslagen verhoogt wel de administratieve lasten voor gezinshuishoudens. Opvallend is dat het kabinet op termijn ook een heffingskorting uit de wereld wil helpen: de ‘aanrechtsubsidie’ voor de niet buitenshuis werkende partner.

*Mol* signaleert dat pogingen om de dienstverlening door de overheid te verbeteren via verzelfstandiging van overheidsdiensten gepaard is gegaan aan een sterke toename van de regeldruk. Desondanks bestaat de indruk dat bestuurders van woningcorporaties, instellingen voor gezondheidszorg en zo verder de belangen van de afnemers van hun diensten niet steeds voorop stellen. Het kabinet zoekt een oplossing in de vorm van de maatschappelijke onderneming. Een vertegenwoordiging van (direct) belanghebbenden zou hierbij een cruciale rol gaan vervullen, naast de reeds gebruikelijke Raad van Toezicht. Toch lijkt deze stapeling van toezichthouders onvoldoende tegenwicht te kunnen bieden aan de voortschrijdende bureaucratisering in de publieke dienstverlening. Het maatschappelijk belang wordt in het management van de maatschappelijke onderneming pas echt geïnternaliseerd wanneer de managers zich de bijbehorende waarden en normen zelf eigen maken.

Flip de Kam

\* Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

## Fiscalisering als symbool

*K.P. Goudswaard\**

### Samenvatting

Het kabinet is van plan om de financiering van de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet in sterkere mate te fiscaliseren. Fiscalisering wil zeggen dat de voor de AOW-uitkeringen benodigde middelen worden gefourneerd in de vorm van een rijksbijdrage ten laste van de algemene middelen. Deze bijdrage offreert diverse kritische kanttekeningen bij het vernuftige compromis uit het coalitieakkoord. Het nu aangekondigde regeling is uitvoeringstechnisch erg complex. Wie tot de leeftijd van 65 jaar doorwerken, ontsnappen aan de nieuwe heffing. Dit is nadelig voor lager opgeleiden, die in het algemeen eerder tot de arbeidsmarkt zijn toegetreden, relatief vaak in lichamelijk slopende beroepen. Het doorslaggevende bezwaar tegen deze variant van fiscalisering is dat hij zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de toekomstige vergrijzingskosten. Daarom moet de voorkeur uitgaan naar een variant waarbij iedereen van 65 jaar en ouder boven een bepaalde inkomensgrens meebetaalt aan de AOW.

Trefwoorden: vergrijzing, fiscalisering, belastingen

### 1 Inleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft in 2006 nieuwe berekeningen gemaakt over de gevolgen van de vergrijzing van de bevolking voor de overheidsfinanciën.<sup>1</sup> Naar verwachting lopen – bij ongewijzigd beleid – de uitgaven van de overheid tot 2040 met circa 7 procent van het bbp op. Die stijging is vooral toe te rekenen aan de AOW-uitkeringen en de collectief gefinancierde zorguitgaven. Tegenover deze uitgavenstijging staat een toename van de overheidsontvangsten met circa 4 procent van het bbp, vooral door hogere belastinginkomsten over/uit pensioenuitkeringen. Per saldo ontstaat een jaarlijks gat tussen inkomsten en uitgaven van de overheid van ruim 3 procent van het bbp. Het verdient echter de voorkeur, zo geeft het CPB aan, om dit zogeheten houdbaarheidstekort uit te drukken in termen van het robuuste EMU-saldo. Daarbij vindt correctie plaats voor de stand van de conjunctuur, en de rentelasten en de aardgasbaten blijven buiten beschouwing. Het houdbaarheidstekort in termen van het robuuste saldo is in de hiervoor genoemde studie bepaald op 2 procent van het bbp. Inmiddels is het houdbaarheidstekort echter naar boven bijgesteld als gevolg van de nieuwe bevolkingsprognose van het Centraal Bureau voor de Statistiek, die uitgaat van een snellere stijging van de gemiddelde levensverwachting, dan waarvan in eerdere prognoses was uitgegaan. Het CPB concludeert dat de huidige arrangementen niet 'houdbaar' zijn, in de zin dat zonder beleidsaanpassing de overheidsfinanciën zullen ontsporen en een groeiende last zal worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

Vanzelfsprekend zijn deze vergrijzingsommen gevoelig voor de gehanteerde aannames en omgeven met tal van onzekerheden. Maar er zijn zowel opwaartse als neerwaartse risico's, zodat de sommen niet op voorhand als pessimistisch of optimistisch kunnen worden gekwalificeerd, zoals in sommige commentaren naar voren is gebracht. Zowel de Sociaal-Economische Raad<sup>2</sup> als de Studiegroep Begrotingsruimte<sup>3</sup> beschouwen de CPB-

berekeningen als de best beschikbare indicatie voor de omvang van de te verwachten problematiek en hanteren deze berekeningen daarom als uitgangspunt voor het te voeren beleid.

Om op de genoemde uitdagingen in te spelen zijn in principe drie oplossingsrichtingen of beleidssporen mogelijk: 1) versterking van het economisch draagvlak door middel van een hogere arbeidsparticipatie, 2) het realiseren van een begrotingsoverschot door te besparen op (andere) overheidsuitgaven of door lastenverhoging, en 3) aanpassing van de vergrijzingsgevoelige regelingen.<sup>4</sup> Het coalitieakkoord van CDA, PvdA en CU mikt op alle drie deze beleidssporen. Veel nadruk wordt gelegd op het belang van een grotere arbeidsparticipatie, alhoewel de concrete instrumenten voor zo'n beleid grotendeels nog gestalte moeten krijgen. Tevens mikt het kabinet op een structureel EMU-overschot van 1 procent van het bbp in 2011. Voor wat betreft de aanpak van de vergrijzingsgevoelige regelingen is gekozen voor een bijzondere variant van fiscalisering van de AOW. In dit artikel wordt het fiscaliseringsplan uit het regeerakkoord geanalyseerd en wordt gezien welke bijdrage hiermee wordt geleverd aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën.

## 2 Fiscalisering van de AOW

Voor de groep 65-plussers geldt op dit moment een vrijstelling bij de premieheffing voor de Algemene Ouderdomswet. Hierdoor is het belasting- en premietarief in de eerste en de tweede schijf van het tarief van de inkomensheffing voor senioren 17,9 procentpunt lager dan voor 65-minners. Deze vrijstelling is gebaseerd op de verzekeringsgedachte. Wanneer de uitkering gaat lopen hoeven niet langer premies te worden voldaan. Dit argument snijdt echter weinig hout, want de AOW kan niet als een verzekering worden beschouwd omdat geen sprake is van een relatie tussen de (hoogte van de) uitkering en de in het verleden betaalde premies. Bij de financiering is sprake van inkomenssolidariteit, zodat de AOW veeleer het karakter van een basisvoorziening heeft. Bovendien is de AOW de enige regeling op het terrein van de sociale verzekeringen waarbij de deelnemer niet langer bijdraagt aan de financiering van zijn uitkering. Werklozen betalen WW-premie, bewoners van een verzorgingshuis voldoen AWBZ-premie, en zo verder. Mede daarom zijn de afgelopen jaren van verschillende kanten voorstellen gedaan om de AOW uit de algemene middelen te gaan financieren, ofwel te fiscaliseren. Fiscalisering van de AOW-premie heeft materieel ongeveer hetzelfde effect als invoering van een premieplicht voor 65-plussers. Als gevolg van de in 1998 geïntroduceerde premiemaximering AOW is overigens al sprake van een geleidelijke fiscalisering. Thans wordt ongeveer 20 procent van de AOW-uitgaven uit de algemene middelen betaald.

Onder meer de SER heeft gepleit voor een geleidelijke verdere fiscalisering.<sup>5</sup> Daarmee wordt, aldus de SER, een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling binnen de groep ouderen en tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. Een recente studie van het Ministerie van SZW (2006) laat zien dat het gemiddelde inkomen van ouderen bij ongewijzigd beleid meer zal toenemen dan het inkomen van jongere generaties. Daarbij past wel de kanttekening dat de inkomensverschillen binnen de groep ouderen relatief groot zijn. Fiscalisering treft echter niet de ouderen met de laagste inkomens, vanwege de netto-netto koppeling van de AOW aan het minimumloon. Met name de aanvullende pensioenen zouden bij de geleidelijke fiscalisering van de AOW worden getroffen. Daar staat tegenover dat de opbouw van de aanvullende pensioenen nu sterk fiscaal

gefacilieerd wordt. Een voordeel van fiscalisering, aldus de SER, is dat de lasten op toekomstig werkenden minder hoeven te stijgen, waardoor de druk op de arbeidskosten afneemt, met positieve effecten op de werkgelegenheid.

Volledige fiscalisering zou volgens het CPB een opbrengst hebben van 0,7 procent van het bbp en draagt dus flink bij aan het oplossen van het eerder gesignaleerde houdbaarheidsprobleem bij de overheidsfinanciën.

### 3 De Balkenende/Bos-variant

De nieuwe regeringscoalitie kiest voor een bijzondere variant van fiscalisering. Van iedereen die na 1945 is geboren zal vanaf 2011 een bijdrage naar draagkracht worden gevraagd om in de toekomst een welvaartsvast AOW te garanderen. Dat gebeurt door geleidelijke invoering van een heffing over het aanvullend pensioen boven de 18.000 euro tot het einde van de tweede belastingschijf (in 2007 ruim 31.000 euro). De heffing is in eerste instantie 0,6 procent en loopt op tot 17,9 procent (de hoogte van de AOW-premie) in 2040. Maar deze heffing kan worden ontlopen door langer door te werken, omdat op die manier ook een bijdrage wordt geleverd aan de houdbaarheid van de AOW. Het voornemen is om werknemers die op 63- en 64-jarige leeftijd nog werken een arbeidsbonus te geven, die naar rato van het aantal gewerkte maanden wordt opgebouwd. Bij doorwerken tot 65 jaar moet deze bonus gelijk zijn aan de hiervoor genoemde heffing boven de 65 jaar, zodat deze heffing per saldo nul is.

Dit is een op het eerste gezicht creatief compromis tussen de coalitiepartners: de bijdrage aan de kosten van vergrijzing door 65-plussers (de wens van de PvdA en de ChristenUnie) wordt gecombineerd met een prikkel tot langer werken (de wens van het CDA). Er zijn echter belangrijke kanttekeningen te plaatsen bij dit beleidsvoornemen. In de eerste plaats lijkt het plan uitvoeringstechnisch erg complex, zoals het CPB (2007) ook opmerkt in een notitie met een indicatie van de effecten van het coalitieakkoord. Zo zouden er voor 65-plussers de facto verschillende belastingtarieven gaan gelden, afhankelijk van het arbeidsverleden vóór het 65-jaar. En wat te doen als 63- of 64-jarigen gedurende een deel van het jaar werken, of in deeltijd, of als er inkomsten uit onderneming zijn? Om te vermijden dat 65-plussers met een groot aantal verschillende tarieven te maken krijgen zou de bonus kunnen worden uitgekeerd wanneer men 65 wordt. Het is dan echter onmogelijk om die bonus even hoog te laten zijn als de som van de (contant gemaakte) latere heffingen.

In de tweede plaats is er een rechtvaardigheidsprobleem. Ouderen die langer doorwerken zijn dikwijls hoger opgeleid en hebben een hoger inkomen. Juist zij ontlopen de heffing. Mensen die op hun 63ste of 64ste levensjaar gebruik maken van de levensloopregeling worden door de maatregel getroffen. Dat geldt ook voor mensen met zware beroepen. De coalitiepartners geven overigens aan te willen overleggen met sociale partners over de uitwerking van de regeling voor mensen met zware beroepen. Ten slotte heeft de heffing betrekking op het aanvullend pensioen en naar het zich laat aanzien dus niet op andere vormen van aanvullend inkomen, zoals lijfrente.<sup>6</sup> Dat is een merkwaardige ongelijkheid.

Het derde en mijns inziens doorslaggevende bezwaar is dat deze variant van fiscalisering maar zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten: per saldo levert de ouderenhoefting op de zeer lange termijn een verbetering van de houdbaarheid met 0,15% bbp op.<sup>7</sup> Dat is een stuk minder dan volledige fiscalisering, vanwege de relatief

hoge drempel van 18.000 euro en – in mindere mate – de korting op de heffing voor diegenen die langer doorwerken. Dat wordt ook weerspiegeld in het zeer marginale effect van de heffing op de koopkracht van 65-plussers. Het CPB concludeert dat het netto inkomen van gepensioneerde huishoudens met meer dan 18.000 euro aanvullend pensioen in de periode 2012 tot 2040 met 0 tot 30 euro, ofwel met 0 tot 0,1%-punt van het netto inkomen minder toeneemt dan in het basispad.<sup>8</sup> En daarbij is nog geen rekening gehouden met een mogelijke bonus. De voorgestelde maatregel is daarmee bijna symbolisch geworden.

Ook andere beleidsvoornemens van het nieuwe kabinet hebben invloed op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn. In het Coalitieakkoord (p. 46) wordt opgemerkt dat uitgangspunt is dat met de verschillende maatregelen een derde van het houdbaarheidstekort wordt opgevangen. In drie perioden, dat wil zeggen voor 2020, worden dan houdbare overheidsfinanciën bereikt. Het CPB concludeert echter dat de maatregelen uit het regeerakkoord tezamen tot een verbetering van de houdbaarheid met 0,4 procent van het bbp leiden, dus duidelijk minder dan een derde.<sup>9</sup> Dat is een wel erg bescheiden bijdrage op dit punt.

#### 4 Conclusie

De coalitie van CDA, PvdA en CU heeft gekozen voor een op zichzelf creatieve variant van fiscalisering. Hogere bijdragen van 65-plussers worden gecombineerd met prikkels om langer door te werken. Maar uitvoeringstechnisch blijkt deze maatregel erg gecompliceerd te zijn, terwijl de bijdrage aan de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn zeer gering is. In dat opzicht gaat het om een bijna symbolische maatregel. Ook de overige maatregelen uit het regeerakkoord leveren maar een heel beperkte bijdrage aan het opvangen van de kosten van de vergrijzing.

Het verdient naar mijn oordeel de voorkeur om iedereen boven de 65 jaar boven een bepaalde inkomensgrens mee te laten betalen aan de vergrijzing, zoals ook is aanbevolen door de SER. Een eventuele extra arbeidsbonus voor langer doorwerken zou beter losgekoppeld kunnen worden van de fiscalisering van de AOW. Deze bonus zou ook hooguit tijdelijk moeten zijn, want langer doorwerken zal over enige tijd gemeengoed zijn.<sup>10</sup> Daarmee komt ook het voor de hand liggende alternatief, te weten een verhoging van de AOW-leeftijd, in beeld.

Kees Goudswaard

\* Hoogleraar Economie Universiteit Leiden en kroonlid van de Sociaal Economische Raad

#### Literatuur

CPB (2007), *Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011*, Notitie 7 februari 2007, Den Haag: Centraal Planbureau

Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie (2007), Den Haag, [www.minaz.nl](http://www.minaz.nl)

Dietvorst, G.J.B. (2007), AOW: ingewikkelder kunnen we het niet maken, *Pensioenmagazine*, 12 (4), 4-5

Ewijk, C. van, N. Draper, H. ter Rele and E. Westerhout (2006), *Ageing and the Sustainability of Dutch Public Finances*, Den Haag: Centraal Planbureau  
SZW (2006), *De toekomstige inkomenspositie van ouderen*, Werkdocument, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid  
Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en Houdbaarheid*, Twaalfde rapport, Den Haag: Ministerie van Financiën  
SER (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Advies 06/08, Den Haag: Sociaal Economische Raad

---

1 Van Ewijk *et al.* (2006); zie ook het themanummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2006, nr. 2.

2 SER (2006), 100.

3 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), 5.

4 Studiegroep Begrotingsruimte (2006), 27-29.

5 SER (2006), 87-88.

6 Dietvorst (2007), 5.

7 CPB (2007), 14.

8 CPB (2007), 15.

9 CPB (2007), 14.

10 Conform het pleidooi van A.L. Bovenberg in *Het Financieele Dagblad*, 10 februari 2007.

## Ontwikkelingssamenwerking

*H.A.A. Verbon\**

### Samenvatting

Het coalitieakkoord bevat een aantal passages over de inspanningen van de Nederlandse overheid op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking. Het is bekend dat over de effectiviteit van hulp aan de Derde Wereld in economenkringen heel verschillend wordt gedacht. Het is dan ook verbazingwekkend dat de net aangetreden bewindsman, Koenders, stellig meent dat bekend is welke vormen van hulp wél en niet effectief zijn. In het afgelopen decennium hebben donorlanden in toenemende mate eisen aan het ontvangende land gesteld. De effectiviteit van deze beleidsinzet lijkt gering te zijn. Het is verder opvallend dat het tussen CDA, PvdA en CU gesloten akkoord zwijgt over de grote negatieve effecten van de aan Europese boeren verstrekte landbouwsteun. Het is wel zeker dat vermindering van die subsidies de economische positie van de ontwikkelingslanden daadwerkelijk zou versterken.

Trefwoorden: ontwikkelingssamenwerking, Europees landbouwbeleid

Op het beleidsterrein van ontwikkelingssamenwerking kiest het coalitieakkoord ervoor meer aandacht te geven aan de zogeheten millenniumdoelstellingen voor armoedebestrijding en groei, en voor verdergaande schuldverlichting. Ook wenst het nieuwe kabinet ontwikkelingslanden te stimuleren om meer te participeren in de wereldhandel. De minister van ontwikkelingssamenwerking die dit zal moeten uitvoeren, Bert Koenders, heeft zich in talloze interviews en toespraken na zijn aantreden al doen kennen als iemand die zich het lot van de armen in de wereld aantrekt. De armoede in met name Afrika is een van de grootste sociale problemen op wereldschaal. Koenders heeft er geen misverstand over laten bestaan dat het een morele plicht van de Westerse wereld, en in ieder geval van Nederland, is om aan de oplossing van het armoedeprobleem een bijdrage te leveren.

In een van zijn allereerste interviews gaf de kersverse bewindsman ook aan dat inmiddels wel bekend is welke hulp effectief is en welke niet. Deze uitlating is op zijn minst verrassend, omdat over deze kwestie onder de (internationale) specialisten op dit terrein geen enkele eensgezindheid bestaat. Integendeel, het debat over de effectiviteit van ontwikkelingshulp kenmerkt zich door sterk tegengestelde zienswijzen. Een erkend deskundige als William Easterly (2002) heeft meermalen betoogd dat hulp niet effectief is voor het bevorderen van economische groei en het bestrijden van armoede. Hulp zou leiden tot bureaucratisering, slecht bestuur, verrijking van corrupte elites, of zou simpelweg verspild worden. Jeffrey Sachs, daarentegen, is een erkend voorstander van hulp en betoogt dat hulp effectief is als het bedrag aan hulp maar groot genoeg is om de allerarmste landen uit de 'armoedeval' te bevrijden (Sachs, 2005).

De academische literatuur<sup>1</sup> telt een massa studies die zijn gewijd aan de effecten van ontwikkelingshulp. Een belangrijk punt van discussie daarbij is geweest of het doelmatiger is hulp te geven aan landen met 'goed bestuur en beleid' dan aan landen met 'slecht bestuur en beleid'. Wereldbankeconomen Burnside en Dollar (2000) claimen



dat hulp alleen effectief is in ontwikkelingslanden die zowel een goed economisch beleid voeren op het terrein van inflatie, overheidstekorten, en de mate van openheid in een economie, als een goede 'governance' structuur hebben in termen van democratische rechtsvorm, onafhankelijke rechtspraak, de afwezigheid van corruptie, en dergelijke. De conclusie van Burnside en Dollar heeft een ongekend grote invloed gehad op zowel het beleid van multilaterale organisaties, zoals de Wereldbank, als op het beleid van individuele donorlanden, waaronder Nederland. Ten aanzien van de robuustheid van de resultaten van Burnside en Dollar zijn in recente jaren overigens grote twijfels gerezen (zie Easterly *et al.*, 2004).

Los van de uitkomsten van het onderzoek van Burnside en Dollar lijkt een 'communis opinio' te zijn ontstaan, die hierop neerkomt dat het gewenst en doelmatig is om aan ontvangende landen eisen te stellen ten aanzien van bestuur en beleid. Als hulp gegeven wordt aan arme landen, ongeacht de oorzaak van hun geringe economische ontwikkeling, weten de machthebbers in deze landen ook dat als zij de hulp investeren in de ontwikkeling van hun eigen land, zij in de toekomst minder hulp zullen ontvangen, zodra het beter gaat in het land. Onconditionele hulp leidt dus tot een impliciete belasting op succesvol beleid door het ontvangende land. Het opleggen van condities aan hulp is daarom ook in het belang van ontwikkelingslanden zelf.

Maar vele economen bekritisieren het opleggen van condities aan hulp. Volgens Jeffrey Sachs, bijvoorbeeld, bepalen het Internationaal Monetair Fonds (IMF) en de Wereldbank (WB) door hun condities aan de hulp het economisch beleid van de landen met hoge armoede, en is het soort beleid dat de instellingen propageren contraproductief. In feite zijn de door het IMF en de WB opgelegde condities ultimatum's waar het ontvangende land, of het wil of niet, aan moet voldoen, en is alleen daarom al de effectiviteit ervan twijfelachtig.

De eisen die door het IMF en de WB in het kader van de zogeheten structurele aanpassingsprogramma's (SAP) aan hulp werden verbonden waren vooral gericht op de invoering van marktwerking en het opheffen van handelsbelemmeringen. Easterly (2005) heeft de effectiviteit van deze SAP-leningen onderzocht. Eén van zijn bevindingen was dat een SAP-lening in een groot aantal landen herhaald moest worden zonder dat dit tot een significant hogere groei leidde. Bovendien, voor zover er structurele aanpassingen waren doorgevoerd, verschilden die niet substantieel van de aanpassingen in andere ontwikkelingslanden die minder SAP-leningen ontvingen. De eisen die aan deze landen werden gesteld om een lening te ontvangen zijn dus niet erg effectief gebleken in het verbeteren van de economische prestaties.

Conditionaliteit heeft ook een rol gespeeld bij de schuldverlichting aan de ontwikkelingslanden met hoge schulden die in 1996 door het IMF werd ontwikkeld. Om voor schuldverlichting in aanmerking te komen, dient een land in samenwerking met lokale ontwikkelingsorganisaties een plan te ontwikkelen hoe de armoede in het land bestreden kan worden. De verlenging van schuldverlichting is, in theorie, afhankelijk van de voortgang van het armoedebeleid van de ontvangende landen. Empirisch onderzoek naar de determinanten van schuldverlichting laat echter vooral zien dat het gevoerde beleid van landen met hoge schulden nauwelijks invloed heeft gehad op de gegeven schuldverlichting (zie, bijvoorbeeld, Neumayer, 2002).

Een probleem met conditionaliteit is dat deze vorm van opgelegd beleid niet noodzakelijk strookt met het door het ontvangende land zelf gewenste beleid. Het kan daarom

effectiever zijn deze condities zo te formuleren, dat het ontvangende land nog in staat is zijn eigen beleidspreferenties tot uitdrukking te brengen. In dit verband wordt veelal gesproken over 'eigendom' van beleid, waarmee wordt bedoeld dat het ontvangende land zich kan beschouwen als bedenker en uitvoerder van het hervormingsbeleid. Dit zal evident de bereidheid in dat land vergroten om hervormingen te accepteren.

Adam *et al.* (2004) beoordelen de resultaten van hulp vanuit de Europese Unie, waarbij indicatoren van economische ontwikkeling werden opgesteld en waarbij doelstellingen voor het te bereiken niveau van deze indicatoren werden geformuleerd in samenspraak met de landen zelf. Voortzetting van de hulp zou afhankelijk zijn van de mate waarin de geformuleerde doelstellingen werden bereikt. Zoals Adam *et al.* vermelden werden in geval van falen echter zelden sancties toegepast. Soms werden, als de uitkomsten van beleid niet voldeden aan de geformuleerde doelstellingen, de doelen zodanig geherformuleerd dat de ontvangende landen er makkelijker aan konden voldoen. Sancties lijken dus ook in het EU-hulpbeleid dat is gebaseerd op eigendom niet erg geloofwaardig.

Dit alles leidt tot de enigszins mismoedige conclusie dat van de traditionele hulpvormen 'niets helpt'. Hulp die zonder condities aan ontwikkelingslanden wordt verstrekt, leidt tot verspilling van hulp gelden, zelfs als de ontvangende landen welwillend zijn. Er zijn dus evident economische argumenten voor het opleggen van condities aan hulp. De effectiviteit van de oude vorm van condities die aan hulp worden gekoppeld, waarbij de donor eenzijdig de voorwaarden bepaalt, blijkt echter niet tot significant betere prestaties van de ontvangende landen te leiden, mede omdat een geloofwaardig sanctiebeleid ontbreekt. De 'nieuwe' vorm van conditionaliteit (namelijk eigendom) laat bovendien nog geen beeld zien dat erg afwijkt van het beeld van de 'oude' conditionaliteit. Er blijkt nog steeds afgerekend te worden in termen van nauw gedefinieerde uitkomstenmaatstaven, maar de afrekening zelf ontbeert eveneens geloofwaardigheid.

Koenders' bewering dat nu wel bekend is welke hulp effectief is, kan hij dus niet uit de zeer uitgebreide empirische literatuur hebben afgeleid, maar ook niet uit officiële Nederlandse beleidsdocumenten. Het ministerie van Buitenlandse Zaken brengt inzake de ontwikkelingsinspanningen sinds 2005 een zogenaamde effectenrapportage uit, en hoewel dat in ieder geval een eerste stap is naar effectmeting, kan uit deze rapportage niet één bepaalde verklaring van succes of falen van in het verleden geleverde hulp worden afgeleid. Zou het in de laatste (2007) rapportage vermelde hogere aantal onderwijzers in Uganda er bijvoorbeeld niet zijn geweest als Nederland Uganda niet op de lijst van partners had staan? Of, omgekeerd, is in Zambia de daling van het percentage kinderen dat basisonderwijs krijgt het gevolg van slecht Nederlands hulpbeleid, of zou het nog slechter geweest zijn als Nederland geen hulp had gegeven? Het antwoord op dat soort vragen kan de resultatenrapportage van het ministerie niet geven. Daarvoor is de uitvoering van het beleid te eenvormig. Het zou aanbeveling verdienen om meer kleinschalige natuurlijke experimenten met hulp uit te voeren. Hierbij wordt, zoals dat ook bij het testen van medicijnen gebeurt, op een beperkte groep een vorm van hulp toegepast. Tegelijkertijd wordt er een zogeheten controlegroep gecreëerd die de hulp niet ontvangt. Vergelijking van groepen die wel en die niet onder de hulp vallen, geven dan een indicatie van de effectiviteit van hulp.

Dit vergt een meer academische blik op de inrichting van hulp en bovenal geduld die bevlogen politici als Koenders meestal niet hebben, maar deze benadering zou op langere

termijn wel eens veel effectiever kunnen zijn dan het eenvormig geven van hulp waarvan het effect later nooit meer kan worden vastgesteld.

Evenmin blijkt uit de rapportages van het ministerie of en in welke mate condities hulp doeltreffender maken. Hoewel het Nederlandse ontwikkelingsbeleid traditioneel het belang van goed bestuur onderkent, blijkt de Nederlandse bilaterale hulp niet altijd terecht te komen bij de landen met goed bestuur (zie ook Nunnenkamp en Thiele, 2006). Dit komt doordat Nederland gelooft in het opbouwen van een vertrouwensrelatie, die niet verbroken moet worden door een eenzijdige herallocatie van budgetten bij falend beleid van het ontvangende land.

Momenteel lijkt het Nederlandse ontwikkelingsbeleid nog veel op het 'ouderwets' verlenen van onconditionele hulp. Volledig onconditionele hulp zal het bereiken van de millenniumdoelstellingen niet dichterbij brengen, maar zal er voornamelijk toe leiden dat Nederland als donor gedwongen wordt meer geld te verstrekken aan de 'slechte' landen, terwijl voor de 'goede' ontvangende landen de prikkel om het goede bestuur en beleid te handhaven zwakker wordt. Het coalitieakkoord nodigt daar ook toe uit door in te zetten op een intensivering van schuldverlichting. Het instrument van schuldverlichting is een uitermate ineffectief instrument gebleken om het armoedeprobleem op te lossen (Easterly, 2002).

De uitspraken van Koenders na zijn aantreden duiden overigens niet op een grote breuk van het beleid met dat van zijn voorgangers. In dat beleid was eerder barmhartigheid dan strengheid het leidende beginsel. Bij Koenders zal dat niet anders zijn. Hij vindt bijvoorbeeld dat er te veel nadruk wordt gelegd op het evalueren van de resultaten van hulp. Niet alle gegeven hulp hoeft te renderen naar zijn mening.

Het regeerakkoord wil dat ontwikkelingslanden meer aan de wereldhandel deelnemen. In de literatuur wordt er echter verschillend gedacht over de welvaartswinst die deze landen op de korte termijn boeken als ze meer aangesloten worden op de wereldhandel. Men kan de stelling verdedigen dat landen die een eigen industrie willen opbouwen meer groei zullen realiseren als ze de eigen industrie kunnen isoleren van internationale concurrentie (Greenwald and Stiglitz, 2006). Zolang de eigen industrie nog niet ontwikkeld genoeg is, kan die industrie de concurrentie met industriële producten van de ontwikkelde landen niet aan. Als ontwikkelingslanden tariefmuren oprichten, die uiteraard tot een belemmering van de wereldhandel leiden, kan het positieve effect voor de eigen industrie groter zijn dan de versturende effecten op de welvaart in de rest van de wereld.

Het is tenslotte opvallend dat zowel het regeerakkoord als Koenders zwijgen over de grote negatieve effecten die de door de EU in Europa verstrekte landbouwsteun op ontwikkelingslanden heeft. Het totaal aan jaarlijkse landbouwsubsidies in de OESO-landen bedraagt meer dan 300 miljard dollar, ongeveer gelijk aan zes maal het totale budget voor ontwikkelingshulp. Die subsidies zijn schadelijk voor producenten in ontwikkelingslanden, doordat steun aan landbouwers in rijke landen de prijzen op de wereldmarkt drukt. De Europese landbouwsubsidies kunnen voor de desbetreffende ontwikkelingslanden ook een motief zijn om hun eigen economie af te schermen van het wereldhandelsstelsel. Koenders zou een zeer effectieve minister worden als hij er in zou slagen het afschaffen of het terugbrengen van de landbouwsubsidies in Europees verband tot stand te brengen.

Harrie Verbon

\* Hoogleraar Openbare Financiën, Universiteit van Tilburg

### Literatuur

- Adam C., G. Chambas, P. Guillaumont, S. Guillaumont Jeanneney en J.W. Gunning (2004), "Performance-based conditionality: a European perspective", *World Development*, 32 (6), 1059-1070
- Burnside C. en D. Dollar (2000), "Aid, policies and growth", *American Economic Review*, 90, 847-868
- Easterly, W. (2002), "How did highly indebted countries become highly indebted? Reviewing two decades of debt relief", *World Development*, 30 (10), 1677-1696
- Easterly, W. (2005), "What did structural adjustment adjust? The association of policies and growth with repeated IMF and World Bank adjustment loans", *Journal of Development Economics*, 76, 1-22
- Easterly, W., R. Levine en D. Roodman (2004), "Aid, policies and growth: comment", *American Economic Review*, 94, 774-780
- Goderis, B. en H.A.A. Verbon (2007), "De effectiviteit van (on)conditionele ontwikkelingshulp", Prêadvies voor de Koninklijke Vereniging van Staathuishoudkunde, te verschijnen.
- Greenwald B. en J.E. Stiglitz (2006), "Helping infant economies grow: foundations of trade policies for developing countries", *American Economic Review*, 96, 141-146
- Neumayer E. (2002), "Is good governance rewarded? A cross-national analysis of debt forgiveness", *World Development*, 30 (6), 913-930
- Nunnenkamp P. en R. Thiele (2006), "Targeting aid to the needy and deserving: nothing but promises?", *The World Economy*, 1177-1201
- Sachs, J.D. (2005), "The End of poverty: how we can make it happen in our lifetime", Penguin Books, London, new York.

---

1 Voor een uitgebreid literatuuroverzicht verwijs ik naar Goderis en Verbon (2007).

## Innovatiebeleid

F.A.G. den Butter\*

### Samenvatting

Het innovatiebeleid van het net aangetreden kabinet roept vragen op. De nadruk bij nogal wat economische bedrijvigheid in ons land ligt op de regievoering en de verlaging van transactiekosten in productieketens. Bij wenselijke innovaties in de 'transactie-economie' valt vooral te denken aan verbeteringen in de externe en de interne organisatie van bedrijven. In een transactie-economie is een ander soort innovaties nodig dan in een economie die vooral op de eigen productie drijft. De aangekondigde maatregelen om kennisinvesteringen te bevorderen hebben een nogal traditioneel karakter. Het kabinet wil de winnaars steunen, maar is in feite niet in staat die aan te wijzen.

Trefwoorden: innovatiebeleid, kenniseconomie

### 1 Inleiding

Economische structuurversterking vormt een belangrijke pijler onder het coalitieakkoord van het in februari 2007 aangetreden kabinet. Hoofdstuk II van het akkoord (*Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie*) meldt wat hier de beleidsvoornemens zijn. De bedoelingen worden samengevat met de wens dat Nederland een ondernemend innovatieland wordt. Daarbij komt er een lange termijn strategie voor innovatie en ondernemerschap, waarbij een innovatieplatform-nieuwe-stijl ondersteuning moet bieden bij het streven naar meer samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven, wetenschap en onderwijs. Deze bijdrage bespreekt welke rol de overheid, en zo'n innovatieplatform-nieuwe-stijl, zouden kunnen vervullen om de Nederlandse economie beter toekomstbestendig te maken. Uitgangspunt daarbij is dat de productieve kennis in Nederland steeds meer gericht is op het bevorderen van transacties, waarbij de waardecreatie vooral in de handels- en regiefunctie wordt gevonden. De Nederlandse economie valt te karakteriseren als een transactie-economie. In deze richting vindt de specialisatie van ons land in de wereldeconomie zijn weg. Hoe dat precies gaat, en welke kennisinvesteringen en inzet van innovatief talent en ondernemerschap daarvoor nodig zijn, valt echter niet vooraf te bepalen. Ook niet door een innovatieplatform-nieuwe-stijl. Hier ligt dus een dilemma tussen enerzijds sturing en anderzijds een zo groot mogelijke flexibiliteit, opdat actoren de kansen die zich aandienen zelf kunnen invullen. Hoe om te gaan met dit dilemma vormt de kern van deze bijdrage.

### 2 Trend: voortgaande fragmentatie van productie

De globalisering brengt een steeds verdergaande specialisatie en arbeidsdeling met zich mee. Een gevolg hiervan is dat de productieketen meer en meer wordt opgesplitst en dat onderdelen van de keten daar worden geproduceerd waar de productiekosten het laagst zijn. In het internationaal opererende bedrijfsleven betekent het dat vaker gebruik wordt gemaakt van buitenlandse onderaannemers en leveranciers (*outsourcing*) of dat in eigen beheer buitenlandse vestigingen worden opgezet (*offshoring*, directe buitenlandse

investeringen). Grossman en Rossi-Hansberg spreken in dit verband van een handel in taken in plaats van in producten.<sup>1</sup> Met deze fragmentatie van productie die de welvaartsvoordelen van de internationale arbeidsdeling probeert te verzilveren, dalen over het algemeen de productiekosten, maar stijgen de transactiekosten. Immers, het verder opsplitsen van de productieketen betekent dat de coördinatie tussen de schakels van de keten aan gewicht wint. Deze coördinatie brengt transactiekosten met zich mee, zeker waar de *outsourcing* en *offshoring* in landen met andere culturen, rechtssystemen en waarden en normen geschiedt. Hoe beter een ondernemer deze zogenaamde 'zachte' transactiekosten weet te beheersen, hoe meer hij van de internationale kostenvoordelen kan profiteren.

### 3 Opkomst van de transactie-economie

Deze kunde om de 'zachte' transactiekosten laag te houden vormt onderdeel van de handelsvaardigheden. De gedocumenteerde hypothese van het WRR-rapport *Nederland handelsland* is dat Nederland van oudsher goed is in deze vorm van handel drijven.<sup>2</sup> In die zin kan ook een andere vorm van specialisatie binnen de trend van globalisering en fragmentatie van productie worden onderscheiden. Sommige landen, de industriële naties, zullen zich richten op productie binnen de schakels van de productieketen. Andere landen, handelsnaties zoals Nederland, zullen meer een rol vervullen in het coördineren van de schakels van de keten. Dus een overgang van het zelf produceren naar het voeren van de regie over de gehele productieketen (of over een zeer specifiek onderdeel van die keten). Zelfs in de Nederlandse maakindustrie valt een dergelijke tendens, waar de regievoering steeds belangrijker wordt, waar te nemen.<sup>3</sup> Dit sluit ook aan op het (aloude) karakter van de economische bedrijvigheid van de multinationals in Nederland. Naast de banken en grote verzekeringsmaatschappijen zijn ook bedrijven als Shell, Philips en Unilever in hun Nederlandse vestigingen vooral bezig met het coördineren van de productie. Afgezien van de ontwikkeling en fabricage van nieuwe producten gaat het daarbij vooral om inkoop, verkoop en de organisatie van het productieproces.

### 4 Innovaties in de transactie-economie

Deze focus van de economische bedrijvigheid op regievoering en verlaging van de transactiekosten maakt ons land tot een transactie-economie. In zo'n economie verschilt de manier waarop innovaties de productiviteit doen toenemen en daarmee de economische structuur en concurrentiekracht versterken, van de manier waarop dit in een economie gebeurt die zuiver op (industriële) productie is gericht. In het laatste geval hebben innovaties vooral een technologisch karakter en hebben ze betrekking op een verhoging van de productiviteit binnen de schakels van de keten. In dat geval worden innovaties met uitvindingen geassocieerd en vormen investeringen in onderzoek en ontwikkeling (O&O) een drijvende kracht achter de economische groei. In een transactie-economie gaat het om innovaties die de coördinatie tussen de schakels van de keten beter doen verlopen, en die door een betere afstemming van de werkzaamheden bijdragen aan verlaging van de transactiekosten. Deze lagere transactiekosten maken weer een verdere opsplitsing van de productie mogelijk zodat nog beter van schaalvoordelen en comparatieve voordelen in de sfeer van de productie kan worden

geprofiteerd. Zo leveren de innovaties in de transactie-economie een bijdrage van de groei van de productiviteit en daarmee aan de welvaartsgroei.

Bij innovaties in de transactie-economie valt vooral te denken aan verbeteringen in de externe en interne organisatie van bedrijven. Sprekende voorbeelden van dergelijke innovaties die de transactiekosten verlagen betreffen allerlei vormen van standaards. De container heeft voor een grote productiviteitswinst in het goederenvervoer gezorgd. De streepjescode heeft het voorraadbeheer en het afrekenen bij de detailhandel sterk vergemakkelijkt. Karakteristiek voor deze standaards is niet zozeer hun technologisch vernuft maar veeleer hun algemene en liefst wereldwijde toepassing. Dit vereist vooral de kunde om allerlei betrokkenen met vaak verschillende belangen op één lijn te brengen en om *free riding* bij het ontwerp en de implementatie van standaards te vermijden. Overigens is technologisch innovatievermogen ook in de transactie-economie van belang. Sommige innovaties die de transactiekosten verlagen hebben een sterke technologische component. Denk bijvoorbeeld aan allerlei methoden en programmatuur om ingewikkelde logistieke problemen het hoofd te kunnen bieden. Iets soortgelijks geldt voor specificaties op het gebied van informatie- en communicatietechnologie. Bovendien wordt de handel in kennis en informatie in de transactie-economie steeds belangrijker. Om goed de waarde van informatie en kennis te kunnen bepalen, en deze te kunnen vertalen naar bruikbare en verhandelbare goederen en diensten, dient een land ook zelf een vooraanstaande kenniseconomie te hebben. In dit verband wint tegenwoordig de zogeheten 'open innovatie' aan populariteit. Hierbij worden nieuwe technieken en organisatievormen door gemeenschappen van ontwikkelaars ontworpen en beproefd. Voor regievoerende bedrijven is dit een veelbelovende methode om nieuwe kennis te verwerven.<sup>4</sup>

## 5 Innovatiebeleid: motieven en instrumenten

Om goed de plaats van het innovatiebeleid in de transactie-economie te kunnen bepalen is eerst nodig te bezien welke argumenten de overheid in het algemeen heeft om zich met innovaties te bemoeien. Waarom kan dit niet volledig aan de markt worden overgelaten? Het belangrijkste argument is dat kennisinvesteringen die tot innovatie leiden en daarmee de productiviteit van het investerende bedrijf verhogen, gepaard gaan met externe effecten. In de meeste gevallen gaat het daarbij om positieve externe effecten. Kennisinvesteringen leveren niet alleen bruikbare kennis op voor degenen die de investeringen hebben gepleegd, maar ook anderen kunnen deze kennis gebruiken en er op voortbouwen. Het probleem daarbij is dus dat degenen die de investeringen doen niet volledig alle revenuen ervan weten te bemachtigen. Dit leidt vanuit maatschappelijke perspectief tot een onderinvestering in innovatieve kennis. De overheid kan op verschillende manieren deze externe effecten doen internaliseren. In de eerste plaats kan dat door de ontwikkelde kennis door middel van patenten en andere vormen van bescherming exclusief bruikbaar te maken voor degenen die de kennis hebben ontwikkeld. Maatschappelijk is dat suboptimaal, in die zin dat anderen dan niet van die kennis kunnen meeprofiteren of er op kunnen voortbouwen. Een tweede mogelijkheid is om de kennisontwikkeling actief te bevorderen, bij voorbeeld door subsidies te verstrekken of de ontwikkeling te doen plaatsvinden in een vorm van publiekprivate samenwerking. In dat geval is het juist weer wel nodig dat iedereen zo goed mogelijk van de kennis gebruik kan maken. Het probleem bij subsidiering is dat

deze aanpak, afgezien van de directe subsidiebedragen, veel extra kosten met zich meebrengt en *rent seeking* uitlokt. Die kosten betreffen onder meer het *deadweight loss*, d.w.z. het feit dat een deel van de gesubsidieerde kennisinvesteringen ook zonder subsidie zou hebben plaatsgevonden. Daarom is het bij subsidiering van belang na te gaan of en in hoeverre de maatschappelijke baten van de kennisinvesteringen boven de directe baten liggen van degenen die de investeringen doen. Behalve via afscherming en subsidiering kan de overheid de kennisontwikkeling faciliteren door een goede kennisinfrastructuur te verzorgen en door het vormen van netwerken om relevante kennistransfers tot stand te brengen.

## 6 Problemen met het innovatiebeleid

Hierboven is aandacht besteed aan de gebruikelijke en beproefde argumenten waarop het innovatiebeleid is gebaseerd. Tot nu toe heeft dit beleid zich voornamelijk gericht op innovaties die de productiviteit binnen de schakels van de productieketen bevorderen. Het gaat dan vooral om technologische innovaties in de bètasfeer, waarbij recent vooral de manier waarop in Finland de transitie naar een hoogwaardige, op technologisch vernuft gestoelde kenniseconomie tot stand is gebracht, tot voorbeeld van Nederlandse beleidsmakers heeft gediend. Hierbij spelen twee problemen.

Het eerste is dat het innovatiebeleid er toe leidt dat een Parisoordeel wordt uitgesproken door de keuze van bepaalde technologieën, bedrijfstakken of gebieden die voor ons land veelbelovend geacht worden. Was oorspronkelijk de gedachte om zwakten en leemten in de kennis op te vullen, vervolgens werd het de wens om juist onze sterke punten verder te willen versterken: *backing winners*. Economen plaatsen een vraagteken bij deze keuze. Immers, hoe komt de overheid aan een informatievoorsprong boven degenen die daadwerkelijk de investeringsbeslissing moeten nemen en die bij die beslissing op eigen gewin uit zijn? Tot een dergelijke keuze heeft ook het innovatieplatform zich laten verleiden door een aantal sleutelgebieden aan te wijzen waarop het Nederlandse kennis- en innovatiebeleid zich dient te concentreren. Toegegeven zij dat het hier niet uitsluitend om hoogwaardig technologische kennis gaat. Toch lijkt bij een dergelijke keuze de gedachte te herleven dat de samenleving – althans het innovatieve deel ervan – maakbaar is. Vanuit het economische gedachtegoed is daarentegen bepleit dat men niet de sterken maar de uitdagers moet ondersteunen: *backing challengers*.<sup>5</sup> Deze uitdagers brengen de echte vernieuwing en kunnen ook de lock-in van een door insiders gedomineerd kennissysteem doorbreken. Deze sympathieke gedachte betekent overigens wel enigermate een verplaatsing van het probleem. Er zijn immers vele uitdagers: wie weet dan te kiezen welke uitdagers de volgende kampioenen zullen zijn? Eigenlijk is de open innovatie op te vatten als een soort variant op dit beginsel van *backing challengers*. Men stelt een aantal creatieve geesten in staat innovatieve vindingen te doen, met de beloning in het vooruitzicht dat de best bruikbare vindingen toegepast zullen worden met flink wat geldelijk gewin voor degenen die de vindingen hebben gedaan.

Het tweede probleem raakt de kern van deze bijdrage. In een transactie-economie zijn andere soorten innovaties nodig dan in een economie die vooral op de eigen productie drijft. De transactie-economie heeft behoefte aan innovaties die de transactiekosten omlaag brengen. Dit vergt een samenspel tussen de dragers van technologische kennis en de kennis van wie wat waar kan maken, en aan wie men wat en waar kan verkopen.



De competenties hebben niet alleen betrekking op het zelf kennis ontwikkelen, maar ook op het doen ontwikkelen van kennis. Leren leren en leren maken. Het betekent nieuwe combinaties van culturele en technologische kennis, en van impliciete en gecodificeerde kennis. Dit is niet kennis die in bepaalde bedrijfstakken of onderdelen daarvan in de economie is gelokaliseerd, maar het is kennis die nodig is in alle bedrijven en bedrijfstakken die profiteren van de globalisering en wereldwijde fragmentatie van productie. Het is de kennis die de handel in taken winstgevend maakt.

Ook bij de innovaties die kennis op dit gebied uitbouwen, spelen externe effecten in de vorm van benutting van door andere opgebouwde kennis. Denk bijvoorbeeld aan ervaringen met outsourcing en met het opzetten van vestigingen in andere landen. De volgers kunnen profiteren van de kennis en (hopelijk) ook de reputatie die de pioniers hier hebben opgebouwd. Deze externe effecten zouden het aangrijpingspunt moeten zijn voor het innovatiebeleid dat daadwerkelijk het karakter van onze economie als transactie-economie serieus neemt.

Het is in dit verband opmerkelijk dat het innovatieplatform de creatieve industrie als sleutelgebied heeft aangemerkt. Deze naamgeving en aanduiding is ongetwijfeld geïnspireerd door de beschrijving die Richard Florida van de 'creatieve klasse' geeft.<sup>6</sup> Deze in allerhande netwerken opererende creatieve geesten vormen de basis van een hoogontwikkelde kenniseconomie. Interessant is dat de creatieve industrie natuurlijk helemaal niet als een zelfstandige en in de nationale rekeningen als zodanig onderscheiden bedrijfstak bestaat. In ieder gebied van een op innovatie gerichte economie zijn dergelijke creatieve kenniswerkers werkzaam. Denk aan de in allerlei bedrijven werkzame tekstschrijvers, ontwerpers van websites en marketing deskundigen. In meer brede zin rekent zelfs een groot deel van de kenniswerkers, zoals artsen, juristen, financiële adviseurs en wetenschappers, zich tot de creatieve klasse. In de VS is dit ongeveer 30 procent van de beroepsbevolking. Deze constatering verschaft dan ook een perspectief voor het innovatieplatform nieuwe stijl: het aanwijzen en bevorderen van de ontwikkeling van sleutelcompetenties waar de transactie-economie in de toekomst behoefte heeft.

## 7 Besluit

Het coalitieakkoord van het kabinet-Balkenende IV stelt een flink aantal maatregelen in het vooruitzicht om de concurrentiekracht van ons land te verhogen en de economie innovatiever en ondernemender te maken. De maatregelen om de kennisinvesteringen te bevorderen hebben echter een nogal traditioneel karakter. De sleutelgebieden blijven voornamelijk gekoppeld aan sectoren, waarbij het kabinet een keuzestrategie van *backing winners* aanhangt. De rol van creativiteit wordt benadrukt, maar de indruk bestaat dat het daarbij vooral om creativiteit in ontwikkeling en toepassing van technologie gaat. Handelspolitiek wordt in het coalitieakkoord uitsluitend genoemd in het kader van het omlaag brengen van de traditionele 'harde' transactiekosten. Het verdient aanbeveling zowel in het handelsbeleid als in het innovatiebeleid te onderkennen dat Nederland een transactie-economie is, waar de competenties en creativiteit met name liggen in het omlaag brengen van 'zachte' transactiekosten. Indien het toch gewenst blijft een bedrijfstak of sector als sleutelgebied aan te wijzen, zou dit de 'transactie-industrie' kunnen zijn. De creatieve industrie vormt hiervan een belangrijk onderdeel. Maar verder dient het aan de creatieve kenniswerkers zelf te worden overgelaten wie als

winnaars uit de bus komen en wie daarmee kracht geven aan de verdere ontwikkeling van de Nederlandse economie.

Frank den Butter

\* Hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam

### Literatuur

- Butter, F.A.G. den (2006), De toekomst van de maakindustrie ligt bij de regievoering, *Economisch Statistische Berichten*, 91, 420-423
- Chesbrough, H.W. (2003), *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business School Press
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class. And how it's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*, New York: Basic Books
- Grossman, G.M., en E. Rossi-Hansberg (2007), Trading tasks: a simple theory of offshoring, *NBER Working Paper*, No. W12721
- Jacobs, B. en J.J.M. Theeuwes (2004), *Innovatie in Nederland: de Markt draait en de Overheid faalt*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Den Haag: Bank Nederlandse Gemeenten
- Von Hippel, E. (2005), *Democratizing Innovation*, Boston: MIT Press
- WRR (2003), *Nederland Handelsland; het Perspectief van de Transactiekosten*, Rapporten aan de Regering nr. 66, Den Haag: Sdu Uitgevers

---

1 Grossman en Rossi-Hansberg (2007).

2 WRR (2003).

3 Zie: Den Butter (2006).

4 Zie bijvoorbeeld Chesbrough (2003) en Von Hippel (2005).

5 Zie bijvoorbeeld Jacobs en Theeuwes (2005).

6 Florida (2002).

## Inkomensbeleid

C.L.J. Caminada\*

### Samenvatting

Het inkomensbeleid dat het kabinet-Balkenende voor ogen staat, stuit op grenzen: *fine tuning* van het fiscaal-sociale instrumentarium om bepaalde groepen gericht tegemoet te komen blijkt steeds lastiger te zijn. In de afgelopen vijf jaar zijn bij de inkomensheffing steeds meer heffingskortingen in het leven geroepen. Een groeiend probleem is dat huishoudens met de laagste inkomens steeds vaker een verzilveringsprobleem hebben: ze zijn zo weinig inkomensheffing verschuldigd dat zij niet langer van kortingen op de verschuldigde heffing kunnen profiteren. Voor de kinderkorting wordt nu voorgesteld deze met ingang van 2008 uit te keren in de vorm van een toeslag. Dit roept de vraag op waarom andere groepen met een verzilveringsprobleem niet langs deze weg uit de brand worden geholpen. Bijkomend voordeel is dat de met toeslagen gemoeide uitgaven – anders dan de middelen die de overheid derft door heffingskortingen – expliciet op de begroting verschijnen. Het aanvragen van steeds meer toeslagen verhoogt wel de administratieve lasten voor gezinshuishoudens. Opvallend is dat het kabinet op termijn ook een heffingskorting uit de wereld wil helpen: de ‘aanrechtsubsidie’ voor de niet buitenshuis werkende partner.

Trefwoorden: inkomensbeleid, inkomensheffing, verzilveringsprobleem, kindertoeslag

### 1 Inleiding

Het coalitieakkoord bevat een aparte paragraaf over inkomensbeleid.<sup>1</sup> De coalitiepartijen streven naar een gericht armoedebeleid, uit te voeren door de gemeenten, en zij schenken aandacht aan het beloningsbeleid van de topverdieners in de private en de (semi-)publieke sector. Voor het overige richt het inkomensbeleid zich op een evenwichtige inkomensontwikkeling, met bijzondere aandacht voor kwetsbare groepen, huishoudens met kinderen en de middengroepen. Dit inkomensbeleid krijgt vooral vorm via de inzet van een aantal (fiscale) instrumenten, zoals heffingskortingen en toeslagen, waarmee de beleidsmakers diverse groepen zo gericht mogelijk willen ondersteunen bij de ontwikkeling van hun koopkracht.

Het coalitieakkoord onderkent een probleem van inkomenspolitiek: *fine tuning* is lastig, maar niettemin gewenst. Daarom borduurt het akkoord voort op de door eerdere kabinetten ingeslagen weg van de introductie van nieuwe kortingen, de beleidsmatige verhoging van bestaande kortingen en toeslagen en aanpassing van de voorwaarden waaronder op enkele regelingen een beroep kan worden gedaan. Maar waarom mag het (fiscale) inkomenspolitieke instrumentarium niet wat soberder?

### 2 Huidig en voorgenomen beleid

Volgens critici komen na zes jaar intensief gebruik van heffingskortingen grenzen bij de toepassing van dit instrument in zicht.<sup>2</sup> Het stelsel van kortingen is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer

te zien. Zelfs de ambtelijke evaluatie *Breder, lager, eenvoudiger?* trok op dit punt een duidelijke conclusie: stroomlijning is wenselijk.<sup>3</sup>

Op dit moment heeft iedereen recht op een korting op de te betalen belasting via de algemene heffingskorting. Daar bovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden, zoals de arbeidskorting, de kinderkorting, de combinatiekorting, de aanvullende combinatiekorting, de alleenstaande-ouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de levensloopverlofkorting, de ouderschapsverlofkorting, de korting maatschappelijke beleggingen, de korting beleggingen in durfkapitaal, en zo meer. Daarnaast draagt de overheid in bepaalde gevallen bij in de kosten van de zorg, huur of kinderopvang, via toeslagen. De Belastingdienst/Toeslagen dient ervoor te zorgen dat deze toeslagen terecht komen bij de mensen die daar recht op hebben.

In het coalitieakkoord krijgt het inkomensbeleid via kortingen en toeslagen verder vorm. Zo zal ter bevordering van de arbeidsparticipatie vanaf 57 jaar de specifieke aanvullende arbeidskorting voor ouderen worden verhoogd. De overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting ('aanrechtssubsidie') wordt geleidelijk in twintig jaar afgebouwd en verzilvering van de kinderkorting wordt mogelijk gemaakt. Voorts zal de arbeidsparticipatie van mensen met lagere inkomens worden ondersteund door de invoering van een inkomensafhankelijke arbeidskorting, in aanvulling op de huidige arbeidskorting. Voor huishoudens met kinderen waarvan beide partners werken komt bovenop de inkomensafhankelijke arbeidskorting een inkomensafhankelijke combinatiekorting. Beide maatregelen worden mede gefinancierd uit de bevriezing van de algemene heffingskorting (een lastenverzwaring voor huishoudens van 1,2 miljard euro).

Voor wat betreft de toeslagen schenkt de coalitie bijzondere aandacht aan de vaste lasten van huishoudens die samenhangen met wonen (huur), zorg en kinderen en de daarop geënte toeslagen. Voorts komt er met ingang van 2008 een inkomensafhankelijk kindgebonden budget, waarin de huidige kindertoeslag opgaat en waaraan gefaseerd additioneel budget zal worden toegevoegd. Tot slot worden er voor de verhoging van de zorgtoeslag extra middelen beschikbaar gesteld.

### 3 Verzilvering van de kinderkorting

Na de introductie van de algemene heffingskorting en andere kortingen in 2001 is een gericht inkomensbeleid voor mensen met een laag inkomen mogelijk geworden. Met dezelfde inzet van budgettaire middelen valt voor deze groepen een grotere inkomensverbetering te realiseren dan voorheen het geval was. De omzetting van vrije sommen in kortingen heeft met name een gunstig effect gehad op de arbeidsparticipatie van partners, omdat de netto waarde van de heffingskorting niet langer afhankelijk is van het marginale belastingtarief.<sup>4</sup>

Een belangrijk probleem van de systematiek van kortingen in het kader van inkomenspolitiek is echter dat niet alle rechthebbenden een korting aanvragen, of dat de kortingen waarop belanghebbenden aanspraak kunnen maken niet of niet volledig kunnen worden verrekend met belastingbetalingen. De hoofdoorzaak van deze 'verzilveringsproblematiek' is dat groepen belastingplichtigen nauwelijks of geen belasting betalen. Zo zorgt de samenloop van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting er voor dat een alleenstaande minimumloner thans geen belasting meer

betaalt; een verdere verhoging van kortingen heeft voor deze sociaal-economische groep dus geen inkomenseffect meer. Een door beleidmakers gewenste inkomensverbetering via specifieke kortingen kan dan niet of niet langer volledig worden genoten. De reden is dat tot nu toe onverkort is vastgehouden aan de nulgrens. Dit houdt in dat het niet mogelijk is een negatieve belastingschuld aan de belastingplichtige uit te betalen. Deze problematiek wordt in het coalitieakkoord onderkend, zij het voor een hele speciale groep. Louter voor de kinderkorting wordt nu voorgesteld dat deze in alle gevallen te gelde gemaakt mag worden (vermoedelijk in de vorm van een toeslag).<sup>5</sup> Dat roept dan vervolgens de logische vraag op waarom allerlei andere kortingen ook niet verzilverd zouden mogen worden. Zo konden in 2005 780.000 mensen hun kortingen geheel of gedeeltelijk niet effectueren, waardoor een budget van 252 miljoen euro voor inkomenspolitiek op de plank bleef liggen.<sup>6</sup> De verzilveringsproblematiek komt het meest voor bij mensen die recht hebben op de (aanvullende) combinatiekorting of de (aanvullende) ouderenkorting. Voor bijna de helft van de ongeveer 780.000 mensen die hun kortingen (gedeeltelijk) niet kunnen effectueren geldt dat zij meer dan één korting niet kunnen verzilveren. De omvang van een eventuele stapeling hangt af van de individuele situatie.

#### **4 Beperking verzilvering algemene heffingskorting**

Anders dan bij de kinderkorting, wil het coalitieakkoord de verzilveringsmogelijkheden bij de algemene heffingskorting juist beperken. De algemene regel is dat mensen eerst belasting verschuldigd moeten zijn om voor kortingen in aanmerking te kunnen komen, maar deze regel kent een bekende uitzondering. Voor de minstverdienende partner met een laag inkomen is het wel degelijk mogelijk om het ongebruikte deel van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de (aanvullende) kinderkorting en de combinatiekorting te laten uitkeren.<sup>7</sup> Door heffingskortingen ook aan de niet-werkende partner uit te betalen is tot op heden sprake van een participatiebelemmerend effect. Immers, bij aanvaarding van betaalde arbeid door deze minstverdiende partner worden de eerste inkomsten meteen tegen het van toepassing zijnde marginale tarief wegbelast, aangezien de heffingskortingen al zijn verrekend.

Het coalitieakkoord wil de verzilvering van de algemene heffingskorting tegen de heffing van de partner voor niet-werkende partners beperken. Daarbij wordt nadrukkelijk ook gezinsbeleid gevoerd, want deze maatregel treft louter personen die geboren zijn in 1972 of later, die geen kinderen tot en met zes jaar verzorgen. Voorts is sprake van een lange ingroeiregeling. De regel wordt in twintig stapjes van 5 procent per jaar geïmplementeerd. En aangezien personen geboren voor 1972 buiten schot blijven, wordt het structurele effect van 1,3 miljard euro lastenverzwaring voor deze groep pas in 2037 bereikt. Dus pas in 2037, als de generaties geboren voor 1972 inmiddels 65 jaar of ouder zijn, is de verzilvering tegen de heffing van de partner volledig afgeschaft. Want alle 65-plussers ontvangen hun eigen AOW-uitkering, waartegen de eigen heffingskorting nu en straks kan worden weggestreept. Overigens is in 2037 nog steeds sprake van enige belemmering van de arbeidsparticipatie van partners, en wel in de gevallen waarin zij jonge kinderen verzorgen. Daarmee blijft een belangrijke (doel)groep van het arbeidsmarktbeleid buiten schot. Partieel bezien mogen van deze maatregel aan het einde van de lopende kabinetsperiode dan ook nauwelijks arbeidsparticipatiebevorderende effecten worden verwacht. Ook het koopkrachteffect is

bescheiden, want volgens het Centraal Planbureau blijft het lastenverzwarende effect in 2011 beperkt tot 0,05 miljard euro.<sup>8</sup>

### 5 Inkomensafhankelijke kortingen

De huidige arbeidskorting heeft een positief effect op de werking van de arbeidsmarkt. In dit verband is het toe te juichen dat het kabinet een inkomensafhankelijke arbeidskorting wil invoeren (de Earned Income Tax Credit). Deze zou een aanzienlijk effectiever inkomensbeleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk maken.<sup>9</sup> De EITC richt zich specifiek op werkenden met een relatief laag inkomen. Het kortingsbedrag neemt af bij een stijgend inkomen. Het voordeel daarvan is dat bij een gelijk budgettair beslag de arbeidskorting aan de onderkant van de arbeidsmarkt sterker kan worden verhoogd en dat daardoor het effect op de vervangingsratio tot aan het afbouwtraject relatief groot is. Mits slim vormgegeven, kan dit effect nog worden versterkt omdat in het coalitieakkoord is afgesproken dat de inkomensafhankelijke arbeidskorting deels wordt gefinancierd uit de bestaande arbeidskorting, maar dat tevens extra middelen worden ingezet (0,8 miljard euro).

Het nadeel van de EITC is vanzelfsprekend dat de marginale druk verschuift van lagere naar hogere inkomens. Bij inkomensniveaus in het afbouwtraject zullen het arbeidsaanbod en de scholingsinspanningen worden afgeremd. Een ander nadeel is dat bij lagere inkomens de doelgroep niet goed of onvolledig wordt bereikt als gevolg van de verzilveringsproblematiek. Dat doet zich vooral voor in huishoudens waarin het aantal en de bedragen van de diverse kortingen cumuleren. Op dit punt zou de beoogde invoering van een inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting, die evenals de bestaande aanvullende combinatiekorting geldt voor de minstverdienende partner van tweeverdieners en voor alleenstaande ouders die werk en zorg voor kinderen tot 12 jaar combineren, wel eens haar doel voorbij kunnen schieten.

### 6 Inkomensbeleid via toeslagen

De voorgaande inkomenspolitieke maatregelen laten zien dat het coalitieakkoord nogal ingewikkelde routes uitstippelt om bepaalde heffingskortingen respectievelijk wel of juist niet dan wel effectiever te laten verzilveren. Waarom hebben beleidsmakers er niet voor gekozen om de verzilveringsproblematiek op te lossen door de heffingskortingen te vervangen door toeslagen die wel aan belanghebbenden worden uitbetaald (*refundable tax credits*)?

Met de invoering van diverse toeslagen die worden uitgekeerd is sprake van een recente ontwikkeling op het terrein van de inkomenspolitiek. Voorafgegaan door de kinderopvangtoeslag in 2005, zijn in 2006 de huurtoeslag en de zorgtoeslag geïntroduceerd. De Belastingdienst/Toeslagen is hiermee een uitkeringsinstantie geworden. Met deze toeslagen kan een nog meer rechtstreekse inkomenspolitiek worden gevoerd, die effectiever (en dus duurder) zal zijn.

Door inkomensbeleid te voeren via kortingen én toeslagen kan een zekere verwarring ontstaan bij de diverse doelgroepen. Sommige bedragen worden wél uitbetaald, andere niet. Dat ook heffingskortingen in sommige situaties wél of juist niet worden uitbetaald, maakt het beeld niet overzichtelijker. Het huidige fiscale instrumentarium biedt niet altijd de beste mogelijkheden om eenvoudig en gericht de nagestreefde inkomenspolitiek vorm te geven. Technisch is het bijvoorbeeld mogelijk om via de kinderbijslag dan wel de

kindertoeslag de koopkracht van huishoudens met kinderen te ondersteunen. In beide gevallen gaat het – anders dan bij heffingskortingen – om intensiveringen, omdat het uitgavenregelingen betreft. Hieruit blijkt een ander belangrijk voordeel van uitkeringen en toeslagen in vergelijking met kortingen: ze moeten op de begroting worden verantwoord. Daardoor wordt een kritische afweging tussen verschillende instrumenten van inkomenspolitiek niet langer belemmerd.

Nu is het gebruik van toeslagen als inkomenspolitiek instrument niet zonder problemen. Een nadeel van toeslagen is dat deze jaarlijks opnieuw door de belanghebbende moeten worden aangevraagd, waarbij voor elk van de (thans drie) toeslagen een apart formulier dient te worden ingevuld. Een verdere uitbreiding van het aantal toeslagen draagt dan niet bij aan de terugdringing van de administratieve lasten voor de burgers. Ten tweede zijn de uitvoeringsproblemen onderschat.<sup>10</sup> Zo heeft de stroom van inkomende en uitgaande formulieren geleid tot problemen bij de verwerking en de doorlooptijd bij de Belastingdienst/Toeslagen, waardoor kwetsbare huishoudens in financiële problemen zijn gekomen.<sup>11</sup> Een derde probleem bij intensiever gebruik van inkomensafhankelijke toeslagen is de negatieve prikkel op het arbeidsaanbod als gevolg van de marginale-drukproblematiek. Vormgeving van de inkomenspolitiek via hogere en/of meer toeslagen conflicteert dan met het streven van het coalitieakkoord om de armoedeval aan te pakken.<sup>12</sup> Een recent onderzoek van het Ministerie van Sociale en Werkgelegenheid (2007) laat zien dat de huurtoeslag en de zorgtoeslag in belangrijke mate bijdragen aan de werkloosheidsval. Het voordeel van deze toeslagen neemt fors af bij het vinden van een baan: voor de meeste gebruikers van de huurtoeslag (66 procent) vermindert de toeslag met gemiddeld 1.100 euro, terwijl de zorgtoeslag in 60 procent van de gevallen afneemt met gemiddeld 250 euro.<sup>13</sup>

## 7 Stroomlijning instrumentarium

Het geheel aan heffingskortingen bereikt steeds minder de laagste inkomens waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek. Gezien de ontwikkeling in de toeslagensfeer is deze problematiek steeds moeilijker uit te leggen. Toeslagen maken een effectievere inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hoge administratieve lasten van burgers, grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen en verzwakt de marginale druk in het inkomensbereik waar de toeslag(en) wordt (worden) afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium. Het lijkt erop dat belastingwetgever dreigt vast te lopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt. Wordt het dan niet tijd voor meer realiteitszin en minder ambitie bij de vormgeving van het inkomensbeleid via heffingskortingen en toeslagen?

Koen Caminada

\* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden

## Literatuur

- Centraal Planbureau (2005), *Economische effecten Belastingherziening 2001*, notitie 22 november
- Centraal Planbureau (2007), *Indicatie van effecten Financieel kader 2008-2011*, notitie 7 februari
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2007), *De armoedeval, een nieuwe kijk op een oud probleem*, te raadplegen via de website <http://home.szw.nl>
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere publicaties nr. 60, Den Haag: Centraal Planbureau
- Nationale Ombudsman (2006), *Van aanslag naar toeslag. Over de uitvoering van de Wet op de huurtoeslag en de Wet op de zorgtoeslag door de Belastingdienst*, rapport 2006/395, 12 december, Den Haag
- Tweede Kamer (2005-2006), *Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001*, 30 375, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2006-2007), *Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4
- Vording, H., K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?, in A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Kluwer, Deventer, 131-146

---

1 Tweede Kamer (2006-2007), 21.

2 Vording *et al.* (2006).

3 Tweede Kamer (2005-2006), 15 en 44.

4 CPB (2005).

5 Het kabinet wil per 1 januari 2008 de kinderkorting omzetten in een toeslag. Een wetsvoorstel hiervoor ligt op dit moment bij de Tweede Kamer. Daarin staat dat er een inkomensafhankelijke toeslag voor de kosten van kinderen zou moeten komen.

6 Vording *et al.* (2006).

7 Hieraan wordt de voorwaarde gesteld dat zijn of haar partner belastingplichtig is en ook daadwerkelijk belasting moet betalen.

8 CPB (2007), 10.

9 Zo hebben simulaties met het MIMIC-model van het Centraal Planbureau uitgewezen dat de EITC een effectief inkomensinstrument is om de werkloosheid terug te dringen, waarbij de mate van effectiviteit afhankelijk is van de vormgeving, zie: De Mooij (2006).

10 Zie hierover onder andere het rapport van de Nationale Ombudsman (2006) die zich zeer kritisch heeft uitgelaten over de Belastingdienst die bij de toekenning van de huur- en zorgtoeslag in gebreke zou zijn gebleven.

11 Nationale Ombudsman (2006), 1-2. De staatssecretaris heeft onlangs een actieplan toegezegd. Een snelle oplossing is niet voorhanden gezien de grote hoeveelheid informatiestromen (formulieren), de complexiteit van elk van de toeslagen en de verouderde ICT bij de Belastingdienst/Toeslagen hetgeen systeemfouten in de geautomatiseerde verwerking bij de uitvoering van de huur-, zorg- en kinderopvangtoeslag met zich meebrengt.

12 Tweede Kamer (2006-2007), 18.

13 Ministerie van SZW (2007), 23.



## Maatschappelijk ondernemen

*N. P. Mol\**

### Samenvatting

Pogingen om de dienstverlening door de overheid te verbeteren via verzelfstandiging van overheidsdiensten zijn gepaard gegaan aan een sterke toename van de regeldruk. Desondanks bestaat de indruk dat bestuurders van woningcorporaties, instellingen voor gezondheidszorg en zo verder de belangen van de afnemers van hun diensten niet steeds voorop stellen. Het kabinet zoekt een oplossing voor dit probleem in de vorm van de maatschappelijke onderneming. Een vertegenwoordiging van (direct) belanghebbenden zou hierbij een cruciale rol gaan vervullen, naast de reeds gebruikelijke Raad van Toezicht. Toch lijkt deze stapeling van toezichthouders onvoldoende tegenwicht te kunnen bieden aan de voortschrijdende bureaucratisering in de publieke dienstverlening. Het maatschappelijk belang wordt in het management van de maatschappelijke onderneming pas echt geïnternaliseerd wanneer de managers zich de bijbehorende waarden en normen zelf eigen maken.

Trefwoorden: kwaliteit van publieke dienstverlening, maatschappelijk ondernemen

### 1 Zorgvuldig en slagvaardig overheidshandelen

Een van de pijlers van het coalitieakkoord van februari 2007 betreft de 'dienstbaarheid' van de publieke sector, waarbij "een goed evenwicht tussen zorgvuldigheid en slagvaardigheid" wordt nagestreefd. Dat streven is op zich zeker niet nieuw. Alleen lijkt de met dit oogmerk doorgevoerde verzelfstandiging van overheidsdiensten meestal weinig aan de door velen gewraakte regeldruk te doen. Integendeel, de versterkte marktwerking in veel sectoren – zoals onderwijs en gezondheidszorg – schijnt in de regel juist aanvullende beheersingsmechanismen nodig te maken om maatschappelijke belangen bij de dienstverlening veilig te stellen. In samenhang met de schaalvergroting van de instellingen en de daarmee gepaard gaande professionalisering van hun management ontwikkelen de verzelfstandigde diensten zich tot bedrijfsorganisaties, waarvan blijkbaar wordt gevreesd dat zij zonder intensief toezicht van bovenaf louter op de eigen continuïteit zijn geconcentreerd.

Het coalitieakkoord wil daarom een heroriëntatie bij het streven naar die versterkte marktwerking in de (semi)publieke sector in gang zetten, met de 'maatschappelijke onderneming' als aangrijpingspunt. De gewraakte bureaucratisering kan immers voortvloeien uit dan wel verband houden met tekortkomingen die kleven aan de rechtsvormen waarin de verzelfstandigde diensten thans (moeten) worden ondergebracht. Naar algemeen besef zijn de traditionele stichtings- en verenigingsvorm voor modern management in de steeds grootschaliger organisaties in het maatschappelijk middenveld ongeschikt. Maar met een overstap op de rechtspersoon van de vennootschap dreigt de beoogde verzelfstandiging in een niet bedoelde pure privatisering te ontaarden. Het maatschappelijk middenveld zou dan hom of kuit moeten kiezen, zoals CPB-directeur Teulings onlangs voor de woningcorporaties bepleitte: "Er is geen toekomst voor de woningcorporaties zoals zij nu zijn georganiseerd. Of de

zeggenschap moet weer helemaal naar de overheid, of deze verhuurders krijgen volledige zeggenschap, maar dan moeten ze ook op zoek naar eigen geldverschaffers".<sup>1</sup> Een rechtsvorm die het zelfstandig ondernemen paart aan een maatschappelijke verantwoording – een 'sociale vennootschap' zo men wil – kan die verschraling van ons economisch bestel wellicht voorkomen.

## 2 Naar een maatschappelijke onderneming?

Het blijkt moeilijk voor de verzelfstandiging van overheidsdiensten goede constructies te vinden, als daarbij niet ondubbelzinnig voor ofwel interne verzelfstandiging (zoals via de constructie van baten-lastendiensten) ofwel externe verzelfstandiging (privatisering) kan worden gekozen. In alle gevallen waarin de dienstverlening een hybride karakter behoudt, lijkt een passende juridische mal voor de vormgeving van de wenselijk geachte autonomie te ontbreken – wellicht mede omdat het begrip autonomie zelf in juridische zin onbepaald is. Het onderscheid tussen publiekrechtelijke en privaatrechtelijke rechtspersonen biedt daarbij geen enkel houvast. Beide rechtsvormen kunnen voor dezelfde dienstverlening gelijksoortig worden ingevuld (zoals bij de universiteiten). En in de veelheid van RWT- en ZBO- constructies blijkt de keuze tussen beide ook tamelijk willekeurig te zijn.

Met de benoeming van de doelgroep als Rechtspersonen met een Wettelijke Taak (RWT) – overigens nog te ruim, aangezien deze RWT's naast activiteiten voor hun publieke taakvervulling ook andere activiteiten kunnen ondernemen – wordt de rechtsvorm uiteraard nog niet nader bepaald. De verankering van het 'publiek belang' in de constructie van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) doet geforceerd aan, wanneer alleen de (doelmatige) dienstverlening ter discussie staat, maar niet de uitoefening van een openbaar gezag. Zo is de opvatting van universiteiten als ZBO's ooit ingegeven door de gedachte dat de uitgereikte bullen beschikkingen vormen (op vergelijkbare wijze: Staatsbosbeheer vormt een ZBO, omdat die organisatie op basis van de Jachtwet onder andere vergunningen verleent).

In alle gevallen waarin het beoogde maatschappelijk belang echter niet in de identiteit (rechtspersoon) van de verzelfstandigde dienst is verankerd, zal de vereiste publieke verantwoording over ontplooidde activiteiten door het stellen van aanvullende randvoorwaarden moeten worden afgedwongen. Die randvoorwaarden brengen extern toezicht en controle met zich mee, met alle bureaucrativering die deze weer tot gevolg hebben.

De internalisering van het algemeen belang in de voorgestelde constructie van de maatschappelijke onderneming zou daar een remedie tegen moeten bieden. Tegen de zomer van 2007 wordt een (aanzet tot een) wetsvoorstel verwacht, waarin die constructie nader wordt uitgewerkt.

## 3 Vertegenwoordiging van belanghebbenden

Naar het zich laat aanzien zal die uitwerking aansluiten bij voorstellen die de Commissie-Wijffels daarvoor in 2006 op tafel heeft gelegd.<sup>2</sup> In die voorstellen staan zogenoemde belanghebbendenvertegenwoordigingen bij de maatschappelijke onderneming centraal. Die vertegenwoordigende organen zullen de relevante maatschappelijke belangen – van patiënten in de zorg, studenten in het onderwijs, huurders in de sociale woningverhuur, enzovoort – moeten articuleren. Zij zullen daarbij met name gaan beschikken over het

enquêterecht, waarmee ze de Ondernemingskamer onderzoek kunnen laten doen naar de gang van zaken in de onderneming – op basis waarvan de Ondernemingskamer bij ‘wanbeleid’ vervolgens voorzieningen kan treffen.

De door de Commissie-Wijffels om advies gevraagde sectoren – de Nederlandse Vereniging van Ziekenhuizen (NVZ), de HBO-Raad en de Vereniging van Woningcorporaties Aedes - hebben evenwel niet erg enthousiast op die voorstellen gereageerd: uit vrees dat de eigen belangen van de aangesloten organisaties aan het maatschappelijk belang ondergeschikt worden gemaakt of uit terechte twijfel of die belanghebbendenvertegenwoordigingen wel een oplossing voor de gesignaleerde problemen zullen bieden?

#### 4 Bezwaren uit het veld

Het kan natuurlijk geen kwaad de tegenwerpingen vanuit de gevestigde belangen met enig gezond wantrouwen te bezien. Vooral vanuit de NVZ wordt de gedachte van een nieuwe rechtspersoon zonder meer afgewezen, omdat de ziekenhuizen “aan de BV of NV voldoende zouden hebben”.<sup>3</sup> Maar of die NV’s en BV’s ook toegelaten instellingen in de zorgsector moeten gaan vormen, mag toch nog wel ter discussie worden gesteld – ook al kunnen zij misschien “een belangrijke mogelijke oplossing zijn om de botsende belangen tussen het ziekenhuis en de vrijgevestigde specialisten op te lossen”.<sup>4</sup> Het is zeer de vraag of de daarmee verkregen mogelijkheden tot winstuitkering aan de specialisten ook de verlangde publieke dienstbaarheid in de zorgsector zullen bevorderen.

We kunnen beamen dat de traditionele stichtingsvorm daarvoor ook niet zonder meer geschikt is. De stichting brengt slechts zelf gekozen ideële doelstellingen tot uitdrukking, geen maatschappelijk belang waarvoor publieke verantwoording wordt afgelegd. Het ligt dan ook voor de hand, dat de gangbare toepassing van deze rechtsvorm in de zorgsector aan een publieke verantwoording wordt gekoppeld door toelatingsvoorwaarden te formuleren op basis van de Wet Toelating Zorginstellingen.

In de zorgsector vragen echter niet zozeer de belangen van de aanbieders (de specialisten) aandacht, als wel die van de cliënten. Of zoals De Vries en ik al opmerkten in de bundel ter gelegenheid van het afscheid van Meijerink als hoogleraar Sturing en Control van de overheid bij de Vrije Universiteit: “De wortel van het kwaad van de ondoelmatigheid in de zorgsector ligt onzes inziens bij de aanbodsturing in de zorgverlening... Alle maatregelen die de zorgvraag tegenover het aanbod articuleren, leveren doelmatigheidswinst op”.<sup>5</sup>

De HBO-Raad en Aedes tekenen met name tegen het specifieke voorstel voor de belanghebbendenvertegenwoordiging bezwaar aan. Deze doen “onvoldoende recht aan de complexe dynamiek waarin hogescholen werken” en “verplicht voorschrijven zou niet goed zijn”.<sup>6</sup> De instellingen houden blijkbaar liever de handen vrij voor wat betreft de wijze waarop zij zich tegenover de samenleving voor hun publieke dienstverlening verantwoorden.

Niettemin hebben deze betrokkenen wel degelijk een punt, als zij de door de Commissie-Wijffels voorgestelde regelgeving dienaangaande aan de orde stellen. De belanghebbendenvertegenwoordiging wordt immers gepresenteerd als een statutair verankerd additioneel beheersingsinstrument, naast de raad van toezicht. Een ‘control over control’-figuur derhalve, waarover Terpstra terecht kan opmerken, dat “een juridische entiteit een stapeling van nieuwe regelingen oplevert waarmee je

waarschijnlijk het paard achter de wagen spant".<sup>7</sup> In elk geval lijkt daarmee geen tegenwicht te worden geboden aan de voortschrijdende bureaucrativering in de publieke dienstverlening. Voor de bedoelde 'internalisering' van maatschappelijke belangen in het management van de maatschappelijke onderneming sorteert zo'n versterkte controleren eerder averechtse effecten.

### 5 'Cultural controls' effectiever dan medezeggenschap

Het is daarom de vraag of de essentie van de maatschappelijke onderneming in de belanghebbendenvertegenwoordiging moet worden gezocht. In diverse sectoren is al ruim voldoende ervaring met cliënten- en medezeggenschapsraden opgedaan om van zo'n constructie niet al te veel heil te verwachten. Het maatschappelijk belang wordt in het management van de maatschappelijke onderneming pas echt geïnternaliseerd, als de managers zich de bijbehorende waarden en normen zelf eigen maken. Daarbij passende controlemechanismen bestaan niet uit de *action controls* waarop de regelgeving van de Commissie-Wijffels wil terugvallen, maar zullen vooral de gedaante van *cultural controls* moeten aannemen. De laatstbedoelde mechanismen doen immers een beroep op de gemeenschappelijke doelstellingen die de activiteiten van non-profit instellingen bij uitstek motiveren. In de uitwerking die Merchant en Van der Stede daaraan hebben gegeven, kunnen we dan denken aan:<sup>8</sup>

- *codes of conduct*: de statutair verankerde instellingsspecifieke maatschappelijke belangen worden vertaald in gedragsregels, waarvoor alle werkenden in de instelling tekenen en waarop zij elkaar ook kunnen aanspreken
- *group-based rewards*: incentives benadrukken de gezamenlijk behaalde resultaten en daarmee overeenstemmende beloningselementen
- *tone at the top*: de leiding geeft het goede voorbeeld, niet alleen persoonlijk maar ook in de salarisstructuur van de instelling.

Beheersingsmechanismen die op deze manier de publieke dienstbaarheid van de maatschappelijke onderneming benadrukken hoeven de regelgeving ten aanzien van de belanghebbendenvertegenwoordiging niet zo zwaar aan te zetten. Het streven naar zorgvuldigheid kan dan gemakkelijker met dat naar slagvaardigheid worden geharmonieerd.

Wellicht wordt binnenkort duidelijk welke controlemechanismen het kabinet in zijn wetsvoorstel voor de maatschappelijke onderneming voor ogen staan.

Nico Mol

\* Werkzaam als hoogleraar bij de Universiteit Twente.

### Literatuur

Commissie-Wijffels (2006), *Rapport van de Projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming* (aangeboden aan de Tweede Kamer door de Minister van Justitie op 18 september 2006), Den Haag

Mol, N.P., P. de Vries (2005), Het einde van hybriditeit, het begin van marktwerking, in M.H. Meijerink en G.D. Minderman (red.), *Naar een andere publieke sector*, Den Haag: Sdu, 129-135

Merchant, K.A., W.A. van der Stede (2007), *Management Control Systems. Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Harlow (UK): Prentice Hall

---

1 Interview in de *Regionale Dagbladpers*, 9 mei 2007.

2 Commissie-Wijffels (2006).

3 Voorzitter Leemhuis-Stout van de VNZ in *Het Financieele Dagblad*, 16 april 2007.

4 NVZ-commentaar in bijlage 2 bij het rapport van de Commissie-Wijffels (2006).

5 Mol en De Vries (2005), 134-135.

6 Commentaren in bijlage 1 en 3 bij het rapport van de Commissie-Wijffels (2006).

7 Interview in *Het Financieele Dagblad*, 16 april 2007.

8 Merchant en Van der Stede (2007), 85-92.