

# Jaarboek Overheidsfinanciën 2008

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

**Sdu** UITGEVERS

2008

Jaarboek Overheidsfinanciën 2008

# Jaarboek Overheidsfinanciën 2008

Meer informatie over deze uitgave kunt u verkrijgen bij:

Sdu Klantenservice

Postbus 20014

2500 EA Den Haag

tel.: 070 - 378 9880

fax: 070 - 378 9783

e-mail: [sdu@sdu.nl](mailto:sdu@sdu.nl)

© 2008, Sdu Uitgevers bv, Den Haag

Omslagontwerp: Villa Y, Den Haag

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

ISBN: 978 90 12 12774 5

NUR: 781

Alle rechten voorbehouden.

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

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

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

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

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

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

# Inhoud

**Woord vooraf** 7

**Voornaamste bevindingen** 11

**Auteurs** 21

**1 Economie en overheidsfinanciën** 23

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

**2 Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?** 39

*K.P. Goudswaard en H. Nijboer*

**3 Gezondheidszorg** 59

*A.R.B.J. Houkes en L.M. Kok*

**4 Decentrale overheden** 81

*M.A. Allers en A.S. Zeilstra*

**5 Europese financiën in het oog van de rekenmeester** 99

*H. de Groot*

**6 Overheid: personeel en prestaties** 111

*C.A. de Kam en P.J.M. Wilms*

**7 Fiscaal beleid** 131

*R.A. de Mooij en L.G.M. Stevens*

**8 Wonen, wijken en de rol van corporaties** 149

*D.J. Kraan*

**9 Regionaal beleid** 175

*J. Oosterhaven en A. van Witteloostuijn*

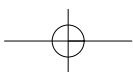
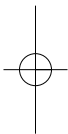
**10 Landbouwbeleid in ontwikkeling** 189

*J. de Kort*

**11 Het persoonsgebonden budget** 201

*P.P.T. Jeurissen, W.G.M. van der Kraan en P. Vos*

**Trefwoordenregister** 215



## Woord vooraf

In het najaar van 2007 hebben gekozen vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking ermee ingestemd aan het uitvoerend apparaat van de overheid een budget van in totaal 270 miljard euro beschikbaar te stellen. De begrotingen van het Rijk, van instanties die de wettelijke sociale verzekeringen uitvoeren, van provincies en van andere decentrale overheden omvatten samen vele duizenden bladzijden. In deze stroom drukwerk proberen politiek verantwoordelijke bestuurders en hun ambtelijke penvoerders duidelijk te maken wat de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie willen bereiken, welke uitgaven daarvoor worden gedaan en hoe die uitgaven worden gefinancierd.

### *Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën*

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

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën ontplooit activiteiten met de bedoeling het publieke debat over de uitgaven en ontvangsten van de overheid te stimuleren, door resultaten van onafhankelijk en wetenschappelijk integer onderzoek van de openbare financiën in bredere kring bekendheid te geven. Behalve dit Jaarboek, geeft de stichting daartoe ook het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* uit. Iedere belangstellende kan het tijdschrift elektronisch raadplegen via de website van de Stichting ([www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)). Daarnaast verschenen inmiddels drie monografieën in de reeks Dreesforum, over achtereenvolgens de rol van de overheid bij *corporate governance*, de vlaktaks en het volkshuisvestingsbeleid.

## WOORD VOORAF

*Structuur van het Jaarboek*

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008* bevat elf hoofdstukken, die zijn gegroepeerd in twee blokken.

Het eerste blok gaat over hoofdlijnen van het financieel-economische beleid. Het omvat vijf hoofdstukken. In hoofdstuk 1 presenteren *De Kam* en *Ros* een samenvattend beeld van de overheidsfinanciën tegen de achtergrond van de gang van zaken in de vaderlandse economie. In hoofdstuk 2 nemen *Goudswaard* en *Nijboer* het beleidsterrein van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op de korrel. Vervolgens nemen *Houkes* en *Kok* in hoofdstuk 3 de zorgsector onder de loep. De centrale overheid zit in de sandwich tussen decentrale overheden en de Europese Unie. In hoofdstuk 4 beschrijven *Allers* en *Zeilstra* recente ontwikkelingen van de financiële verhouding tussen enerzijds het Rijk en anderzijds gemeenten en provincies. Daarna behandelt *De Groot* in hoofdstuk 5 de begroting van de Europese Unie. Bevindingen van de Europese Rekenkamer krijgen daarbij bijzondere aandacht.

Het tweede blok omvat bijdragen over specifieke beleidsterreinen. Zij zijn geordend naar oplopend nummer van de desbetreffende begrotingsstaat. In hoofdstuk 6 (staat VII) bespreken *De Kam* en *Wilms* het personeelsbeleid van de overheid. De voorgenomen afslanking van het apparaat van de rijksoverheid staat hierbij centraal. *De Mooij* en *Stevens* plaatsen in hoofdstuk 7 kanttekeningen bij het fiscale beleid van het kabinet-Balkenende IV (staat IXB). Plannen van dit kabinet voor omvangrijke investeringen in veertig probleemwijken en de rol van de woningcorporaties daarbij komen aan de orde in de bijdrage van *Kraan*, als onderdeel van een uitgebreide beschouwing over het functioneren van niet naar winst strevende organisaties (staat XI en staat XVIII). Het regionaal beleid (staat XIII) passeert de revue in de bijdrage van *Oosterhaven* en *Van Witteloostuijn* in hoofdstuk 9. In hoofdstuk 10 analyseert *De Kort* verleden en toekomst van het landbouwbeleid (staat XIV). *Jeurissen*, *Van der Kraan* en *Vos* staan in hoofdstuk 11 stil bij de groei van het persoongebonden budget (staat XVI).

Het jaarboek opent met een beknopte samenvatting van de voornaamste conclusies van ieder hoofdstuk.

*Deadline*

De auteurs baseren hun bijdrage in het algemeen op stukken die de regering op de derde dinsdag van september 2007 openbaar heeft gemaakt. De kopij van de meeste hoofdstukken is per half januari 2008 afgesloten. Alhoewel sommige cijfers inmiddels (wat) zijn gewijzigd, raakt dit de analyses en conclusies niet. Het eerste hoofdstuk van het jaarboek is afgesloten per 31 maart 2008. Met nadien bekend geworden mee- en tegenvallers voor beleidsmakers kon geen rekening worden gehouden.



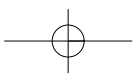
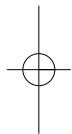
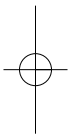
WOORD VOORAF

*Dankbetuiging*

De eindredactie is heel veel dank verschuldigd aan alle auteurs die een bijdrage aan deze editie hebben geleverd. De heer W. Heijsteeg (Sdu Uitgevers) heeft ook ditmaal de productie van het Jaarboek weer in goede banen geleid.

*Flip de Kam*

*Arie Ros*



## Voornaamste bevindingen

Hierna volgen de voornaamste bevindingen die de eindredactie heeft gedistilleerd uit de gegevens en beschouwingen in deze zesde editie van het jaarboek.

### 1 Economie en overheidsfinanciën

Ondanks negatieve effecten van de internationale kredietcrisis raamt het Centraal Planbureau de economische groei voor 2008 in het *Centraal Economisch Plan 2008* voorshands op 2,25 procent. Voor 2009 voorziet het CPB een verdere afzwakking van de bbp-groei tot 1,75 procent. Over beide jaren samen strookt de economische expansie met de groeiveronderstelling die ten grondslag ligt aan de financiële fundering van het Coalitieakkoord. De voor de overheidsfinanciën uitgestippelde beleidsinzet maakt duidelijk dat het in februari 2007 aangetreden kabinet-Balkenende IV vooral mikt op verbetering van het begrotingssaldo. Volgens het Coalitieakkoord blijven de uitgaven voor nieuw beleid in de lopende kabinetsperiode 1 à 1,25 miljard euro achter bij de ingeboekte bezuinigingen – alles ten opzichte van het uitgavenbeloop bij ongewijzigd beleid. Deze relatieve krimp moet volgens plan al grotendeels in 2008 worden gerealiseerd, want dit jaar overtreffen de geplande ombuigingen de met veel fanfare gepresenteerde intensiveringen met bijna één miljard euro. Wel ging de wisseling van de politieke wacht (CDA/VVD/(D66) → CDA/PvdA/CU) gepaard met een eenmalige verruiming van het uitgavenkader (voor 2008) van 3,6 miljard euro. Zonder deze manoeuvre was het kabinet er hoogstwaarschijnlijk nooit gekomen, omdat omvangrijker bezuinigingen de indruk van een ‘ander beleid’ hadden weggevaagd. De microlasten worden tot 2011 met zeven miljard euro verzwaaard (het gaat hierbij nagenoeg uitsluitend om premies voor de collectief gefinancierde zorguitgaven). Ook de lastenverzwaringen zijn geconcentreerd in het begin van de kabinetsperiode: 5,5 miljard euro in 2008. De combinatie van lastenverzwaringen en aantrekkende inflatie zet de koopkracht van de meeste huishoudens onder druk.

Ondanks het betrekkelijk terughoudende uitgavenbeleid en de geplande lastenverzwaring verbetert het robuuste EMU-saldo – dit is het saldo van de begroting, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en de aardgasbaten – eerst substantieel ná 2009. Tegen die tijd

komen de volgende verkiezingen voor leden van de Tweede Kamer in zicht. Het is de vraag of kabinet en regeringspartijen dan weerstand weten te bieden aan de verleiding om onpopulaire ingrepen bij de collectieve uitgaven achterwege te laten. Zulke extra bezuinigingen lijken onontkoombaar, omdat bij de hardheid van een deel van de in het Coalitieakkoord vastgelegde bezuinigingsmaatregelen vraagtekens passen.

## 2 Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?

Het Coalitieakkoord stelt vast dat in de sociale zekerheid nieuwe arrangementen nodig zijn die beantwoorden aan de dynamiek van de maatschappelijke en economische omgeving. In de literatuur zijn voorstellen gedaan voor een nieuwe opzet van de sociale zekerheid. Wellicht het meest opvallend zijn de voorstellen om te komen tot (verplichte) individuele spaarsystemen. Individuele spaartegoeden zouden gebruikt kunnen worden voor de dekking van (een deel van) het werkloosheidsrisico en het risico van inkomensderving door andere oorzaken. De belangrijkste motieven om in de sociale zekerheid meer spaarelementen te introduceren zijn:

1. Met sparen (in combinatie met lenen) kan een individu zijn inkomen beter in de tijd (over de gehele levensloop) spreiden, terwijl minder verstorende heffingen nodig zijn.
2. Individuele spaarsystemen kennen geen moreel gevaar (te gemakkelijk gebruik van regelingen) en stimuleren de arbeidsparticipatie.
3. Spaarsystemen bieden, afhankelijk van de vormgeving, flexibiliteit en keuzevrijheid.

Daar staan verschillende bezwaren tegenover:

1. De welvaartsvoordelen van verzekeren, te weten de risicopooling en het verminderen van onzekerheid, worden gemist.
2. Spaarsystemen gaan ten koste van de solidariteit tussen de deelnemers aan de regeling, hoewel solidariteitselementen in zo'n systeem kunnen worden ingebracht.
3. De winst van meer keuzevrijheid moet niet worden overschat.

Een algehele vervanging van sociale verzekeringen door sociaal sparen lijkt gezien deze bezwaren niet denkbaar en ook niet wenselijk te zijn. Niet alle sociale risico's lenen zich voor sociaal sparen. Sparen is met name ongeschikt voor de dekking van langdurige arbeidsongeschiktheid. Waarschijnlijk is een combinatie van sparen en verzekeren vanuit welvaarts oogpunt optimaal, althans als het gaat om risico's die op zijn minst voor een deel beïnvloedbaar zijn. Verschillende studies concluderen dat een systeem van verplicht sociaal sparen in combinatie met een publieke inkomensgarantie leidt tot een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

*Goudswaard en Nijboer* concluderen dat sociaal sparen een relevante optie is voor verdere hervorming van het stelsel van sociale zekerheid, zij het in combinatie met verzekeren: niet verzekeren óf sparen, maar verzekeren én sparen. Inmiddels kent Nederland een beperkte vorm van sociaal sparen via de in 2006 ingevoerde levensloopregeling. Deze is voorts nog geen doorslaand succes, maar dat heeft ongetwijfeld ook te maken met het feit dat de huidige vormgeving van de levensloopregeling niet voldoet. Een aangepaste levensloopregeling kan aanknopingspunten bieden voor een verdere modernisering van ons stelsel van sociale zekerheid, als dekking van meer sociale risico's in de regeling wordt opgenomen.

### 3 Gezondheidszorg

Net als zijn voorgangers kiest het kabinet-Balkenende IV uitdrukkelijk voor geregleerde marktwerking als instrument om de explosieve groei van de zorguitgaven in te tomen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht welke prikkels zorgaanbieders door recente wijzigingen van de regelgeving ervaren en hoe die prikkels uitwerken op de kostenontwikkeling van de zorg. De markten voor curatieve zorg (ziekenhuizen, geneesmiddelen, huisartsen) zijn in ontwikkeling. Verzekerden letten bij hun keuze van een zorgverzekeraar op kwaliteit (dienstverlening en dergelijke) en vooral op de hoogte van de premie. Zorgverzekeraars zullen proberen zorgaanbieders te contracteren met een goede prijs-kwaliteitverhouding. Een groot probleem blijft vooralsnog dat de kwaliteit van aangeboden zorg niet wordt gemeten. Hierdoor kunnen verzekeraars moeilijk selectief contracteren en hun verzekerden naar de meest doelmatige zorgaanbieders sturen. Momenteel wordt veel energie gestoken in het openbaar maken van goede informatie over de kwaliteit van verleende zorg. Wanneer dit lukt, kan de markt zijn werk gaan doen. Nu nog door de overheid gespannen vangnetten en gediceerde prijsregulering – zoals via maatstafconcurrentie tussen ziekenhuizen en maximumtarieven voor huisartsen – worden dan overbodig, mits voldoende concurrerend aanbod beschikbaar is.

Ook de markt voor huishoudelijke verzorging ontwikkelt zich goed. Gemeenten staan – nadat deze voorziening met ingang van 2007 is overgeheveld naar de lokale overheden – bloot aan sterke prikkels om volume en prijzen te beperken. De aanbestedingsprocedures kunnen beter, maar daar zijn gemeenten zich terdege van bewust.

Het zorgenkind is de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Ten laste van de AWBZ worden langdurige verpleging en verzorging, gehandicaptenzorg en een deel van de geestelijke gezondheidszorg gefinancierd. Zowel zorgkantoren (de uitvoeringsinstanties) als cliënten met een persoonsgebonden budget ervaren maar zeer beperkte prikkels om volume en prijs van de zorg te beperken. Al verschillende keren is gesuggereerd de AWBZ te splitsen, waarbij een deel van de genoemde voorzieningen voortaan onder de hoede van de zorgverzekeraars gaat vallen, en een deel onder de gemeenten. *Houkes* en *Kok* menen dat voor deze structuur veel valt te zeggen. Het is daarbij wel zaak met deze stap te wachten, totdat de zorgverzekeringsmarkt echt goed op de rails staat.

### 4 Decentrale overheden

De gemeenten en provincies vormen belangrijke verdiepingen in het overheidsgebouw. Het vertrouwen van het Rijk in de decentrale overheden lag in de beginjaren van deze eeuw op een historisch laag niveau. Het kabinet-Balkenende IV heeft de koers verlegd. In het bestuursakkoord dat het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten midden 2007 sloten is duidelijk gekozen voor het decentraliseren van bevoegdheden en het versterken van de lokale autonomie. Als uitvloeisel van dit bestuursakkoord is met ingang van 2008 de maximering van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen afgeschaft. Wel wil het kabinet voor de opbrengstontwikkeling van de OZB in de toekomst een nog te ontwikkelen macronorm hanteren. Het is het Rijk niet gelukt in de loop van 2007 een vergelijkbaar bestuursakkoord met de provincies te sluiten. Heet hangijzer is de wens van het Rijk een greep te doen in de pot met de provinciale vermogens. *Allers* en *Zeilstra* merken op dat aan deze ingreep veel principiële en praktische bezwaren zijn verbonden.

In de periode 1990-2005 zijn de bruto collectieve uitgaven gedaald met ongeveer tien procent van het bbp. In deze periode bleef het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in het bbp vrijwel onveranderd op elf procent. De provinciale uitgaven liepen iets terug, van 1,4 procent bbp in 1990 tot 1,2 procent bbp in 2005. Voor latere jaren zijn voor de decentrale overheden nog geen realisatiecijfers beschikbaar. Volledige en betrouwbare gegevens over de ontvangsten van gemeenten ontbreken. Het onvolledige cijfermateriaal laat zien dat het aandeel van de specifieke uitkeringen in de ontvangsten van gemeenten sinds 1990 is gedaald van 63 naar 36 procent, dit in lijn met de beleidsdoelstelling terzake. Bij de provincies is het aandeel van de specifieke uitkeringen recent echter weer gestegen van 41 (in 2006) naar 52 procent (in 2007), vooral door een ruimere brede doeluitkering voor verkeer en vervoer en de totstandkoming van het Investeringsbudget landelijk gebied. De stijging van de eigen inkomsten van gemeenten wordt de laatste jaren voor een groot deel veroorzaakt door oplopende opbrengsten van het rioolrecht. Dit hangt samen met extra eisen die de centrale overheid op dit terrein aan de gemeenten stelt. Het rioolrecht wordt tegen 2010 omgezet in een rioolheffing, een bestemmingsbelasting waaruit het volledige gemeentelijke waterbeleid kan worden bekostigd.

## 5 Europese financiën in het oog van de rekenmeester

In 2008 groeien de totale uitgaven van de Europese Unie met bijna zes procent ten opzichte van het voorafgaande jaar. Hoewel het in absolute termen om een respectabel bedrag van ongeveer 120 miljard euro gaat, belopen de uitgaven van de Unie niet meer dan circa één procent van het Europese bruto nationaal inkomen. Jaarlijks beoordeelt de Europese Rekenkamer de getrouwheid van de rekening van het voorafgaande jaar én de rechtmatigheid van de onderliggende transacties van de Europese Gemeenschappen. Tot op heden heeft de ERK de weergave van de rekeningen doorgaans als waarheidsgetrouw bestempeld. Maar uit de verslagen van de Europese Rekenkamer, en ook uit de jaarlijkse informatie van de Algemene Rekenkamer in haar EU-trendrapporten, komt een weinig rooskleurig beeld naar voren van de rechtmatigheid en het financieel beheer van de Europese uitgaven. Daarbij past echter de kanttekening dat, waar tachtig procent van de EU-uitgaven in gedeeld beheer met de lidstaten plaatsvindt, de grondoorzaak van een groot deel van de geconstateerde problemen zich op nationaal niveau bevindt. Dat geldt ook voor het Nederlandse beheer van Europese gelden. Lichtpuntjes zijn volgens *De Groot* de in gang gezette pogingen om nationale lidstaten meer verantwoordelijk te maken voor informatie over de kwaliteit van het financieel beheer van EU-gelden in eigen land. Het Europees Parlement speelt daarbij een actieve en stimulerende rol. Nederland loopt als lidstaat voorop met het uitbrengen van de eerste lidstaatverklaring door de Nederlandse minister van Financiën in mei 2007, overigens nog beperkt tot het financieel beheer van de landbouwuitgaven. Maar grote landen – met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk – zijn nog lang niet zover.

Ook over onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de Europese uitgaven valt niet veel positiefs te melden. De bestaande informatie is beperkt en versnipperd en laat over de verwezenlijking van de meeste beleidsdoelstellingen geen eenduidige conclusies toe. Hoewel ook op nationaal niveau vaak gebrek bestaat aan goede informatie over beleidsresultaten – zie de moeizame voortgang van de VBTB-operatie in Nederland – moeten op Europees

vlak nog veel meer stappen worden gezet. Tegelijkertijd is het belang van verbeteringen op deze punten voor de Europese Unie evident. Willen Europese burgers meer vertrouwen in de Europese Unie (kunnen) stellen, dan is toegankelijk inzicht in de economische en maatschappelijke baten van de Europese Unie – naast de al langer bekende kosten – daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

## 6 Overheid: personeel en prestaties

Voor de productie van door haar aangeboden diensten zet de overheid ongeveer 800.000 arbeidsjaren eigen personeel in. Veel politici schijnen ervan overtuigd te zijn dat de overheid met een geringere inzet van personeel kan volstaan om haar taken naar behoren uit te voeren. De beleidsinzet van de kabinetten-Balkenende I, II en III was om in de periode 2003-2007 op de rijksuitgaven via opeenvolgende efficiëncytaakstellingen ruim één miljard euro te bezuinigen. Dit ombuigingsbedrag correspondeert met een vermindering van bijna twintigduizend arbeidsplaatsen. De in deze periode feitelijk gerealiseerde personele krimp van de rijksdienst in enge zin (de departementen, exclusief de zelfstandige bestuursorganen) met 3.250 arbeidsjaren bleef hier ver bij achter. Toch is de beoogde bezuiniging van ruim één miljard euro gehaald, doordat de departementen het mes in andere begrotingsuitgaven hebben gezet. Dit kon, omdat de bezuinigingsopdracht destijds hoofdzakelijk in euro's en niet in 'koppen' was geformuleerd. Door het ontbreken van voldoende cijfers over de personeelsomvang van de zelfstandige bestuursorganen (tussen 48.000 en 55.000 arbeidsjaren) is geen betrouwbare uitspraak mogelijk of en zo ja in welke mate de ZBO's door doelmatiger te werken hun personeelsomvang in de periode 2003-2007 hebben weten terug te brengen.

Het kabinet-Balkenende IV wil in de periode tot en met 2011 bij departementen, agent-schappen en zelfstandige bestuursorganen uit het personeelsvolume in totaal 12.700 arbeidsjaren wegsnijden. De bijbehorende bezuiniging bedraagt 630 miljoen euro. Dit keer wordt zowel op geld als op aantallen personeel gestuurd. Toch neemt in de loop van deze kabinetsperiode het personeel van de rijksdienst in enge zin ten opzichte van de nulmeting uit 2006 met ruim 3.000 arbeidsjaren toe! Dit komt door al goedgekeurde intensiveringen en de veronderstelling dat departementen in het jaar van de nulmeting vijf procent onvervulde vacatures hadden, die zij mogen opvullen. Op papier krimpt het personeel van de begrotings- en tariefgefinancierde ZBO's wél, te weten met ruim 2.500 arbeidsjaren. Zelfs wanneer dit lukt, groeit het totale personeelsvolume van de rijksdienst tot 2011 dan nog altijd met 500 arbeidsjaren. Zonder aanvullende maatregelen (verhoging van de taakstellingen, verlaging van de vacatureruimte) zal het personeelsbestand in 2011 vermoedelijk méér zijn gegroeid. Ten eerste omdat in de loop van deze kabinetsperiode personeelsuitbreidingen voor nieuwe prioriteiten zijn te verwachten die nog niet in de cijfers voor de rijksdienst in enge zin zijn begrepen. Ten tweede omdat het kabinet bij de zelfstandige bestuursorganen, anders dan bij de eigen departementen, niet over directe mogelijkheden beschikt om te sturen op de beoogde personeelsomvang. Vandaar de conclusie van *De Kam* en *Wilms*: personeelskrimp is een illusie.

## 7 Fiscaal beleid

Het fiscaal beleid stond sinds 2002 in belangrijke mate in het teken van de herziening van de vennootschapsbelasting. Het Vpb-tarief, dat in 2001 nog 35 procent bedroeg, bereikte in 2007 – na een stapsgewijze reeks verlagingen – een historisch laagterecord van 25,5 procent (voor een belastbaar bedrag tot 200.000 euro gelden nog lagere percentages). Net als elders in Europa stond ons tarief onder druk van toenemende belastingconcurrentie tussen de lidstaten van de Europese Unie. Het verlies aan opbrengst als gevolg van de tariefverlaging is in veel landen voor een deel goedgemaakt door de heffingsgrondslag te verbreden. Ook de vlucht van ondernemers met een eenmanszaak in de rechtsvorm van de vennootschap (door het toenemende tariefverschil met de inkomstenbelasting) droeg bij aan een bredere heffingsgrondslag van de vennootschapsbelasting. Belastingharmonisatie is een serieus alternatief voor belastingconcurrentie. Tot invoering van een Europese vennootschapsbelasting zal het echter niet snel komen, zolang de lidstaten zich verzetten tegen aantasting van hun fiscale soevereiniteit. Een denkbaar alternatief is harmonisatie van de grondslag te combineren met de invoering van een minimumtarief, de constructie die al meer dan dertig jaar geleden ook voor de omzetbelasting is gekozen. *De Mooij* en *Stevens* achten een grotere rol van Europa bij het vormgeven van de vennootschapsbelasting zeer goed verdedigbaar. Het zou goed zijn als Nederland constructief en vanuit eigen prioriteiten gaat meedenken over de vormgeving van zo'n geharmoniseerde winstbelasting met een minimumtarief. Een heldere kabinetsvisie hierop ontbreekt vooralsnog. Intussen kan het kabinet wel werken aan verbetering van de fiscale concurrentiepositie door in plaats van telkens nieuwe faciliteiten te creëren, er voor te zorgen dat de regeldruk van de bestaande heffingssystemen zo gering mogelijk blijft en door zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden. Tevens pleiten de auteurs voor verdergaande stappen om de fiscale positie van ons land te versterken, in het bijzonder door de dividendbelasting af te schaffen. Zij wordt thans grotendeels verrekend met inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, zodat het budgettaire verlies door deze ingreep slechts 0,8 miljard euro bedraagt.

De inzet van belastinginstrumenten is in principe een efficiënte manier om milieudoelstellingen te realiseren ('vergroening van het belastingstelsel'). Telkens zal echter ook een adequate toetsing moeten plaatsvinden ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van dit instrument. Die toets lijkt niet in alle gevallen te zijn uitgevoerd, wat vragen oproept of alle vergroeningsmaatregelen welvaartverhogend zullen uitpakken.

De werkgelegenheidseffecten van de btw-verhoging bij gelijktijdige verlaging van de werknemerspremies, een maatregel die het kabinet in 2009 wil treffen, zullen bescheiden zijn. Het verlaagde btw-tarief is ongeschikt als instrument voor het voeren van inkomenspolitiek. Een belangrijke vereenvoudiging en verlaging van de administratieve lasten voor ondernemers valt te bereiken door toe te werken naar slechts één btw-tarief (naast het nul-tarief, dat niet kan worden gemist).

## 8 Wonen, wijken en de rol van corporaties

Tegen de achtergrond van het geruzie tussen het kabinet en de woningcorporaties over de financiering van de stadsvernieuwing stelt *Kraan* de vraag aan de orde hoe de institutionele vormgeving van de corporaties kan waarborgen dat zij hun maatschappelijke taken



doelmatig vervullen zonder dat daaraan overheidsingrijpen te pas hoeft te komen. De economische theorie van *non-profit*organisaties maakt onderscheid tussen maximalisatie van de dienstverlening overeenkomstig de statutaire doelstelling en maximalisatie van de beheerswinst (arbeidsvoorwaarden van bestuur en personeel). Bij een beschermde markt – hiervan is in Nederland sprake door de bestaande huurprijsregulering en de gescheiden werkgebieden van de corporaties met slechts een beperkte overlap – ontstaan wachtlijsten door de slechte afstemming van vraag en aanbod, ondoelmatigheden als gevolg van een ongunstige productieomvang en hogere beheerswinsten. De theorie noemt twee waarborgen om het bestuur van een *non-profit* in het spoor van de statutaire doelstelling te houden: intern toezicht door een vergadering van verschaffers van het eigen vermogen of een toezichthoudend orgaan, en extern toezicht.

Corporaties opereren thans in een markt met monopolistische trekken. De feitelijke huurprijs ligt circa 20 à 30 procent beneden de prijs op een concurrerende *for-profit*markt, ten dele als gevolg van de huurprijsregulering en ten dele als gevolg van eigen beleid van de woningcorporaties. De corporaties kunnen de kosten van deze sociale taken dragen door het ontbreken van een rendementsdoelstelling op het eigen vermogen en diverse financiële overheidsfaciliteiten. Openstelling van de sector door corporaties toestemming te geven om landelijk te gaan werken zal niet leiden tot lagere huren. Wel kunnen gemeenten bij nieuwbouw of stadsvernieuwingprojecten dan kiezen tussen de prestatieplannen van een groter aantal corporaties.

Het interne toezicht op het corporatiebestuur is tot nog toe onder de maat. Wel bestaan veel plannen voor professionalisering en versterking van het interne toezicht, onder andere via voorgenomen wetgeving waarbij de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht wordt geïntroduceerd.

Het kabinet wil ook het externe toezicht versterken. Dit zou zich meer moeten richten op de sociale taken. Het is echter de vraag of het mogelijk is om corporaties door toezicht te dwingen tot het uitvoeren van door het kabinet gewenste sociale activiteiten, als de intrinsieke motivatie daartoe ontbreekt. Deze aanpak sluit ook niet aan bij het gedachtegoed van de maatschappelijke onderneming waarin de zelfstandigheid van de onderneming centraal staat.

Gegeven dat het kabinet en de corporaties verschillende opvattingen hebben over de inhoud van de sociale taken en dat de corporaties, juist vanwege hun *non-profit* karakter, geen prikkels ondervinden om de kabinetsopvatting te respecteren, rijst de vraag naar alternatieve opties. Dit hoofdstuk presenteert vier beleidsopties, die corporaties meer mogelijkheden bieden om hun vleugels uit te slaan, zowel bij hun sociale taken als bij commerciële activiteiten. Bij deze opties kan met minder overheidsbemoeienis met de corporatiesector worden volstaan, zonder dat de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid daardoor in gevaar komen.

De eerste optie is landelijke toelating van de corporaties. De tweede optie is modernisering van het toelatingsbeleid. Zij stelt corporaties in de gelegenheid het stelsel van toegelaten instellingen te verlaten al dan niet onder afrekening van het gebonden vermogen. De

derde optie behelst de opheffing van het toelatingsstelsel. Als veel corporaties het stelsel overeenkomstig de tweede optie verlaten en goed blijken te functioneren als maatschappelijke ondernemingen kan de vraag aan de orde komen of het stelsel niet beter kan worden opgeheven. Dit vergt dat het eigen vermogen van de achtergebleven corporaties op voldoende peil wordt gebracht. De vierde optie is opheffing van de huurprijsregulering. Deze meest vergaande optie stelt corporaties bloot aan concurrentie met de *for-profits*, ook in de goedkope huursector. Hij levert tevens een belangrijke bijdrage aan de beperking van de 'goedkope scheefheid': huurders met een goed inkomen die goedkope woningen bezet houden. De wachtlijsten krimpen wanneer *for-profit*ondernemingen zich ook op de goedkope huurmarkt begeven. Wel valt een omvangrijk additioneel beroep op de huurtoeslag te verwachten. Daartegenover staan ook besparingen op de huurtoeslag doordat de dure scheefheid vermindert. Deze optie is primair van belang voor een goede werking van de woningmarkt in het algemeen.

## 9 Regionaal beleid

Het regionale beleid van de centrale overheid ging in 1951 van start met een ontwikkelingsplan voor Emmen en omgeving, waar het einde van de hoogveenafgravingen grote werkloosheid bracht. Later strekte het zich ook uit tot andere gebieden met structurele problemen, zoals Zuid-Limburg. In de afgelopen decennia zijn vele miljarden uit Brussel en Den Haag ingezet met het oogmerk de economische structuur van achtergebleven regio's te versterken. Dit beleid is failliet verklaard. Regio's moeten zich nu op eigen kracht ontwikkelen. Ze ontvangen alleen nog steun van de centrale overheid voor hun meest kansrijk geachte activiteiten, en dan alleen als die van nationaal belang worden geacht. Het eerste grote slachtoffer van deze kentering in het beleid was het schrappen van de eerder aan het Noorden toegezegde Zuiderzeelijn in het najaar van 2007. In hun bijdrage schetsen *Oosterhaven* en *Van Witteloostuijn* opkomst en teloorgang van het regionaal beleid. Hun focus is daarbij gericht op het Noorden, het enige gebied dat deze eeuw nog substantieel van het regionaal beleid heeft geprofiteerd. Zij stellen vast dat de compensatie van 2,1 miljard euro die het Noorden ontvangt voor het schrappen van de Zuiderzeelijn vooral zal leiden tot herverdeling van wonen en werken binnen het Noorden en niet tot groeieffecten voor de hele regio die een vergelijking doorstaan met de effecten van de Zuiderzeelijn.

De auteurs constateren dat de gemiddelde levensduur van beleidsplannen kort is, omdat beleidsmakers daadkracht willen uitstralen, terwijl zij niet beschikken over de lange-termijnvisie die nodig is voor het doorzetten van kansrijke maar relatief grote investeringen in de economische infrastructuur van een regio.

## 10 Landbouwbeleid in ontwikkeling

Het landbouwbeleid in de lidstaten van de Europese Unie is in de afgelopen jaren in een veel breder perspectief komen te staan. Aanvankelijk was het vooral gericht op het verzekeren van een stabiel en redelijk inkomen van de producenten in de agrarische sector. Om strategische redenen streefden landen ook vaak naar zelfvoorziening bij het voedselverbruik. Prijzen werden ondersteund en de 'eigen' producenten werden met behulp van tariefmuren afgeschermd van internationale concurrenten. Ook werden vaak (export)subsidies verschaft.

De noodzaak voor verdere ondersteuning van de agrarische sector is echter met name in de ontwikkelde landen afgenomen. De productiviteit in de landbouw is dusdanig verhoogd dat voldoende productie gewaarborgd is. Tevens heeft de internationale vervlechting van economieën de strategische noodzaak voor zelfvoorziening verminderd. De landbouwsector ligt ook directer onder vuur. Vanuit milieubelangen wordt gewezen op de verantwoordelijkheid die de landbouwproductie draagt voor de aantasting van het milieu, terwijl de inrichting van de veeteelt op verzet stuit.

De veranderde positie van de landbouw heeft geleid tot grote veranderingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU, waar de steun aan de landbouwsector ontkoppeld is van de productie, en in toenemende mate verbonden raakt met de productie van maatschappelijke voorkeuren ten aanzien van milieu, dierenwelzijn, en dergelijke.

Voor ontwikkelingslanden blijft de landbouw echter onveranderlijk van grote betekenis. Niet alleen is het aandeel van de landbouw in het nationaal inkomen daar veel groter dan in de ontwikkelde landen, de groei van de landbouw draagt ook in hoge mate bij aan de groei van het nationaal inkomen. De ontwikkelingslanden ondervinden echter nadelen van de bescherming die de landbouw in de ontwikkelde landen, maar zeker ook in de overige ontwikkelingslanden geniet. De protectie van de landbouwproductenverwerkende industrie belemmert de producenten van primaire agrarische producten bovendien om hoger in de waardeketen terecht te komen. Zij blijven kwetsbaar voor de sterke schommelingen van de prijzen voor agrarische producten op de wereldmarkt. Om de agrarische sector in de ontwikkelingslanden tot bloei te brengen is geen standaardbeleid beschikbaar. De Wereldbank onderscheidt drie strategieën voor drie onderscheiden typen landen, maar erkent onmiddellijk dat elk land zijn eigen karakteristieken heeft. De aanbevelingen zijn dan ook erg algemeen en moderne clichés worden hierbij niet geschuwd. De ontwikkelingslanden moeten hun openbaar bestuur verbeteren, moeten de eigendomsrechten garanderen, moeten zorg dragen voor een stabiel macro-economisch beleid, enzovoort. De ontwikkelde landen moeten de bescherming van hun landbouwsector opgeven en hun markten openstellen voor importen. Daarvan is volgens *De Kort* ook in het hervormde gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU nog geen sprake. De winsten daarvan slaan overigens vooral neer in de ontwikkelde economieën zelf. De ontwikkelingslanden hebben vooral te winnen bij het openstellen van hun eigen markten. Voor een bijzondere positie voor hen binnen het WTO-regime lijkt niet veel grond meer te bestaan. De druk op de ontwikkelingslanden om hun (landbouw)markten te openen zal daarom toenemen. De tekenen daarvoor zijn al zichtbaar in de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en ontwikkelingslanden.

## 11 Het persoonsgebonden budget

De overheid wil de positie van zorggebruikers versterken. De meest voor de hand liggende strategie is zorggebruikers zelf een budget ter beschikking te stellen dat zij naar eigen inzicht mogen besteden om in hun zorgbehoefte te voorzien. In 1994 introduceerde de overheid het persoonsgebonden budget (pgb) voor bepaalde via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten gefinancierde vormen van zorg. Het volume van de regeling is tussen 1998 en 2006 bijna vertienvoudigd van ruim 10.000 naar bijna 95.000 gebruikers. De uitgaven voor het pgb stegen van negentig miljoen euro tot ver boven de één miljard euro. Uiteindelijk heb-

ben de zorgkantoren in 2006 voor 1,25 miljard euro aan budgetten toegekend, wat heeft bijgedragen aan een forse overschrijding van het Budgettair Kader Zorg. *Jeurissen, Van der Kraan* en *Vos* schrijven de explosieve groei van gebruik en kosten onder andere toe aan de vormgeving van de regeling: maximale bestedingsvrijheid in combinatie met geringe verantwoordingseisen. Op de achtergrond speelt bovendien een fundamenteel probleem. Het pgb – aanvankelijk een bescheiden subsidieregeling voor (aanvullende) diensten – ontwikkelt zich tegen de grenzen van de regelgeving in steeds meer tot een volwaardig en patiëntgestuurd alternatief voor de traditionele AWBZ-gefinancierde naturazorg, die eveneens (fors) blijft groeien. De uitblijvende substitutie met de reguliere zorg in natura jaagt de uitgaven op.

Uit onderzoek blijkt dat pgb-ontvangers tevreden zijn. Vermoedelijk verbeterd door de regeling de allocatieve efficiency. Het pgb prikkelt zorgaanbieders tot doelmatigheid en tot het leveren van kwaliteit. Het faciliteert het ontstaan van nieuw, vaak kleinschalig zorgaanbod. Dat is goed voor de klant en goed voor de concurrentie.

De auteurs concluderen dat de balans doorslaat ten gunste van het persoonsgebonden budget. Het draagt bij aan de borging van publieke belangen in de zorg: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. De rechtmatigheidsproblemen, als gevolg van een doorgeschoten minimalisering van de verantwoordingsplicht, lijken inmiddels voor een deel te zijn opgelost door het terugdraaien van een aantal versoepelingen per 1 januari 2008. De lont kan uit het kruitvat van de uitgavenstijging worden getrokken door het pgb te herpositioneren in de richting van zijn kerntaken. De bestedingsmogelijkheden zouden kunnen worden beperkt door uitgaven ten laste van het pgb te koppelen aan de inzet van een 'professionele' hulpverlener, en monetarisering van mantelzorg te verhinderen. Deze beleidsinzet kan honderden miljoenen euro's per jaar opleveren. De vrijgevallen middelen kunnen vervolgens worden ingezet om de pgb-tarieven op te hogen in de richting van de tarieven voor naturazorg. Hierdoor komt de substitutie tussen naturazorg en pgb's daadwerkelijk op gang.

## Auteurs

Dr. M.A. Allers. Directeur, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. K.P. Goudswaard. Hoogleraar Toegepaste Economie, Universiteit Leiden, en programmaleider van het onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, gefinancierd door de Stichting Instituut Gak

Dr. H. de Groot. Raadadviseur bij de Algemene Rekenkamer en bestuurslid van de Noordelijke Rekenkamer

Drs. A.R.B.J. Houkes. Senior onderzoeker, Cluster Zorg en Zekerheid, SEO Economisch Onderzoek

Drs. P.P.T. Jeurissen. Senior adviseur, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Prof. dr. C.A. de Kam. Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen

Drs. L.M. Kok. Hoofd Cluster Zorg en Zekerheid, SEO Economisch Onderzoek

Dr. J. de Kort. Universitair docent Internationale economie en Economie van Rusland, Universiteit Leiden

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

AUTEURS

Dr. W.G.M. van der Kraan. Adviseur, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Prof. dr. R.A. de Mooij. Hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Erasmus Universiteit Rotterdam, en programmaleider Welvaartsstaat, Centraal Planbureau

Drs. H. Nijboer. Promovendus, Universiteit Leiden, werkzaam in het onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, gefinancierd door de Stichting Instituut Gak

Prof. dr. J. Oosterhaven. Hoogleraar ruimtelijke economie, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen

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

Prof. dr. L.G.M. Stevens. Emeritus hoogleraar Fiscale Economie, Erasmus Universiteit Rotterdam

Drs. P. Vos. Algemeen Secretaris, Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Drs. P.J.M. Wilms. Partner/directeur, APE Public Economics bv

Prof. dr. A. van Witteloostuijn. Onderzoekhoogleraar Economie en Management, Universiteit Antwerpen, hoogleraar Institutionele Economie, Universiteit Utrecht, en hoogleraar Strategie, Durham University (VK)

Drs. A.S. Zeilstra. Onderzoeker, Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen

## HOOFDSTUK 1

# Economie en overheidsfinanciën

*C.A. de Kam**A.P. Ros*

## 1.1 Zwaar weer op til?

Bij de presentatie van de rijksbegroting voor 2008, in september 2007, schetste het Centraal Planbureau (CPB) een positief beeld van de economische ontwikkeling. In 2008 zou de vaderlandse economie naar verwachting voor het derde achtereenvolgende jaar op volle toeren draaien. Op dat moment werd een groei van het bruto binnenlands product (bbp) van 2,5 procent voorzien.<sup>1</sup> In de loop van de daaropvolgende maanden werd duidelijk dat problemen door de verstrekking van minderwaardige hypotheeklen in de Verenigde Staten in toenemende mate de stabiliteit van het gehele financiële systeem bedreigen. De hierdoor veroorzaakte wereldwijde turbulentie noopte het CPB tot bijstelling van zijn groeiverwachting voor 2008. In december 2007 werd de raming van de bbp-groei verlaagd tot 2,25 procent.<sup>2</sup> Half februari 2008 ging daar bij de voorbereiding van het Centraal Economisch Plan (CEP) naar verluidt nog eens een half procentpunt van af.<sup>3</sup> Voortschrijdend inzicht bracht het planbureau ertoe zijn raming opnieuw bij te stellen, nu in opwaartse richting. Met name in de tweede helft van 2007 lag het groeitempo hoog, wat een flinke basis legt voor de gemiddelde groei die over 2008 zal worden gemeten. Ondanks de negatieve effecten van de internationale kredietcrisis komt de in het *Centraal Economisch Plan 2008* voor dit jaar geraamde groei nu toch uit op 2 $\frac{1}{4}$  procent.<sup>4</sup> Voor 2009 voorziet het CPB een verdere afzwakking van de bbp-groei tot 1 $\frac{3}{4}$  procent. De wereldhandel, en daarmee de uitvoer, trekt dan naar verwachting weer iets aan, maar daar staat een groeivertraging van de binnenlandse bestedingen tegenover. Met name de investeringen vallen terug als gevolg van de productievertraging in 2008 en de afnemende winstgevendheid van het bedrijfsleven.<sup>5</sup> Tabel 1.1 vat de in 2007 gerealiseerde en de voor 2008 en 2009 voorziene ontwikkeling van de voornaamste bestedingscategorieën samen.

1 Centraal Planbureau (2007a).

2 Centraal Planbureau (2007b), 4-7.

3 'CPB verlaagt groeiraming economie', bericht in *Het Financieele Dagblad* 13 februari 2008, 3.

4 Centraal Planbureau (2008).

5 Centraal Planbureau (2008), 11.

## HOOFDSTUK 1

Tabel 1.1 Binnenlandse productie en bestedingen (mutaties in procenten per jaar)

| Jaar                                               | 2007 | 2008                          | 2009                          |
|----------------------------------------------------|------|-------------------------------|-------------------------------|
| Bruto binnenlands product                          | 3,5  | 2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> | 1 <sup>3</sup> / <sub>4</sub> |
| Consumptie van huishoudens                         | 2,1  | 2                             | 1                             |
| Bestedingen van de overheid                        | 2,1  | 1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> | 1 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> |
| Bruto investeringen bedrijven (exclusief woningen) | 6,2  | 7                             | - <sup>1</sup> / <sub>2</sub> |
| Uitvoer van binnenslands geproduceerde goederen    | 4    | 2 <sup>1</sup> / <sub>2</sub> | 2 <sup>3</sup> / <sub>4</sub> |

Bron: Centraal Planbureau (2008), 13

In de CEP-ramingen is een flink negatief effect van de internationale kredietcrisis verdisconteerd, onder andere via de veronderstelde tijdelijke vertraging van de wereldhandelsgroei en een hogere risicopremie voor bedrijven. Maar het is zeker niet uitgesloten dat de impact van de crisis groter zal zijn dan nu is aangenomen, met negatieve gevolgen voor de wereldhandel en daarmee ook voor de Nederlandse economie.<sup>6</sup> De om zich heen grijpende onzekerheid en het toenemend onderling wantrouwen van bancaire instellingen veroorzaakten in het eerste kwartaal van 2008 een slachting op de effectenbeurzen. Als gevolg van de afnemende waarde van hun beleggingen en de daling van de lange rente zagen pensioenfondsen de dekkingsgraad van hun verplichtingen – net als in de beginjaren van deze eeuw – fors teruglopen.<sup>7</sup> Eventueel noodzakelijke verhogingen van de pensioenpremies – ook wanneer zij worden uitgesmeerd over de door de toezichthouder toegestane periode van vijftien jaar – zullen de ondernemingswinsten en de koopkracht van de deelnemers aan pensioenregelingen aantasten, terwijl het volume van de particuliere consumptie toch al onder druk staat door negatieve vermogenseffecten en de aantrekkende inflatie. Het valt daarom niet uit te sluiten dat de Nederlandse economie in de loop van 2008 in zwaar weer verzeilt.

Bij het afronden dit hoofdstuk, eind maart 2008, oogt onze uitgangspositie nog steeds betrekkelijk gunstig. De winsten zijn hoog, de werkloosheid is laag en de begroting van de overheid is al enkele jaren structureel in evenwicht. Toenemende personeelstekorten, opgeschroefde looneisen en stijgende inflatie duiden op een dreigende oververhitting van de Nederlandse economie. Dus is enige afkoeling niet verkeerd. De poolwind die mogelijk opsteekt zou echter veel te veel van het goede zijn.

De uiteenzetting van de overheidsfinanciën in dit hoofdstuk grijpt terug op cijfers uit de rijksbegroting voor 2008 en de *Miljoenennota 2008*, die voor zoveel mogelijk zijn geactualiseerd op basis van het *Centraal Economisch Plan 2008*.<sup>8</sup> De oorspronkelijke begrotingscijfers zijn in grote lijnen nog steeds actueel, omdat als uitvloeisel van het trendmatig begrotingsbeleid geen overhaaste bijstellingen geboden zijn, mocht de conjunctuur inderdaad omslaan.

6 Centraal Planbureau (2008), 17.

7 Wanneer pensioenfondsen toekomstige verplichtingen tegen een lagere (marktconforme) rente contant moeten maken, nemen de verplichtingen in omvang toe.

8 Het *Centraal Economisch Plan 2008* is op 19 maart 2008 openbaar gemaakt.



Zouden de nationale bestedingen onverhoopt dramatisch inzakken, dan vangen de overheidsfinanciën – via de werking van de automatische stabilisatoren – in ieder geval een deel van de budgettaire tegenslag op. Tijdens een recessie lopen de belastingontvangsten terug. De verslechtering van het begrotingssaldo die hiervan het gevolg is, wordt volgens de bestaande begrotingsregels geaccepteerd, zij het dat de landen die deelnemen aan de Europese muntunie normaal gesproken verplicht zijn om hun feitelijke EMU-tekort beneden de drie procent van het bbp te houden. Een norm overigens waarmee de grote eurolanden onder aanvoering van Duitsland en Frankrijk enkele jaren lang schaamteloos de hand hebben gelicht en die de Fransen – getuige hun stellingname tijdens de Ecofin-Raad van 8 februari 2008 – nog steeds weigeren ernstig te nemen.

Hierop voortbordurend is bij de formatie van het kabinet-Balkenende IV afgesproken dat Nederland al corrigerende maatregelen zal treffen, zodra het feitelijke EMU-tekort de 'signaalwaarde' van twee procent bbp overschrijdt. Bij een nu voor 2008 voorzien feitelijk overschot ter grootte van 1,1 procent van het bbp is de beleidsmarge vooralsnog betrekkelijk breed.

## 1.2 Trendmatig begrotingsbeleid

Het trendmatige begrotingsbeleid, zoals dit in ons land vanaf 1994 gestalte heeft gekregen effent, zoals gezegd, de baan voor de werking van de automatische stabilisatoren. Van meet af aan wordt bij dit beleid onderscheid gemaakt tussen de uitgavenkant en de ontvangstenkant van de begroting.

Bij de vorming van een nieuwe regering worden in het kabinet afspraken gemaakt over de maximaal toegestane stijging van de uitgaven in de daaropvolgende vier jaar. Die afspraken slaan neer in het *uitgavenkader* (tabel 1.2). Ze hebben betrekking op de ontwikkeling van de netto reële uitgaven tijdens de gehele kabinetsperiode. Ter bepaling van de netto-uitgaven worden de bruto-uitgaven verminderd met de daarmee rechtstreeks samenhangende niet-belastingontvangsten, zoals eigen betalingen van gebruikers van overheidsvoorzieningen. Om de uitgaven reëel op peil te houden worden de nettobedragen – die luiden in prijzen van het formatiejaar – tijdens de lopende kabinetsperiode elk jaar opgehoogd in lijn met de feitelijke prijsstijging van de nationale bestedingen.<sup>9</sup> Het regeerakkoord gaat ervan uit dat de prijs van de nationale bestedingen zal stijgen met  $2\frac{1}{4}$  procent per jaar. De prijs van de collectieve uitgaven – de hoogte van de sociale uitkeringen, de ambtenarensalarissen en de prijs van door de overheid aangeschafte goederen en diensten – stijgt bij veronderstelling sterker, met drie procent per jaar.<sup>10</sup> Beide prijzen zullen zich in de loop van de kabinetsperiode doorgaans anders ontwikkelen dan bij de opstelling van het regeerakkoord is geraamd.

9 Voor de lopende kabinetsperiode is de verwachte prijsstijging van de nationale bestedingen geprikt op  $2\frac{1}{4}$  procent per jaar.

10 Dit cijfer is niet te vinden in de financiële bijlage van het Coalitieakkoord. Het Ministerie van Financiën rekent met een gemiddelde prijsstijging van de collectieve uitgaven van ongeveer 2,75 procent (mondelinge toelichting), dus een half procentpunt méér dan de prijsstijging van de nationale bestedingen. Merk op dat het Centraal Planbureau uitgaat van een jaarlijks verschil tussen de prijsstijging van de nationale bestedingen en die van de collectieve uitgaven van ongeveer één procentpunt; zie onderdeel 1.3. Wij zijn hier tussen beide ramingen in gaan zitten (bij ons bedraagt de prijskloof dus 0,75 procentpunt).

## HOOFDSTUK 1

Stel dat in een bepaald jaar de door de overheid betaalde prijzen één procentpunt sterker stijgen dan verondersteld (dus met vier in plaats van met drie procent), terwijl de prijs van de nationale bestedingen 0,25 procentpunt hoger uitkomt. De nominale uitgavenkaders worden dus 2,5 procent (in plaats van 2,25 procent) ruimer. Doordat het veronderstelde verschil tussen de prijsstijging van de nationale bestedingen en die van de collectieve uitgaven (0,75 procentpunt) in werkelijkheid aandikt tot anderhalf procent, ontstaat voor de betrokken sector of het betrokken ministerie een ruilvoetverlies.<sup>11</sup> Dit ruilvoetverlies valt alleen goed te maken door (extra) te bezuinigen, want anders wordt het uitgavenkader geschonden.

Overigens bestrijkt het uitgavenkader niet alle collectieve uitgaven. Ten eerste vallen sommige rijksuitgaven er buiten, waaronder de uitgaven ten laste van het Fonds Economische Structuurversterking, de uitgaven voor rente op de staatsschuld en de zorgtoeslag (die niet als een uitgave maar als een negatieve collectieve last wordt beschouwd).<sup>12</sup> Bovendien geldt het kader niet voor de uitgaven die provincies, gemeenten en waterschappen uit eigen middelen financieren.<sup>13</sup>

Het uitgavenpad ligt dus in beginsel vast. Dit betekent dat in magere jaren niet op de uitgaven hoeft te worden bezuinigd om een bepaalde waarde van het begrotingssaldo te verwezenlijken, behalve wanneer het tekort de al genoemde signaalwaarde van twee procent bbp overschrijdt.

Tabel 1.2 Uitgavenkader, 2007–2011 (miljard euro)<sup>a</sup>

| Jaar            | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------|------|------|------|------|------|
| Uitgavenplafond | 198  | 209  | 218  | 228  | 235  |

a. Uitgaven in lopende prijzen. Hierbij is voor de periode 2008–2011 uitgegaan van een prijsstijging van de nationale bestedingen van 2,25 procent per jaar.

Bron: Tweede Kamer (2007–2008a), 73

Naast het uitgavenkader geldt een *inkomstenkader* voor de ontwikkeling van de collectieve lasten (tabel 1.3). Dit inkomstenkader houdt rekening met de endogene stijging van de opbrengst van belastingen, sociale premies en andere collectieve lasten als gevolg van de groei van inkomens en bestedingen, én met het effect van de afspraken die bij de formatie zijn gemaakt over de ontwikkeling van de microlastendruk. Bij de formatie van het kabinet-Balkenende IV hebben de coalitiepartijen met elkaar afgesproken dat de microlasten in de kabinetsperiode 2008–2011 met ten hoogste zeven miljard euro mogen stijgen. Het gaat hier

11 In het omgekeerde geval ontstaat een ruilvoetwinst. In het verleden hebben ruilvoetwinsten en -verliezen elkaar afgewisseld.

12 Dit is een aanvechtbare benadering, omdat de zorgtoeslag in wezen op één lijn staat met de huurtoeslag, het kindgebonden budget en vergelijkbare inkomensoverdrachten van de rijksoverheid aan gezinnen.

13 De financiën van de decentrale overheden worden besproken in hoofdstuk 4.

vrijwel uitsluitend om premiestijgingen bij de collectieve verzekeringen tegen ziektekosten. De overige collectieve lasten ontwikkelen zich per saldo nagenoeg neutraal.<sup>14</sup>

Het inkomstenkader heeft consequenties die vaak onvoldoende worden onderkend. Besluit het kabinet, in aanvulling op wat is vastgelegd in het Coalitieakkoord, bijvoorbeeld om een bepaalde milieubelasting extra te verhogen, dan ontvangen gezinnen en ondernemingen hiervoor compensatie via een uitdrukkelijke lastenverlichting bij andere rijksbelastingen, opdat de microlasten het inkomstenkader niet te buiten gaan en over de hele kabinetsperiode bezien per saldo met niet meer dan 7 miljard euro oplopen. In de visie van het Ministerie van Financiën geldt het inkomstenkader niet alleen voor de opbrengst van de rijksbelastingen en de sociale premies, maar ook voor de collectieve lasten die worden opgelegd door provincies, gemeenten en waterschappen. Wanneer deze decentrale overheden hun tarieven autonoom verhogen – hiervoor hebben zij geen voorafgaande toestemming van de centrale overheid nodig – brengt het inkomstenkader mee dat de centrale overheid ter compensatie de microlasten moet verlichten. Dit is een van de redenen waarom de betrokken Haagse beleidsmakers er zo op gebrand zijn dat de stijging van de opbrengst van de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen beperkt blijft tot 3,75 procent per jaar.<sup>15</sup>

Tabel 1.3 Inkomstenkader en collectieve lasten (miljard euro)<sup>a</sup>

| Jaar                           | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | Totaal |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Inkomstenkader                 | –    | 5,3  | 1,2  | 0,5  | 0    | 7      |
| Endogene stijging <sup>b</sup> | –    | 8,7  | 10,8 | 9,5  | 10   | 39     |
| Opbrengststijging              |      | 14,0 | 12,0 | 10,0 | 10   | 46     |
| Geraamde totale opbrengst      | 208  | 222  | 234  | 244  | 254  |        |

a. Ontvangsten in lopende prijzen. Hierbij is voor de periode 2008–2011 uitgegaan van een economische groei van 2 procent per jaar en een prijsstijging van de nationale bestedingen van 2<sup>1</sup>/<sub>4</sub> procent per jaar.

b. Eigen cijfer, wijkt om presentatietechnische reden iets af van cijfers in de *Miljoenennota 2008*.

Bron: Tweede Kamer (2007–2008a), 86 en eigen berekening

Veel belangrijker dan de invloed van wettelijke maatregelen met gevolgen voor de microlastendruk is de endogene stijging van de collectieve lasten. Uitgaande van een jaarlijkse bbp-groei van twee procent neemt hun opbrengst bij een prijsstijging van de nationale bestedingen met 2,25 procent per jaar in de periode 2008–2011 naar raming cumulatief met 39 miljard euro toe. Endogene meevallers ten opzichte van de ontvangstenraming zijn te verwachten als

<sup>14</sup> Merkwaardig genoeg ontbreekt het begrip ‘collectieve lasten’ in de *Lijst van gebruikte termen en hun betekenis* uit de miljoenennota. Hiertoe horen alle heffingen waarvoor geldt dat tegenover de betaling ervan geen concrete, individuele en met de betaling samenhangende tegenprestatie staat. Tot de collectieve lasten worden – behalve belastingen en premies voor de verplichte sociale verzekeringen – ook de eigen bijdragen gerekend voor voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is. Zie Donders en Gradus (2008), 294.

<sup>15</sup> Zie hoofdstuk 4, onderdeel 4.6.

de economie gedurende de kabinetsperiode gemiddeld sneller groeit dan met de veronderstelde twee procent per jaar. Die meevaller mag het kabinet niet gebruiken voor hogere uitgaven; het uitgavenkader ligt immers vast. Meevallers bij de inkomsten komen dus ten gunste van het EMU-saldo. Endogene tegenvallers zijn te verwachten wanneer de economische groei hapert, zoals mogelijk in 2008 het geval is. Tegenvallers bij de ontvangsten hoeft het kabinet niet dadelijk via extra bezuinigingen te compenseren. Mee- en tegenvallers ten opzichte van het inkomstenkader mogen 'in het begrotingssaldo lopen'. Zo kunnen de automatische stabilisatoren werken, zolang het feitelijke EMU-tekort tenminste niet oploopt tot boven de signaalwaarde van twee procent bbp.

### 1.3 De collectieve sector

Als aandeel van het bbp liepen de bruto collectieve uitgaven in 2006 voor het eerst sinds 2003 weer wat op, tot 46,2 procent, om zich in 2007 op dit niveau te stabiliseren. In 2008 ligt het uitgavenpeil een fractie lager, in 2009 pakt het een half procent van het bbp lager uit; zie de bovenste regel van tabel 1.4. Het collectievelastenpeil is sinds 2003 met bijna drie procent van het bbp gestegen. De stijging van 2005 op 2006 met 1,6 punt valt vrijwel geheel toe te schrijven aan de herziening van het stelsel van ziektekostenverzekeringen. Bij de invoering van de Zorgverzekeringswet gingen op 1 januari 2006 ruim 5 miljoen vroeger particulier tegen ziektekosten verzekerden over naar de vanaf dit tijdstip voor alle ingezetenen verplicht gestelde basisverzekering. Hun Zvw-premie telt – anders dan de vroegere particuliere premie – mee als collectieve last.<sup>16</sup> Van 2007 op 2008 stijgt het collectievelastenpeil met 0,8 procent bbp. Hier is de invloed zichtbaar van de verzwaring van de microlasten met per saldo 5,5 miljard euro; zie onderdeel 1.5. Van de lastenverzwaringen in 2008 komt 3,5 miljard euro ten laste van gezinnen, 1,75 miljard euro ten laste van bedrijven en een kwart miljard euro ten laste van de overheid als werkgever.

Behalve via collectieve lasten worden de uitgaven van de collectieve sector gefinancierd via niet-belastingmiddelen. De ontvangsten uit deze bron fluctueren nogal. Dit komt hoofdzakelijk door schommelingen in de omvang van de aardgasbaten. In 2007 liepen de gasopbrengsten tijdelijk terug, onder andere als gevolg van de hoge temperaturen in de eerste helft van het jaar. Uitgaande van normale temperaturen en de historisch gezien hoge olieprijs (waaraan de gasprijs met enige vertraging is gekoppeld) voorziet het CPB voor 2008 en 2009 royaler stromende gasbaten. In het laatstgenoemde jaar bedragen zij 2,2 procent van het bbp, of ruim 13 miljard euro.

De ontwikkeling van uitgaven en ontvangsten bepaalt uiteraard het beloop van het begrotingssaldo. In september 2007 werd het EMU-tekort voor het lopende jaar geraamd op

<sup>16</sup> Per saldo is hier eigenlijk geen sprake van een lastenverzwaring, omdat de voormalig particulier verzekerden nog steeds verzekerd zijn, maar alleen hun premie aan een andere instantie (de overheid) betalen. De macropremielast is voor de groep van de voormalig particulier verzekerden dan ook ongeveer gelijk gebleven. Toch konden de koopkrachtgevolgen voor individuele verzekerden uiteenlopend en omvangrijk zijn. Zo profiteerden gezinnen met minderjarige kinderen van het feit dat voor die kinderen, anders dan bij de vroegere particuliere ziektekostenverzekering, geen Zvw-premie verschuldigd is.

0,3 procent bbp.<sup>17</sup> Na afloop van 2007 leken de overheidsfinanciën in balans: de uitgaven vielen uiteindelijk wat lager uit, de inkomsten wat hoger.<sup>18</sup> Uiteindelijk is zelfs een overschot van 0,6 procent bbp gerealiseerd, evenveel als in 2006 (tabel 1.4). Ook in 2008 en 2009 wordt het EMU-saldo naar verwachting met zwarte inkt geschreven. Het overschot loopt naar verwachting op tot 1,4 procent bbp. De saldoverbetering is tot en met 2007 voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de gunstige conjunctuur. Wordt hiervoor gecorrigeerd, dan toont de begroting structureel al enkele jaren een gering overschot. Het beeld wordt na 2007 geflatteerd door sterk toenemende aardgasbaten.

De gasbaten zijn eindig, de conjunctuur koelt af. Voor een beoordeling in hoeverre de collectieve financiën toekomstbestendig zijn, is daarom vooral het *robuuste* begrotingssaldo van belang. Dit is het feitelijke saldo, gecorrigeerd voor de invloed van conjunctuur, gasbaten en rente. Het beloop van het robuuste saldo maakt duidelijk dat het begrotingsbeleid in 2007 en 2008 nog niet bijdraagt aan toekomstbestendige overheidsfinanciën, integendeel.

In september 2007 publiceerde het CPB behalve de gebruikelijke Macro Economische Verkenning ook een beeld van de vooruitzichten voor de Nederlandse economie gedurende de gehele kabinetsperiode.<sup>19</sup> De trendgroei van het bbp voor de periode 2008–2011 komt uit op twee procent per jaar.<sup>20</sup> Per saldo stabiliseert de bruto collectieve-uitgavenquote in de lopende kabinetsperiode. De collectieve uitgaven groeien naar verwachting reëel met twee procent per jaar. De reële uitgavengroei valt te splitsen in een volumecomponent van één procent en een prijsstijging die gemiddeld één procent per jaar boven de prijsstijging van de nationale bestedingen ligt. De krachtiger prijsontwikkeling in de collectieve sector valt toe te schrijven aan de reële loonstijging in de marktsector, die doorwerkt naar het loongevoelige deel van de collectieve uitgaven. In de collectieve sector wordt de loonstijging – anders dan in de marktsector – niet volledig goedgemaakt door een overeenkomstige verbetering van de arbeidsproductiviteit (*Baumols disease*).

Het feitelijke begrotingssaldo verbetert in de periode tot 2010 vrijwel onafgebroken. Het negatieve robuuste saldo krimpt eerst na 2008 en slaat in 2011 om in een gering overschot. Anders gezegd, aan het einde van de kabinetsperiode draagt het saldo van de begroting voor het eerst bij aan houdbare overheidsfinanciën.

<sup>17</sup> Centraal Planbureau (2007a), 119.

<sup>18</sup> Eind november 2007 rapporteerde het kabinet in de *Najaarsnota 2007* al een saldoverbetering van 0,2 procent bbp; zie Tweede Kamer (2007–2008b), 5. Wij sluiten hier aan bij het cijfer dat het CPB in december 2007 publiceerde; zie Centraal Planbureau (2007b), 4.

<sup>19</sup> Centraal Planbureau (2007c).

<sup>20</sup> Dit is de al genoemde potentiële groei van bijna  $2\frac{1}{4}$  procent per jaar, gecorrigeerd voor de afkoeling van de conjunctuur. Bij de exercitie is het Centraal Planbureau uitgegaan van een neutrale stand van de conjunctuur in 2011.

## HOOFDSTUK 1

Tabel 1.4 Kerngegevens collectieve sector (procenten bbp)

| Jaar                          | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|
| Bruto collectieve uitgaven    | 45,2 | 46,2 | 46,2 | 46,0 | 45,4 |
| Collectieve lasten            | 37,9 | 39,5 | 39,5 | 40,3 | 40,2 |
| Niet-belastingmiddelen        | 7,0  | 7,4  | 7,3  | 6,9  | 6,8  |
| EMU-saldo                     | -0,3 | 0,6  | 0,6  | 1,1  | 1,4  |
| EMU-saldo structureel         | 0,1  | 0,7  | 0,1  | 0,1  | 0,4  |
| Robuust EMUsaldo <sup>a</sup> | -0,1 | -0,2 | -0,5 | -1,0 | -0,9 |

a. Saldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, gasbaten en rente.

Bron: Centraal Planbureau (2008), 63

#### 1.4 Collectieve uitgaven: kaderspel

Slechts weinigen zullen tijd vinden om de gehele rijksbegroting door te ploegen. In de boekenkast beslaan de op prinsjesdag aan het parlement aangeboden begrotingsstukken voor 2008 al vijftien strekkende centimeters. Toch is raadpleging van deze stapel papier nodig om de precieze bestemming te achterhalen van de 258 miljard euro die het kabinet volgend jaar bestemt voor velerlei collectieve uitgaven. Gelukkig vat de minister van Financiën de hoofdlijnen van de rijksbegroting ieder jaar handzaam samen in de miljoenennota. In zijn eersteling vindt minister Bos er geen doekjes om: het kabinet heeft grote plannen. Maar in het uitgavenbeeld zijn die ambities nauwelijks terug te vinden.

##### Korte terugblik

In de tweede helft van de vorige kabinetsperiode zijn de budgettaire teugels gevierd. Deze beleidsinzet strookt met wat de theorie van de *political business cycle* voorspelt: in het zicht van verkiezingen zijn stemmenmaximaliserende politici geneigd de uitgaven op te voeren en de lasten te verlichten, om dusdoende zo weinig mogelijk kiezers van zich te vervreemden. Bij de uitvoering van de begroting voor 2007 traden bovendien omvangrijke tegenvallers op, onder andere bij de uitgaven voor gezondheidszorg en volkshuisvesting, die niet (volledig) zijn gecompenseerd.<sup>21</sup> Uiteraard had het kabinet-Balkenende IV kunnen vasthouden aan de uitgavenplafonds van zijn voorganger. Maar dan had de kersverse ministersploeg in april en mei 2007, bij de besprekingen over de voorjaarsnota, al direct moeten besluiten tot omvangrijke extra bezuinigingen en/of lastenverzwaringen ten opzichte van het Coalitieakkoord, waarvan de inkt op dat moment nog nauwelijks droog was.

Het uitgavenkader berust op politieke afspraken die de regeringspartijen binden voor één kabinetsperiode. Wanneer een kabinet tussentijds valt, voelt het daarna aantredende kabinet zich niet vanzelfsprekend aan de oude afspraken gebonden. Dit bleek wel bij de formatie in 2007. Afgaande op de *Miljoenennota 2007* hanteerde het kabinet-Balkenende III (2006–2007) voor 2007 een uitgavenplafond van 205,6 miljard euro. Blijkens de *Miljoenennota*

<sup>21</sup> Centraal Planbureau (2007a), 26.

2008 startte het kabinet-Balkenende IV voor 2007 met een eigen uitgavenplafond van 209,2 miljard euro. Bij de besluitvorming over de voorjaarsnota heeft het kabinet kennelijk besloten voor enkele miljarden euro's aan tegenvallers 'te laten zitten'. Bovendien zijn de uitgaven voor 2007 tussentijds met 0,6 miljard euro opgehoogd. Het betreft hoofdzakelijk meeruitgaven als gevolg van versoepelingen bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen en de (geraamde) kosten van het generaal pardon, die niet zijn gecompenseerd door ombuigingen op andere posten. De wisseling van de politieke wacht (CDA/VVD/(D66) → CDA/PvdA/CU) ging dus gepaard met een eenmalige opwaartse bijstelling van het uitgavenkader van 3,6 miljard euro.

Tabel 1.5 Twee uitgavenkaders voor 2007 (miljard euro)

| Miljoenennota:                          | 2007  | 2008  | Vershil |
|-----------------------------------------|-------|-------|---------|
| Rijksbegroting in enge zin              | 101,5 | 103,0 | 1,5     |
| Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid | 58,4  | 58,3  | -0,1    |
| Budgettair Kader Zorg                   | 45,7  | 47,9  | 2,2     |
| Totaal                                  | 205,6 | 209,2 | 3,6     |

Bron: Mededeling Ministerie van Financiën

De begrotingsregels maken onderscheid tussen drie budgetdisciplinesectoren. Binnen elke sector dienen de politiek verantwoordelijke bewindslieden overschrijdingen in beginsel goed te maken door ombuigingen op 'eigen' posten. Tabel 1.5 leert dat het huidige kabinet zich vooral heeft neergelegd bij een zeer omvangrijke overschrijding van het oorspronkelijk voor de collectief gefinancierde zorguitgaven vastgelegde kader.

#### Vooruitblik

Tabel 1.6 toont het totaal van de ombuigingen en de intensiveringen voor 2008. Uit de toelichting in de *Miljoenennota 2008* blijkt dat het kabinet de oorspronkelijke bezuinigingsdoelstelling van bijna 6 miljard euro (te bereiken in 2011) al snel met 0,9 miljard euro heeft opgehoogd.<sup>22</sup> Dit vooral om verdere overschrijdingen bij de zorguitgaven te pareren. In 2008 trekt het kabinet bijna 2,7 miljard euro uit voor nieuw beleid. Dit bedrag komt bovenop de uitgavenstijging bij voortzetting van bestaand beleid. De opstellers van de miljoenennota hebben twaalf bladzijden nodig voor een uitvoerige bespreking van alle nieuwe beleidsvoornemens, die al tweemaal eerder waren geëtaleerd: in het Coalitieakkoord van februari 2007 en het in juni 2007 met enige bombast gepresenteerde beleidsprogramma *Samen werken samen leven*.<sup>23</sup> Het kabinet bezuinigt in 2008 op de uitgaven voor bestaand beleid een aanzienlijk groter bedrag, te weten 3,6 miljard euro. Daarover valt in de miljoenennota veel minder te lezen. Aan de geplande bezuinigingen worden amper twee bladzijden gewijd. Een samenvattend overzicht daarvan ontbreekt.

<sup>22</sup> Tweede Kamer (2007-2008a), 50.

<sup>23</sup> Ministerie van Algemene Zaken (2007).

Tabel 1.6 Ombuigingen en intensiveringen in de rijksbegroting voor 2008 (miljoen euro)

|                 | Coalitieakkoord | Miljoenennota 2008 |
|-----------------|-----------------|--------------------|
| Ombuigingen     | 3.592           | geen specificatie  |
| Intensiveringen | 2.663           | 2.642              |

Bron: Tweede Kamer (2006-2007), 41-42; Tweede Kamer (2007-2008a), 39-49

#### *Bezuinigingstotaal lijkt onhaalbaar*

Om er achter te komen in welke uitgaven het kabinet komend jaar het mes wil zetten, is het daarom nodig de tekst van het Coalitieakkoord erbij te pakken. Een doelmatiger organisatie van de rijksdienst zou al in 2008 zo'n 100 miljoen euro moeten opleveren. Het is onwaarschijnlijk dat dit bedrag wordt gehaald, omdat met de beoogde vernieuwing van de rijksdienst nog nauwelijks een daadwerkelijk begin is gemaakt.<sup>24</sup> De coalitiepartijen rekenen ook op 100 miljoen euro extra, doordat meer boetes zullen worden uitgedeeld. Dit is natuurlijk geen echte bezuiniging, terwijl de ingeboekte meeropbrengst onzeker is, zeker wanneer – zoals begin 2008 – een deel van het politiepersoneel publieksvriendelijke acties voert om aan de salariseisen kracht bij te zetten. De verkoop van gronden en gebouwen moet nog eens ruim 100 miljoen euro opbrengen. Opnieuw: geen bezuiniging, maar geld dat vrijkomt door de 'verkoop van tafelzilver'.

Het kabinet denkt verder geld te vinden door de provincies 200 miljoen euro te ontfutselen en de woningcorporaties 750 miljoen euro lichter te maken. Inmiddels hebben de provincies beloofd in 2008 ten laste van hun vermogen 200 miljoen euro te zullen investeren. Over latere jaren loopt nog overleg. Het overleg met de corporaties over bijdragen aan een nieuw te vormen fonds voor het opknappen van veertig probleemwijken is half februari 2008 spaak gelopen. De minister van Wonen, Wijken en Integratie heeft de Tweede Kamer bericht dat zij voor het lopende jaar zal overgaan tot het opleggen van een heffing door tussenkomst van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. Beoogde opbrengst: 75 miljoen euro. Op de vormgeving van een blijvende constructie wordt nog gestudeerd. De corporaties hebben al aangegeven zich met hand en tand tegen belastingmaatregelen te zullen verzetten.<sup>25</sup> Ook hier dreigt een forse tegenvaller. Opnieuw gaat het in feite niet om een bezuiniging op de uitgaven van de rijksoverheid.

Tevens schrapt het kabinet met ingang van 2009 de belastingaftrek voor ziektekosten. In plaats daarvan krijgen mensen met hoge ziektekosten recht op een tegemoetkoming van de gemeente. Deze operatie zou al in 2008 een besparing van 400 miljoen euro hebben moeten opleveren. Zo stapelen de besparingsverliezen zich op.

De gezondheidszorg biedt een fraaie illustratie dat het kabinet meer bezuinigt (althans op papier) dan het voor nieuw beleid uitgeeft. Van de 2,7 miljard euro voor nieuw beleid gaat

<sup>24</sup> Zie verder in hoofdstuk 6.

<sup>25</sup> Zie verder in hoofdstuk 8.



een half miljard naar de zorg, vooral voor verbeteringen in de verpleeghuizen. Daar tegenover snoeit het kabinet voor meer dan één miljard euro in de zorgsector. Lagere prijzen voor medicijnen (340 miljoen), minder inkomen voor medisch specialisten (175 miljoen), een algemene efficiencykorting op het budget voor ziekenhuizen en verpleeghuizen (275 miljoen) en beperking van het budget voor de huisartsen (60 miljoen) zijn onderdelen van dit bezuinigingspakket. De ervaring van de afgelopen jaren leert dat een niet te verwaarlozen deel van deze ombuigingen vermoedelijk niet zal worden gerealiseerd, zowel door verzet van zorgaanbieders als door protesten van zorggebruikers.

Al rammelt de bezuinigingslijst voor 2008, alle ministers hebben zich akkoord verklaard met het plafondbedrag aan uitgaven op hun begroting. Dus zal elke tegenvaller bij de beoogde ombuigingen moeten worden opgevangen door bezuinigingen op andere posten, of door af te zien van extra uitgaven die het kabinet de burgers tot nu toe heeft voorgespiegeld. Dit geldt ook voor eventuele intensiveringen, waarvoor in de financiële verantwoording van het Coalitieakkoord geen middelen zijn vrijgemaakt; zie voor een illustratie het tekstkader. De lasten nog méér verzwaren dan met de 7 miljard euro die in het Coalitieakkoord is vastgelegd, vormt geen uitweg. De ontvangsten van de collectieve sector zijn immers tot 2011 via het inkomstenkader aan een plafond gebonden.

#### Hoe minister Plasterk (geen) 1,1 miljard euro voor de lerarsalarissen vond

In september 2007 constateerde de Commissie-Rinnooy Kan dat er 1,1 miljard euro nodig is om de salarissen in het onderwijs te verbeteren. Bij de presentatie van het rapport verklaarde minister Plasterk van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap dat hij deze aanbeveling zou uitvoeren en dat hij daarvoor zijn begroting zou openbreken. De zoektocht naar 1,1 miljard euro binnen de OCW-begroting van in totaal bijna 33 miljard euro leverde heftig verzet op van diverse partijen uit het onderwijsveld.

Eind november 2007 presenteerde minister Plasterk het actieplan *LeerKracht van Nederland*. De media wekten de indruk dat daarmee 1,1 miljard euro extra voor verbetering van de lerarsalarissen beschikbaar kwam. In feite trekt het kabinet tot en met 2011 een bedrag uit dat oploopt tot 705 miljoen euro, waarvan 475 miljoen is bestemd voor een betere beloning van leerkrachten. Structureel vergt het actieplan 1.127 miljoen euro, maar de ontbrekende 322 miljoen moeten toekomstige kabinetten voor hun rekening nemen. Het kabinet regeert dus 'over zijn graf heen': een volgend kabinet kan anders beslissen. Dekking voor de uitgavenverhoging van 705 miljoen gedurende de lopende kabinetsperiode is binnen het OCW-uitgavenkader op tal van manieren bij elkaar geschrapt: 289 miljoen euro ten laste van de post voor nieuw beleid uit het regeerakkoord, 187 miljoen door een bezuiniging op de post voor incidentele salarisverhogingen (lastig op een controleerbare manier te effectueren) en honderd miljoen door een groot aantal kleine verschuivingen tussen begrotingsposten.

*Conclusie*

Door onvoldoende doordachte 'bezuinigings'maatregelen te koppelen aan plafonds voor zowel uitgaven als de collectieve lasten, heeft het kabinet zichzelf een dwangbuis aangemeten. In 2008 wordt het uitgavenkader naar verwachting met een kwart miljard euro overschreden, ondanks het feit dat het kabinet een ruilvoetwinst van een kwart miljard euro boekt. In 2009 leidt de gunstige ruilvoetontwikkeling zelfs tot een meevaller van 1,25 miljard euro en een onderschrijding van het uitgavenkader in dezelfde orde van grootte.<sup>26</sup> De achterliggende oorzaak van deze ruilvoetwinsten is dat de reële lonen bij de overheid en in de zorgsector en de reële uitkeringen lager uitvallen dan bij de opstelling van het kader is voorzien. Het CPB denkt dat in 2009 vooral de zorguitgaven lager uitkomen. Dit zou een trendbreuk met ervaringen uit het recente verleden opleveren. De toekomst zal moeten leren in hoeverre het kabinet de uitgaven daadwerkelijk binnen de perken van het uitgavenkader weet te houden.

**1.5 Collectieve ontvangsten en koopkracht**

Als gevolg van de aanhoudende bbp-groei neemt de opbrengst van belastingen en sociale premies endogeen fors toe. Bovendien treft het kabinet een reeks maatregelen, die de microlastendruk in 2008 per saldo met 5,5 miljard euro opdrijven.<sup>27</sup> De premie voor de zorgverzekering stijgt met 3,5 miljard euro. Werknemers ontvangen van hun werkgever een belaste compensatie voor het inkomensafhankelijke deel van de premie voor de Zorgverzekeringswet. Door deze verhoging van de brutolonen brengt de loonheffing een half miljard euro meer op. Verder verzwaart het Rijk de indirecte belastingen met één miljard euro. Het gaat hier vooral om milieubelastingen, zoals nieuwe heffingen op verpakkingen en vliegreizen. De bedoeling is milieuvervuiling beter in marktprijzen tot uitdrukking te laten komen. Bij de vennootschapsbelasting trekt de aandacht dat woningcorporaties ook belasting gaan betalen over voordelen die zij behalen bij hun niet-commerciële activiteiten (geraamde, maar onzekere opbrengst van een half miljard euro).

De keuze van het kabinet om de lasten met per saldo 5,5 miljard euro te verzwaren is verklaarbaar, in het licht van zowel de economische als de politieke conjunctuur. Het verdient immers de voorkeur te werken aan verbetering van het begrotingssaldo wanneer de economie floreert. Bovendien vergt de logica van de politieke conjunctuurencyclus dat lastenverzwaringen zijn geconcentreerd in het eerste deel van de regeerperiode, teneinde de kiezers in het zicht van de volgende landelijke verkiezingen met lastenverlichting te kunnen paaien.

Natuurlijk stuitte deze aanpak al in het najaar van 2007 bij veel kiezers op onbegrip. Waarom zouden zij – gemiddeld genomen – in 2008 van de verwachte economische groei niets terug zien in hun portemonnee? Het CPB wijst erop dat de economische groei in 2006 en 2007 gemiddeld meer dan drie procent per jaar bedroeg. Voor dit en het komend jaar wordt

<sup>26</sup> Centraal Planbureau (2008), 73.

<sup>27</sup> De microlastentontwikkeling is het saldobedrag waarmee de belastingopbrengst verandert, als gevolg van belastingmaatregelen dan wel door aanwijsbare veranderingen in de systematiek van de premieheffing, alsmede mutaties in de premieontvangsten anders dan uit hoofde van (macro-economische) grondslagmutaties. Zie Tweede Kamer (2007–2008a), 116.

een groei met gemiddeld twee procent voorzien. Toch verbetert de statische koopkracht van de gezinnen in deze vierjarige periode gemiddeld met niet meer dan 0,75 procent per jaar.<sup>28</sup> Hoe is dit te rijmen?

Ten eerste groeit het aantal inkomensontvangers fors, doordat de werkgelegenheid sterk toeneemt. Het grotere aantal economisch actieve varkens rondom de trog met de nationale koek maakt de spoeling dunner. Bovendien gaat het gebruikelijke koopkrachtoverzicht uit van werknemers die meeliften met de stijging van de cao-lonen, terwijl de gemiddeld verdiende lonen sneller stijgen. Daar zit het incidenteel tussen: de stijging van de loonsom doordat de gemiddelde werknemer steeds hoger is opgeleid. Bovendien gaat een deel van de economische groei niet als besteedbaar inkomen naar de gezinnen, maar in de vorm van hogere zorguitgaven, die in natura worden genoten. Als met deze factoren rekening wordt gehouden, ontvangen gezinnen in de periode 2006–2009 circa tweederde van de groei van het nationaal inkomen.<sup>29</sup>

De statische koopkracht van gezinnen krimpt dit jaar in doorsnee met een kwart procent, ondanks de economische hoogconjunctuur. In 2009 verbetert hij gemiddeld met één procent.<sup>30</sup> Bij de huidige uitgangspunten is het koopkrachtbeeld voor 2009 voor werknemers (1,25 procent) gunstiger dan voor uitkeringsontvangers (– 0,25 procent) en 65-plussers (– 0,5 procent), terwijl dit in 2008 andersom was.

Het kabinet houdt tot nu toe vast aan de uitgestippelde koers. Het geeft voorrang aan verbetering van het begrotingssaldo en (in mindere mate) aan ten onrechte zo geheten ‘investeringen’ in het onderwijs, de openbare veiligheid, en zo meer. Voor zover hogere uitgaven voor deze bestemmingen daadwerkelijk leiden tot een betere dienstverlening aan de burgers – wat niet zeker is – neemt hun koopkracht in 2008 toch toe. Gezinnen kunnen dan immers beschikken over meer collectief gefinancierde goederen en sociale zekerheid. Deze vorm van gedwongen winkelnering gaat evenwel gepaard met welvaartsverliezen, omdat – anders dan bij een hoger vrij besteedbaar inkomen – individuele voorkeuren minder tot gelding komen.

#### *Het N-woord*

Binnen het kabinet heeft vooral de PvdA zich sterk gemaakt voor belastingmaatregelen die rekening houden met de draagkracht van de burgers. Het kwam premier Balkenende tijdens de Algemene beschouwingen op het verwijt van de oppositie te staan dat zijn kabinet het nivellerende beleid van het roemruchte kabinet-Den Uyl (1973–1977) nieuw leven inblaast. Zelfs PvdA-fractie leider Tichelaar toonde zich bezorgd dat vooral de ‘hardwerkende midden-groepen’ in 2008 het gelag betalen. Daarnaast stelde de aanvoerder van de sociaaldemocraten tevreden vast dat enkele fiscale maatregelen exclusief de zeer welgestelden raken. Bezitters van een eigen huis met een waarde van één miljoen euro en meer dienden volgens de oorspronkelijke plannen vanaf 2008 een hoger bedrag wegens woongenot (‘eigenwoningforfait’) bij hun inkomen te tellen. Iemand met een eigen huis van twee miljoen euro zou, als hij met

28 Centraal Planbureau (2008), 14.

29 Centraal Planbureau (2008), 43.

30 Centraal Planbureau (2008), 74–75.

het marginale toptarief van 52 procent te maken heeft, 10.322 euro meer inkomstenbelasting gaan betalen. Verder zou de pensioenpremie over een pensioengevend salaris boven 185.000 euro met ingang van 2008 niet langer fiscaal aftrekbaar zijn.

Al waren de voorgestelde ingrepen fors, hun betekenis was hoofdzakelijk symbolisch. Minister Bos zou er per saldo jaarlijks slechts 75 miljoen euro mee binnenhalen. Toch gonsde plotsklaps het N-woord in de berichtgeving door de media. Het belastingplan zou leiden tot forse nivellering. Toch was de vergelijking met het beleid van het kabinet-Den Uyl misplaatst. Toen het meest linkse kabinet van na de oorlog de lakens uitdeelde, groeide de statische koopkracht van mensen die moeten zien rond te komen van het sociaal minimum in vijf jaar tijd met zestien procent. De doorsnee werknemer – Jan Modaal – zag zijn koopkracht in die jaren met acht procent toenemen. De middenklasse – mensen met een dubbelmodaal salaris – ging er slechts iets op vooruit. De groep die viermaal het doorsneesalaris verdiende leverde enkele procenten in.<sup>31</sup> Vergelijk deze uitkomsten nu eens met de vooruitzichten voor 2008. Gemiddeld zitten 65-plussers op de nullijn, uitkeringsontvangers verliezen in doorsnee een kwart procent en werknemers met een modaal loon (31.000 euro bruto) en een dubbelmodaal salaris leveren gemiddeld een half procent in. Voor mensen met een viermaal modaal salaris (125.000 euro bruto) presenteert het Centraal Planbureau al lang geen traditioneel koopkrachtcijfer meer. Elke deskundige weet dat het beperkte werkelijkheidsgehalte van koopkrachtplaatjes verder afneemt, naarmate het inkomen hoger is. De plaatjes gelden uitsluitend voor werknemers en uitkeringsontvangers. Bovendien tonen ze slechts het geïsoleerde effect op de huishoudportemonnee van hogere cao-lonen, fiscale en sociale maatregelen. De grootste inkomensveranderingen waarmee de 7,5 miljoen Nederlandse huishoudens te maken hebben zijn echter het gevolg van gebeurtenissen waarop het overheidsbeleid geen of nauwelijks invloed heeft, zoals het vinden van een baan, het gaan samenwonen of het kopen van een huis. Verder gaan de becijferingen uit van een gemiddeld gezin met een gemiddeld bestedingspatroon. Maar de invloed van het belastingplan pakt per gezin heel verschillend uit. Wie geen auto rijdt, niet rookt of drinkt en geen vliegvakantie boekt heeft van veel in 2008 getroffen lastenverzwaringen geen last. Eigenlijk zou het Centraal Planbureau dus voor elk gezin een eigen koopkrachtplaatje moeten maken, rekening houdend met alle inkomsten en het bestedingspatroon. Maar dat is ondoenlijk. Daarom bewandelt het planbureau al een jaar of tien een gulden middenweg. Het maakt tegenwoordig – anders dan dertig jaar geleden – naast het traditionele plaatje ook koopkrachtoverzichten op basis van een steekproef van bijna 40.000 werkelijk bestaande huishoudens, die samen in een aantal opzichten een goede afspiegeling van de bevolking vormen. Deze verfijnde berekeningen bestrijken huishoudens met een bruto inkomen tot 125.000 euro. Deze meer verfijnde berekeningen leren dat werkenden – zowel alleenverdieners als tweeverdieners – met een bruto inkomen tussen 20.000 en 125.000 euro in grote meerderheid vlak boven of vlak onder de nullijn bivakkeren. Kleine minnen domineren het beeld, maar ze zijn zeker niet geconcentreerd bij de middengroepen of de topinkomens (voor zover in beeld).<sup>32</sup>

<sup>31</sup> Koopkrachtcijfers ontleend aan het Centraal Economisch Plan voor de jaren 1974 tot en met 1978. Gezien de beperkingen die kleven aan statische koopkrachtoverzichten hebben de genoemde mutaties voor de hogere-inkomensgroepen minder praktische betekenis.

<sup>32</sup> Centraal Planbureau (2007b), 101.

Overigens is het N-karakter van de fiscale voorstellen van het kabinet nog aanzienlijk afgezwakt tijdens de parlementaire behandeling van het Belastingplan 2008.<sup>33</sup> De maatregel om de aftrekbaarheid van pensioenpremies af te schaffen, voor zover deze premies betrekking hebben op een pensioengevend salaris van 185.000 euro of meer, krijgt hoogstwaarschijnlijk geen uitvoering. De verhoging van het eigenwoningforfait wordt niet in één keer, maar gefaseerd – vanaf 2010 in zeven jaarlijkse stapjes – ingevoerd.

## 1.6 Besluit

Het financieel-economische beleid van het kabinet-Balkenende IV is vooral gericht op verbetering van het begrotingssaldo. Deze beleidsinzet maakt de overheidsfinanciën meer toekomstbestendig. In de lopende kabinetsperiode blijven de uitgaven voor nieuw beleid (intensiveringen) 1 à 1,25 miljard euro achter bij de omvang van de ingeboekte bezuinigingen. Desondanks verbetert het robuuste EMU-saldo – dit is het saldo van de begroting, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur en de aardgasbaten – eerst substantieel na 2009. Tegen die tijd komen de volgende verkiezingen voor leden van de Tweede Kamer in zicht. Het is de vraag of kabinet en regeringspartijen dan weerstand weten te bieden aan de verleiding om onpopulaire ingrepen bij de collectieve uitgaven achterwege te laten. Zulke extra bezuinigingen lijken onontkoombaar, omdat bij de hardheid van een deel van de in het Coalitieakkoord vastgelegde bezuinigingsmaatregelen vraagtekens passen. Omdat het kabinet zich heeft vastgelegd op het uitgavenkader, zal elke tegenvaller bij de beoogde ombuigingen moeten worden opgevangen door te snijden in andere posten, of door af te zien van in het Coalitieakkoord begrepen uitgavenverhogingen.

Mocht de conjunctuur in de loop van 2008 onverhoopt aanzienlijk verslechteren en het EMU-tekort hierdoor naderen tot de signaalwaarde van twee procent bbp, dan zijn hoe dan ook extra lastenverzwaringen of ombuigingen nodig. Daarmee is de werking van de automatische stabilisatoren begrensd. Zo'n negatieve bestedingsimpuls vanuit de overheidsfinanciën zou de kans op een (langdurige) recessie vergroten. Net als in de periode 2003–2005 pakt het begrotingsbeleid dan procyclisch uit,<sup>34</sup> tenzij het kabinet ervoor kiest om de tekortnorm uit het Verdrag van Maastricht tijdelijk overboord te zetten. De kans op zo'n ingrijpende beleidswijziging lijkt op dit moment miniem.

## Literatuur

- Centraal Planbureau (2007a), *Macro Economische Verkenning 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2007b), *CPB Nieuwsbrief*, december, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2007c), *Actualisatie Economische Verkenning 2008-2011*, CPB Document 151, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2008), *Centraal Economisch Plan 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Donders, J., en R. Gradus (2008), *Toegang tot de collectieve sector*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Ministerie van Algemene Zaken (2007), *Samen werken samen leven*, Den Haag: Rijksvoorlichtingsdienst

<sup>33</sup> Meer over het fiscale beleid in hoofdstuk 7.

<sup>34</sup> In het meest recente overzicht van de Nederlandse economie merkt de OECD (2008) op dat procyclische effecten het afgelopen decennium een *recurrent feature* van het gevoerde begrotingsbeleid zijn geweest.

HOOFDSTUK 1

- OECD (2008), *Economic Survey of the Netherlands 2008*, Paris: OECD
- Tweede Kamer (2006-2007), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur* (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie), 30 891, nr. 4
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2008), 31 200, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Najaarsnota 2007. Brief van de minister van Financiën*, 31 290, nr. 1

## HOOFDSTUK 2

## Sociale zekerheid: van verzekeren naar sparen?

*K.P. Goudswaard  
H. Nijboer*

### 2.1 Inleiding

De afgelopen jaren zijn er tal van hervormingen in het stelsel van sociale zekerheid doorgevoerd. Bij de verzekering tegen het risico van arbeidsongeschiktheid is de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) omgevormd tot de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De Werkloosheidswet (WW) is aangepast en de duur van de uitkering bij werkloosheid beperkt. De gemeenten zijn financieel verantwoordelijk gemaakt voor de bijstand. De fiscale ondersteuning van regelingen voor vervroegde uittreding is – met een ruime overgangsregeling – gestopt. De regelingen voor aanvullende pensioenen zijn versoerd. En ten slotte is een nieuwe levensloopregeling ingevoerd. Volgens sommigen is er na al deze hervormingen geen dringende noodzaak meer om het stelsel verder aan te passen. Het Coalitieakkoord uit februari 2007<sup>1</sup> stelt echter dat de veranderingen in de samenleving gevolgen hebben voor de bestaande systemen van de verzorgingsstaat. Het vervolgt met de constatering dat nieuwe arrangementen nodig zijn, die beantwoorden aan de dynamiek van deze en de komende tijd.

In de literatuur worden voorstellen gedaan voor een nieuwe opzet van de sociale zekerheid. Wellicht het meest opvallend zijn de voorstellen om te komen tot (verplichte) individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid. Individuele spaartegoeden zouden, al dan niet in aanvulling op een collectieve verzekering of voorziening, gebruikt kunnen worden voor de dekking van (een deel van) het werkloosheidsrisico en het risico van inkomensderving door andere oorzaken. Als belangrijk voordeel van dit alternatief wordt de efficiencywinst gezien: door gebruik te maken van individuele spaartegoeden kunnen individuen het inkomen op doelmatige wijze over de levensloop spreiden en worden de prikkels voor arbeidsdeelname versterkt. Bij non-participatie wordt immers ingeteerd op het spaartegoed en daarmee op toekomstig inkomen. De levensloopregeling zou kunnen worden gezien als een eerste stapje in een dergelijke richting. Tot nu toe kunnen spaartegoeden in de levensloopregeling worden

<sup>1</sup> Tweede Kamer (2006-2007).

gebruikt bij inkomensderving als gevolg van vormen van verlof. Het Coalitieakkoord kondigt echter een uitbreiding van de toepassingsmogelijkheden van de regeling aan, waarbij ook het gebruik van de regeling om de periode tussen twee banen te overbruggen als mogelijkheid wordt genoemd. Dit kan moeilijk anders worden begrepen dan het gebruik van spaartegoeden om het werkloosheidsrisico (voor een deel) te dekken.

Dit hoofdstuk bespreekt aan de hand van de beschikbare relevante literatuur de voor- en nadelen van individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid. Deze analyse kan leren of en in hoeverre spaarsystemen een kansrijke hervormingsoptie vormen en zo ja, voor welke risico's dergelijke systemen zouden kunnen worden toegepast. Onderdeel 2.2 schetst kort enige achtergronden van de recente hervormingsdiscussie. In onderdeel 2.3 komen de belangrijkste argumenten vóór en tegen sociaal sparen aan de orde. Onderdeel 2.4 bevat een beschrijving en analyse van enkele concrete voorstellen voor een integraal sociaal spaarsysteem, al dan niet in combinatie met sociale verzekeringen. Vervolgens worden in onderdeel 2.5 de mogelijkheden om te sparen voor specifieke risico's geanalyseerd. Daarbij gaat het achtereenvolgens om werkloosheid, ziekteverzuim en arbeidsongeschiktheid, zorgverlof en educatief verlof, en ziektekosten. Ten slotte zetten we de belangrijkste conclusies op een rij.

## 2.2 Achtergronden van het hervormingsdebat

Al enige tijd vindt een intensief debat plaats over de toekomst van het stelsel van sociale zekerheid. Voor een deel stamt het huidige stelsel nog uit een periode waarin de maatschappelijke en economische omstandigheden geheel anders waren. Een zeer belangrijke verandering bestaat uit demografische verschuivingen, die de financiële houdbaarheid van bestaande regelingen bedreigen. Mede met het oog op de vergrijzing zouden diverse sociale arrangementen sterkere prikkels moeten bieden voor grotere en langduriger deelname aan het arbeidsproces. Zo valt het financiële draagvlak voor collectieve arrangementen te versterken.

De globalisering leidt tot de vraag in welke mate en hoe het voor individuele landen mogelijk blijft om een eigen voorzieningenpeil – met de bijbehorende druk van premies en belastingen – te kiezen. Vooralsnog zijn er noch theoretisch, noch empirisch duidelijke aanwijzingen voor de door sommigen gevreesde *social race to the bottom*.<sup>2</sup> Bij toenemende migratiestromen kunnen echter de nationale sociale stelsels wel onder hogere druk komen te staan.

Verder zou het stelsel beter moeten aansluiten bij actuele maatschappelijke trends. Daarbij gaat het om onderling samenhangende ontwikkelingen als individualisering, veranderende arbeidspatronen en meer gevarieerde levenslopen. De individualisering en de heterogener samenstelling van de bevolking leiden tot vragen over de mogelijkheid en de wenselijkheid om de veelal collectief en uniform vormgegeven instrumenten van sociale zekerheid te herzien. Naast oude sociale risico's (zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) zouden nieuwe sociale risico's (zoals inkomensderving door zorgactiviteiten of scholing) een plaats in het stelsel kunnen krijgen. Er is een transitionele arbeidsmarkt aan het ontstaan, met minder 'harde' grenzen tussen en binnen werken, zorgen, educatie en vrije tijd.<sup>3</sup> Verschillende

<sup>2</sup> Nijboer (2007a).

<sup>3</sup> Sociaal-Economische Raad (2001).



vormen van tijdsbesteding sluiten elkaar niet langer uit en kunnen elkaar in de tijd makkelijker opvolgen. Zowel de tijdsdruk als de inkomens zijn echter niet gelijk over het leven verdeeld. In de fase van opgroeiende kinderen is de druk op de beschikbare tijd en de financiële middelen het grootst, terwijl zowel tijd als financiën ruimer ter beschikking staan wanneer de kinderen eenmaal het huis uit zijn.<sup>4</sup> Om transities mogelijk te maken en beter in te spelen op dit soort schommelingen in de levensloop van individuen zal er meer aandacht moeten komen voor zogenoemde endogene risico's. Was voorheen de sociale zekerheid gestoeld op de verzekering van gebeurtenissen die mensen overkwamen (zogenaamde exogene risico's), vandaag de dag is steeds meer het besef ontstaan dat ook deze risico's beïnvloedbaar zijn.<sup>5</sup> Moreel gevaar, een onvoldoende inzet om te voorkomen dat verzekerde risico's optreden, ligt bij verzekeringen op de loer. De kans op toekomstige werkloosheid kan bijvoorbeeld worden verkleind door (bij)scholing en de uitstroom uit de WW kan worden bevorderd door extra sollicitatie-inspanningen. Preventief beleid kan helpen het ziekteverzuim in bedrijven te verlagen, zodat ook deze risico's niet langer als volledig exogeen zijn aan te merken. Financiële prikkels helpen om het morele gevaar te reduceren; hierdoor zijn exogene risico's dus minder exogeen dan ze op het eerste gezicht lijken.

Mede door de geschetste trends en als gevolg van de grotere arbeidsparticipatie van vrouwen is de vraag naar 'dekking' van bepaalde endogene risico's, zoals (ouderschaps-) verlopen, educatie en sabbaticals, toegenomen. Dergelijke voorzienbare en tot op zekere hoogte beïnvloedbare risico's zijn moeilijk verzekeraar. Dat pleit op zichzelf voor een sterkere individuele verantwoordelijkheid. Bovendien kan worden gesteld dat door het grote aantal tweeverdieners en gezien de welvaartsgroei, risico's van inkomensverlies ook beter binnen huishoudens kunnen worden opgevangen. Maar endogene risico's staan geenszins los van exogene risico's. Scholing kan immers de kans op werkloosheid verminderen, verlofregelingen kunnen de kans op arbeidsongeschiktheid reduceren en kortdurend verlof kan de kans op langdurige arbeidsparticipatie vergroten.<sup>6</sup> Verder kan een hoger geboortecijfer een positief effect hebben in een vergrijzende samenleving. Deze argumenten kunnen overheidsingrijpen in de vorm van financiële ondersteuning rechtvaardigen, ook als het gaat om endogene risico's. Meer in het algemeen hebben de hierboven geschetste maatschappelijke veranderingen consequenties voor de verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid.

### 2.3 Spaarsysteem: pro's en contra's

In de internationale literatuur zijn steeds meer pleidooien voor individuele spaarrekeningen te vinden.<sup>7</sup> Ook voor Nederland zijn voorstellen voor de introductie van spaarelementen in de sociale zekerheid gedaan.<sup>8</sup> Hoewel tal van varianten circuleren, komen enkele centrale elementen in (vrijwel) elk voorstel terug. In essentie gaat het om de verplichte opbouw van individuele spaartegoeden, die gebruikt kunnen worden bij inkomensderving door

4 Bovenberg (2005).

5 De Beer (2005).

6 Bovenberg (2005).

7 Zie bijvoorbeeld Orszag en Snower (1997), Feldstein en Altman (1998), Fölster (2001), Stiglitz en Yun (2005), Bovenberg en Sørensen (2004), en Bovenberg, Hansen en Sørensen (2008).

8 Zie bijvoorbeeld Leijnse *et al.* (2002), Den Butter en Kock (2000), en Rezvani (2006).

bepaalde sociale risico's. Sociaal sparen kan als een volledig individuele verantwoordelijkheid worden vormgegeven, maar het kan ook gaan om een spaarsysteem in collectief verband, zoals bij het pensioensparen in de tweede pijler. Een collectiviteit biedt schaalvoordelen en maakt het delen van (rendements)risico's mogelijk. Verder impliceert sociaal sparen niet noodzakelijkerwijs een volledig individuele financiering. Als externe effecten aan het sociaal sparen zijn verbonden kan mede collectieve financiering plaatsvinden, bijvoorbeeld in de vorm van fiscale ondersteuning.

#### *Herverdeling in de tijd*

Een belangrijke overweging om te sparen in verband met sociale risico's heeft te maken met herverdeling van inkomen over de levensloop. De meeste individuen zijn op jonge en oudere leeftijd netto-ontvangers van socialezekerheidsuitkeringen, terwijl zij in de periode daartussenin netto bijdragen aan de financiering van de verzorgingsstaat. Het stelsel van sociale zekerheid leidt dus voor een deel tot inkomensherverdeling gedurende de levensloop van dezelfde personen (intrapersonale herverdeling). Schattingen laten zien dat overheden in ontwikkelde verzorgingsstaten voor gemiddeld ongeveer driekwart van de sociale zekerheid geld ophalen (via verstorende belastingen) bij individuen om het vervolgens weer aan dezelfde individuen uit te keren.<sup>9</sup> Met andere woorden: over de gehele levensloop bezien leidt maar ongeveer een kwart van de sociale uitgaven tot herverdeling van individuen met hoge naar individuen met lage inkomens. Nelissen (1998) maakt aannemelijk dat dit ook voor Nederland geldt. Vooral de herverdelende werking van de Werkloosheids- en Ziektewet zijn over de levensduur beperkt.<sup>10</sup> Gedeeltelijke zelfverzekering voor deze arrangementen zou leiden tot een lagere premiedruk en een groter arbeidsaanbod, terwijl de herverdelende functie van de sociale zekerheid (over de levensloop) maar beperkt wordt geschaad. Met een combinatie van lenen en sparen kan het inkomen in theorie beter worden gespreid over de levensloop. Maar zonder overheidsingrijpen zal optimale *income smoothing* meestal niet tot stand komen. Kapitaalmarktimperfecties kunnen er voor zorgen dat mensen niet voldoende kunnen lenen, vooral op jongere leeftijd. Verder is er sprake van begrensde rationaliteit om zelf voldoende voor de toekomst opzij te leggen. Dit vormt een belangrijke reden voor het verplichtstellen van sociaal sparen, zoals ook het pensioensparen in Nederland voor de deelnemers verplicht is gesteld.

Met het oog op het voorgaande moet een sociaal spaarsysteem ook een kredietmogelijkheid hebben. Dat is in de meeste voorstellen ook het geval. Als de sociale spaarrekening bijvoorbeeld bij werkloosheid onvoldoende saldo heeft, kan de werkzoekende van de overheid lenen en ontstaat een negatief saldo. Een negatief saldo aan het eind van de carrière wordt kwijtgescholden, of – indien mogelijk – op het ouderdomspensioen in mindering gebracht. Individuele die over de levensloop een groot beroep hebben moeten doen op hun spaarbudget zullen altijd ten dele moeten worden gecompenseerd. De solidariteitsgedachte

<sup>9</sup> Fölster et al. (2002); Bovenberg, Hansen en Sørensen (2008) en De Mooij (2006), 124-125.

<sup>10</sup> De arbeidsongeschiktheidsverzekering, het ouderdomspensioen (de AOW) en de bijstand leiden tot een sterkere herverdeling van levenslooppinkomens.

krijgt zo gestalte, zij het in afgeslankte vorm. Een positief saldo aan het eind van het werkzame leven – of eerder bij overlijden – kan (aan de nabestaanden) worden uitgekeerd.

#### *Beperking moreel gevaar*

Een onvermijdelijk probleem van verzekeringen is dat ze nalatig gedrag ofwel moreel gevaar met zich mee kunnen brengen. Wanneer individuen een goede verzekering hebben, zullen ze minder moeite doen om de schadelast te beperken. Zoals hiervoor is betoogd, speelt dit probleem vooral bij (deels) endogene risico's, zoals werkloosheid. Spaarsystemen kunnen de doelmatigheid van de sociale zekerheid vergroten, doordat het morele gevaar afneemt. Wanneer bij economische inactiviteit een beroep moet worden gedaan op het eigen spaartegoed zijn de prikkels om inactiviteit te voorkomen dan wel in duur te beperken veel sterker. Hoe langer de periode van inactiviteit duurt, hoe geringer het resterende tegoed en daarmee het toekomstige inkomen is.

Een tweede vorm van doelmatigheidswinst heeft te maken met de aard van de stortingen in de spaarfondsen in vergelijking met de premies die worden betaald voor de wettelijke sociale verzekeringen. Als een werknemer of burger een duidelijke relatie ervaart tussen premiebetaling en opgebouwde rechten, wordt deze premie meer gezien als een prijs dan als een belasting. Daardoor zal de premie geen of minder versturende effecten hebben op de arbeidsmarkt. Goudswaard, Caminada en Vording (2006) laten zien dat ook diverse empirische onderzoeken steun geven aan de hypothese dat 'actuariel faire' premies voor een zichtbare opbouw van rechten relatief gunstige arbeidsmarkteffecten hebben. Het bedoelde verband tussen betalingen en opgebouwde rechten is bij uitstrek van toepassing op individuele sociale spaarfondsen.

Bovenberg en Sørensen (2004) tonen in een theoretisch model aan dat de introductie van een spaarsysteem voor (vervroegde) uittreding en werkloosheid tot een betere afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid leidt. Dit komt doordat met minder versturende belastingen kan worden volstaan om de sociale regelingen aan te bieden en door de sterkere prikkel voor individuen om aan het werk te gaan. Doelmatigheidswinst wordt geboekt op de kredietmarkt (door minder kredietbeperkingen) en op de arbeidsmarkt. Wel voorziet het model van Bovenberg en Sørensen in een minimuminkomensgarantie voor de laagste inkomens. Orszag en Snower (2002) laten zien dat de evenwichtswerkloosheid lager is als de werkloosheidsverzekering wordt vervangen door een systeem van individuele spaarrekeningen. Ze tonen ook aan dat bij een spaarsysteem de hoogte van de 'werkloosheidsuitkering' minder invloed heeft op de evenwichtswerkloosheid. Dit betekent dat bij een gegeven evenwichtswerkloosheid de vervangingsratio en dus de inkomensbescherming in een spaarsysteem hoger kan zijn dan bij een systeem met werkloosheidsuitkeringen. Ook hier wordt dus een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid bereikt.

#### *Keuzevrijheid*

Ten slotte heeft een sociaal spaarsysteem in beginsel als voordeel dat de flexibiliteit en de keuzevrijheid bij het opvangen van inkomensderving door sociale risico's groter worden. Een sterkere individuele verantwoordelijkheid gaat samen met een grotere keuzevrijheid. Het hangt echter van de vormgeving van het systeem af in hoeverre dit voordeel wordt gere-

liseerd. In verschillende voorstellen voor werkloosheidssparen wordt er van uitgegaan dat de (referte)eisen voor het gebruik van spaartegoeden dezelfde zijn als voor de gebruikelijke uitkeringen in het kader van de werkloosheidsverzekering en dat ook hoogte en duur van de opname van het spaartegoed hetzelfde zijn als bij de werkloosheidsuitkering. In dit geval wordt de keuzevrijheid vanzelfsprekend niet groter.

Voor zover spaarsystemen tot meer keuzevrijheid leiden is dat vanuit economisch oogpunt in beginsel welvaartsverhogend. In de literatuur wordt de wens tot meer keuzevrijheid echter gerelativeerd. Een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau concludeert op basis van enquêteonderzoek dat het draagvlak onder burgers voor grotere keuzevrijheid in het algemeen beperkt is.<sup>11</sup> Voor zover er steun is voor keuzevrijheid gaat het veelal om additionele vormen van sociale zekerheid en verlofsparen. Individuele regelingen gaan gepaard met hogere transactiekosten dan uniforme, collectieve systemen. Zo stelt 60 procent van de tegenstanders van meer keuzevrijheid in het pensioenstelsel dat ze tegenstander zijn wegens de tijd- en leerkosten die zelfplanning met zich mee zou brengen.<sup>12</sup> Beslissingen over inleg, belegging en onttrekking uit spaarfondsen vergen een behoorlijk financieel inzicht en schattingen over de toekomst. Het lijkt erop dat dit inzicht maar beperkt aanwezig is.<sup>13</sup> Van belang is verder de standaardoptie: wat gebeurt er bijvoorbeeld als een deelnemer geen keuze maakt voor een bepaalde beleggingsvorm? Zo konden de Zweden na een pensioenhervorming, waarin keuzevrijheid uitgangspunt van beleid werd, kiezen uit 456 beleggingsvehikels. Gezien de beperkte financiële expertise van mensen, de informatie die nodig is om afgewogen keuzes te maken, de belangen die ermee gemoeid zijn en de extra zoekkosten die meer keuzemogelijkheden met zich meebrengen, lijkt een dergelijk groot aantal beleggingsmogelijkheden niet optimaal. Zoals mocht worden verwacht, blijken de zelf gekozen fondsen slechter te presteren dan de (zorgvuldig voorbereide) standaardoptie.<sup>14</sup>

Dergelijke problemen worden vermeden door op grond van paternalistische overwegingen deelname aan de regeling verplicht te stellen. Zo'n verplichting heeft echter in beginsel een welvaartsverlagend effect. Een interessant alternatief is het door Sunstein en Thaler (2003) bepleite 'libertair paternalisme', waarin de overheid de standaardopties zo kiest, dat mensen in de richting worden gestuurd die hun eigen welvaart verhoogt. Degenen die willen kiezen en van de standaardopties willen afwijken, mogen dat doen. Mensen die dat niet willen, kunnen er van op aan dat de standaardkeuze geen hopeloze optie is. Daarbij valt te overwegen slechts een beperkt aantal opties voor te leggen om de transactiekosten te verlagen en mensen de mogelijkheid te bieden een begrijpelijke afweging te maken.<sup>15</sup> Deze benadering zou misschien ook bij sociaal sparen kunnen worden gevolgd.

<sup>11</sup> Hoff en Vrooman (2002), 22.

<sup>12</sup> Van Rooij, Kool en Prast (2007).

<sup>13</sup> Van Rooij, Kool en Prast (2007).

<sup>14</sup> Cronqvist en Thaler (2004).

<sup>15</sup> Van Rooij, Kool en Prast (2007).

*Bezwaren*

Het belangrijkste bezwaar tegen een sociaal spaarsysteem is dat de voordelen van verzekeren, te weten het delen van risico's en het verminderen van onzekerheid, worden gemist. Het verzekeren van sociale risico's levert welvaartswinst op als sprake is van risicoaverse burgers.<sup>16</sup> Zonder verzekering zullen velen te veel sparen, omdat zij voorzieningen moeten treffen voor het volledige risico dat zij lopen. Dit probleem speelt vooral als het gaat om potentieel langdurige risico's, zoals inkomensverlies door arbeidsongeschiktheid. In dit opzicht is het sociaal sparen geschikter voor kortdurende risico's. Te weinig sparen is ook mogelijk. Individuen die vaak of langdurig werkloos zijn, kunnen aan het eind van hun carrière met een tekort op hun spaarrekening zitten. Dit tekort kan worden kwijtgescholden. Dit betekent dat er eigenlijk een verzekering is voor iedereen met een te laag inkomen over de levensloop. Maar ook deze 'verzekering' vergroot het moreel gevaar: individuen zullen minder hun best doen om te voorkomen dat zij met een tekort op hun spaarrekening eindigen, als dat tekort toch wordt kwijtgescholden. Eerder in de levensloop kunnen leenfaciliteiten, zoals voorgesteld in diverse spaarsystemen, leiden tot hogere impliciete belastingen op arbeid en dreigen zij de prikkels om terug te keren op de arbeidsmarkt te verminderen. Feldstein en Altman (1998) komen op basis van simulaties tot de conclusie dat bij sparen voor werkloosheid ruim 5 procent van de individuen met een negatief eindsaldo wordt geconfronteerd. Volgens de auteurs blijven de consequenties voor deze groep in absolute bedragen ten opzichte van het levensloopinkomen beperkt. De kosten van het systeem (inclusief kwijtschelding bij pensioenering) bedragen minder dan de helft van de kosten van bestaande regelingen. Daarbij zijn de gedragseffecten, waar het allemaal om te doen is, in deze analyses nog buiten beschouwing gelaten. Verliezen en kosten verminderen wanneer ook rekening wordt gehouden met de positieve gevolgen van de toegenomen arbeidsparticipatie. Fölster (2001) komt op basis van simulaties weliswaar op ruim 15 procent deelnemers met een negatief eindsaldo, maar zijn analyse heeft betrekking op een veel integraler spaarsysteem voor diverse risico's.

Stiglitz en Yun (2005) pleiten ervoor om het hiervoor besproken probleem op te lossen door het sparen voor werkloosheid te versmelten met het sparen voor pensioen. In dat geval komen te grote of te geringe besparingen in verband met werkloosheid ten gunste dan wel ten laste van het pensioen, wat het systeem op zichzelf efficiënter maakt.

Inherent aan het niet verzekeren is het probleem dat spaarsystemen in beginsel geen risicosolidariteit en geen inkomenssolidariteit kennen. Dat is ook een belangrijk bezwaar. Solidariteit vormt immers een basisprincipe in de sociale zekerheid.<sup>17</sup> Op zichzelf kunnen wel solidariteitselementen in een spaarsysteem worden opgenomen. Zo is het kwijtschelden van tekorten aan het eind van het arbeidsleven een vorm van risicosolidariteit. Verder kan bij een systeem met verplichte spaarrekeningen ook inkomenssolidariteit worden gerealiseerd. Feldstein en Altman (1998) geven aan dat de overheid individuen met hoge spaarsaldi zwaarder zou kunnen belasten om met de langs deze weg verkregen middelen individuen met lage spaarsaldi te subsidiëren. Een dergelijke inkomenshervreiding binnen een spaarsysteem zal

16 De Mooij (2006), 92-93.

17 De Beer (2005).

de efficiencyvoordelen van het systeem echter verminderen. Ook hier geldt de klassieke afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

#### *Macro-economische effecten*

Wij concentreren ons in dit hoofdstuk op de micro-economische effecten van sociaal sparen. Zou een groter deel van de sociale zekerheid op basis van kapitaaldekking worden gefinancierd, dan kunnen echter ook belangrijke macro-economische effecten optreden. De besparingen zullen flink toenemen, met gevolgen voor de kapitaalmarkt, de consumptie en de betalingsbalans. Een grotere mate van kapitaaldekking kan ook procyclische effecten hebben. Lagere rendementen op de gespaarde vermogens tijdens een recessie kunnen immers aanleiding vormen om extra stortingen te doen.<sup>18</sup> Zo kan de stabiliserende werking van het stelsel van sociale zekerheid worden aangetast. Anderzijds kan een uitbreiding van het sociaal sparen juist een tegenwicht vormen tegen de ontsparingen die zullen plaatsvinden wanneer de vergrijzing piekt. Gepensioneerden zullen dan massaal hun pensioenvermogens te gelde maken en omzetten in consumptie.

Tevens valt op te merken dat individuele spaartegoeden niet noodzakelijkerwijs gepaard gaan met kapitaaldekking. Verschillende landen, waaronder Zweden, zijn bij de pensioenfinanciering overgestapt op een systeem van *notional defined contributions*, waarbij kapitaaldekking wordt nagebootst en denkbeeldige tegoeden worden opgebouwd, terwijl de uitkeringen nog steeds via het omslagstelsel worden gefinancierd.

Deze macro-economische effecten blijven hier verder buiten beschouwing. Als stappen zouden worden gezet om het sociaal sparen verder te ontwikkelen, behoeven de macro-economische aspecten vanzelfsprekend wel nadere aandacht.

## **2.4 Concrete voorstellen**

#### *Integraal spaarsysteem*

Zolang risico's niet perfect gecorreleerd zijn, is het mogelijk welvaartsverhogend om verplicht te sparen voor verschillende risico's in de sociale zekerheid.<sup>19</sup> Orszag en Snower (1997) stellen een dergelijk systeem voor met vier *welfare accounts*: voor pensionering, werkloosheid, menselijk kapitaal en gezondheid. De overheid stelt het tarief voor stortingen op deze individuele rekeningen vast, om moreel gevaar te voorkomen. Als individuen één van deze risico's overkomt, putten zij eerst bestaansmiddelen uit de daarvoor bestemde rekening. Is het saldo onvoldoende, dan wordt van een andere rekening geld afgeschreven. De herverdelende functie van de overheid krijgt vorm, doordat voor de lage inkomens de rekeningen (gedeeltelijk) worden volgestort door de overheid. Zodoende wordt de uitruil tussen economische efficiëntie en gelijkheid, die voortkomt uit de huidige instituties, verbeterd. Misbruik van sociale verzekeringen, overbodige zorgconsumptie en het volgen van te weinig (of te veel) educatie worden zo immers voorkomen, zonder dat de bodem onder de sociale bescherming vandaan valt. Deze claim verdient echter nuancering. Het introduceren van

<sup>18</sup> Vergelijk de procyclische effecten van de pensioen crisis aan het begin van deze eeuw.

<sup>19</sup> Stiglitz en Yun (2005).

eigen bijdragen voor de diverse risico's brengt namelijk mee dat mensen die veel (of langdurig) door het noodlot worden getroffen erop achteruit zullen gaan.

Wat zijn de effecten van de invoering van een integraal spaarsysteem op de herverdeling tussen groepen mensen en de economische efficiëntie? Fölster *et al.* (2002) analyseren dit voor Zweden in de periode 1978–1996 op basis van individuele inkomensgegevens van 300.000 huishoudens. De effecten van het zelf sparen voor de werkloosheidsuitkering, ouderschapsverlof, kinderbijslag, ziekteverzuim, de bijstand, de tegemoetkoming voor woonkosten en de ouderdomspensioenen worden bezien. Hiermee is ongeveer 21 procent van het bruto nationaal product gemoeid, waarvan ruim 12 procent voor pensioenbesparingen. De auteurs laten twee vormen zien: een variant waarin de overheid niet bijspringt en een variant waarin de overheid dezelfde minimumpensioenen garandeert als nu het geval is.<sup>20</sup> In het laatste geval worden tekorten op de spaarrekeningen van de mensen met het kleinste pensioen bij pensionering gecompenseerd uit de algemene middelen. In de eerste variant blijft 12 procent van de bevolking met negatieve saldi op de rekening zitten en treden forse de-nivellerende effecten op. Wel blijken de reparatiekosten gering. In de tweede variant worden de nadelige effecten gericht weggenomen, al leveren de middeninkomens, die zich bevinden tussen de inkomensdecielen 3 en 6, over de gehele levensloop bezien nog enkele procenten in. Vervolgens simuleren de auteurs een (grobe) schatting van de gedragseffecten. Ze laten zien dat de belastingtarieven op arbeid afhankelijk van de arbeidselasticiteit met 14 tot 17 procent kunnen dalen zonder de herverdelende functie van de overheid ernstig te schaden.

Sørensen, Hansen en Bovenberg (2006) rekenden het voorstel van de Deense Economische Raad door om arrangementen voor sociale zekerheid met de minste personele herverdeling onder te brengen in een verplicht individueel spaarsysteem. Prepensioen, tegemoetkomingen voor onderwijs, uitkeringen voor kortdurende werkloosheid, uitkeringen voor (kortdurend) ziekteverzuim, kinderbijslag en ouderschapsverlof horen hiertoe. Met deze collectieve verzekeringen is ongeveer 8 procentpunt van het tarief van de loonbelasting gemoeid, die wordt omgezet in een spaarsysteem. De auteurs analyseren de economische effecten van dit voorstel en stellen dat sprake is van een Paretoverbetering. Individuen die erop achteruit dreigen te gaan worden volledig gecompenseerd, de verbeterde prikkelstructuur en de lagere belastingdruk dragen bij aan een hogere arbeidsparticipatie en de overheidsfinanciën verbeteren licht.

De Kam (2007) introduceert in één van zijn toekomstbeelden van de sociale zekerheid de persoonlijke sociale reserve (PSR). Deze reserve zou moeten worden aangesproken bij kortdurende werkloosheid of arbeidsongeschiktheid, maar ook bij scholingsverlof en zorgverlof. De stortingen in de PSR zijn verplicht, maar het percentage van de storting kan wel worden gekozen, binnen een bandbreedte van 3 tot 7 procent van het belastbaar inkomen. Net als bij pensioenen wordt de omkeerregel toegepast (stortingen aftrekbaar en opname belast in box 1 van de inkomstenbelasting). Bij het ingaan van de AOW-uitkering kan een eventueel positief saldo van de PSR in één keer worden verzilverd, om het gebruik voor vervroegde uittreding te voorkomen.

20 In Zweden maakt ongeveer 30 procent van de bevolking aanspraak op dit pensioen.

*Sparen én verzekeren: een driepijlermodel*

Zoals uit de voorafgaande analyse blijkt zijn de voor- en nadelen van verzekeren en sparen elkaars spiegelbeeld. Waarschijnlijk is dus een combinatie van verzekeren en sparen optimaal, zeker bij (deels) beïnvloedbare risico's als werkloosheid.<sup>21</sup> Stiglitz en Yun (2005) laten zien dat de combinatie van een individueel spaarsysteem met een sociale verzekering die uit de algemene middelen wordt gefinancierd optimaal is. Naarmate de omvang van het risico toeneemt en de risicoaversie van de deelnemers groter is, moet het verzekeringsaandeel worden uitgebreid. Naarmate meer kans op moreel gevaar bestaat, moet het spaardeel groter zijn. Ook Bovenberg en Sørensen (2004) combineren hun spaarsysteem met een publieke inkomensgarantie, dus in feite een sociale verzekering.

Langs dezelfde lijn redenerend ontwikkelden Leijnse *et al.* (2002) een voorstel voor een driepijlermodel in de sociale zekerheid, analoog aan het Nederlandse pensioenstelsel. De eerste pijler wordt gekenmerkt door een verplichte, generieke basisdekking met een publieke verantwoordelijkheid. De tweede pijler, gevormd door sectorale (verplichte, cao-)afspraken is een mengvorm van sparen en verzekeren. Hierin bouwen werknemers individuele aanspraken op, die ze kunnen benutten voor diverse zaken (aanvulling op de basiswerkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, maar ook voor bijvoorbeeld scholing of zorgverlof). De auteurs kiezen voor sparen in collectief verband vanwege de lagere transactiekosten en de mogelijkheid om rendementsrisico's binnen de collectiviteit af te dekken. De derde pijler bestaat uit de individuele besparingen en door individuen gesloten verzekeringen.

De auteurs stellen voor de verantwoordelijkheid voor de traditionele (exogene) risico's deels van de eerste naar de tweede pijler over te hevelen, terwijl de nieuwe (endogene) risico's (deels) onder zowel de eerste als de tweede pijler kunnen worden gebracht. De mate van individuele verantwoordelijkheid voor socialezekerheidsaanspraken dient positief afhankelijk te zijn van (1) de mate waarin burgers invloed kunnen uitoefenen op de (duur van) risico's en (2) de gewenste mogelijkheden voor keuzevrijheid. De individuele verantwoordelijkheid dient negatief afhankelijk te zijn van de aanwezigheid van (positieve) externe effecten.

In de literatuur worden bezwaren aangevoerd tegen een driepijlermodel of 'cappuccino-model'.<sup>22</sup> Hoewel voor pensioenen een dergelijk systeem optimaal is, geldt dit niet voor andere verzekeringen. Een horizontale verantwoordelijkheidsverdeling doorbreekt het exclusiviteitsbeginsel, waarbij slechts één partij het risico afdekt. Als meerdere partijen verantwoordelijk zijn voor de dekking van een bepaald risico, ontstaat het gevaar van afwenteling. Tevens nemen bij het 'stapelen' van verzekeringen de prikkels voor schadelastbeperking af. De verschillende verantwoordelijke partijen/verzekeraars plukken bijvoorbeeld maar een deel van de vruchten van re-integratieinspanningen. Voor het individu dreigt oververzekering en moreel gevaar.

Dit probleem doet zich echter niet of veel minder voor als de basisverzekering wordt aangevuld met collectieve of individuele spaarregelingen, zoals voorgesteld door Leijnse *et al.* (2002). Een eigen risico, in de vorm van een verplichte opname ten laste van een sociale spaarrekening, zal de kans op oververzekering beperken. De argumenten hiervoor worden

<sup>21</sup> De Mooij (2006).

<sup>22</sup> Teulings (1997); De Mooij (2006).



sterker naarmate de beïnvloedbaarheid van het risico ('de elasticiteit van het schaderisico') toeneemt. Vanzelfsprekend gaat dit wel ten koste van de reikwijdte van de verzekering. Naarmate de risicoaversie (en dus de vraag naar verzekeringen) groter is, zijn de maatschappelijke kosten van deze optie hoger. Theoretisch kunnen de winsten van minder moreel gevaar (door verzekering) en het minder verstorend rondpompen van geld door de overheid voor kleine risico's opwegen tegen de welvaartsverliezen door de geringere verzekeringsdekking.<sup>23</sup> Desalniettemin leidt een verschuiving van verantwoordelijkheden van het collectief naar het individu altijd tot minder risicosolidariteit.

## 2.5 Sparen voor specifieke risico's

Behalve een integraal spaarsysteem voor de individuele sociale zekerheid is het denkbaar spaarsystemen per type risico te organiseren: werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, ziekteverzuim, zorg- en scholingsverlof, en de gezondheidszorg.

### *Werkloosheid*

In onderdeel 2.3 bleek al dat een spaarsysteem voor werkloosheid kan leiden tot een verbeterde afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. In een kalibratie voor Europese landen met een relatief hoge werkloosheid laten Brown, Orszag en Snower (2006) zien dat individueel sparen voor werkloosheid – bij gelijkblijvende trekkingsrechten – leidt tot een geschatte reductie van de werkloosheid van tussen de 34 en 51 procent. Stiglitz en Yun (2005) gaan uit van geïntegreerd sparen voor werkloosheid en pensioen. De auteurs modelleren de voorwaarden waaronder een dergelijke integratie welvaartsverhogend is. Dat blijkt het geval als (1) de risicoaversie voldoende laag is, (2) de zoekelasticiteit naar een baan voldoende hoog is (dus als het moreel gevaar voldoende groot is), en (3) het werkloosheidsrisico voldoende laag is.

Ook in Nederland zijn diverse voorstellen gedaan om te komen tot een spaar-WW. Den Butter en Kock (2000) oordelen dat de introductie van een spaar-WW in Nederland past binnen de aard van de regeling, terwijl de poortwachtersfunctie wordt versterkt en de prikkel tot re-integratie toeneemt. Voorts doen zij de suggestie het saldo op de spaarrekening te maximaliseren door het afhankelijk te maken van perioden van werkloosheid in het verleden: naarmate mensen minder werkloos zijn geweest kunnen zij volstaan met een lager spaartegoed.

Rezwani (2006) stelt een spaarsysteem voor waarin aanspraak gemaakt kan worden op de hoogte en de duur van de huidige WW-uitkering, wanneer de spaarpot daarvoor voldoende is gevuld. Is dit niet het geval, dan is er een beperkte risicosolidariteit via een collectief gefinancierde WW-uitkering gedurende een korte periode. Negatieve saldi worden onmiddellijk bij het vinden van een baan kwijtgescholden om een hogere marginale premiedruk te voorkomen. Dit systeem introduceert stevige prikkels, maar vermindert de risicosolidariteit en daarmee het verzekeringselement van de WW. Op de bijstand (met vermogens-toets) zal vaker een beroep worden gedaan.

<sup>23</sup> De Mooij (2006).

Van Ours (2003) stelt een tegenovergesteld spaarsysteem voor: de eerste periode van zes maanden wordt collectief gefinancierd, de daarop volgende periode moet worden teruggevallen op de individuele besparingen. Behalve het vergroten van de prikkel om weer aan het werk te gaan, wordt als voordeel genoemd dat de transactiekosten bij overgang naar het nieuwe systeem gering zijn, omdat de meeste werklozen binnen zes maanden weer een baan vinden.

#### *Arbeidsongeschiktheid*

Theoretisch zou ook voor het risico van arbeidsongeschiktheid gespaard kunnen worden. Bovenberg en Sørensen (2006) ontwikkelden een theoretisch model van optimale belastingheffing en sociale verzekering in levensloopperspectief. Het optimale *tax-transfer model* bevat geen volledige (collectieve) verzekering voor arbeidsongeschiktheid. Individueen zullen dan in het eerste deel van hun leven harder werken om zichzelf via individuele besparingen bij te verzekeren. Daardoor wordt de versturende werking van herverdelende belastingheffing beperkt. Fors probleem bij het individueel sparen blijft dat mensen die arbeidsongeschikt worden er fors op achteruit gaan. Voor een (potentieel) langdurig risico als arbeidsongeschiktheid kan het sociaal sparen hooguit in beperkte mate het verzekeren vervangen. Er valt meer voor te zeggen om inkomensverlies door kortdurend verzuim, dat veel gelijkmatiger over individuen is verdeeld, via individuele spaarvoorzieningen te dekken. Aan langdurig verzuim gaat immers altijd kortdurend verzuim vooraf.

Zoals aangegeven in onderdeel 2.3 is de herverdelende werking van de Ziektewet (c.q. loondoorbetaling bij ziekte) relatief beperkt over de levensloop.<sup>24</sup> Ook hier zouden individuele spaarsystemen mensen kunnen prikkelen om ziekteverzuim te voorkomen en illegaal verzuim te beperken. De Jong en Lindeboom (2004) maken aannemelijk dat met de verschuiving in de financiële verantwoordelijkheid voor ziekteverzuim van de collectieve kassen naar individuele werkgevers in 1996 het ziekteverzuim afnam: de prikkels hebben gewerkt. Verschillende literatuuroverzichten ondersteunen de notie dat prikkels in het algemeen het ziekteverzuim reduceren.<sup>25</sup> Belangrijk voor de effectiviteit zijn onder andere de sterkte en het voortdurend werkzaam blijven van de prikkel. Een individueel spaarsysteem voldoet aan deze eisen. Op zichzelf gezien lijkt een evenwichtiger verdeling van het verzuimrisico tussen werkgever en werknemer redelijk. Belangrijk bezwaar is echter dat naarmate dit risico wordt verschoven van de werkgever naar de werknemer de prikkels voor werkgevers om het verzuim te beperken kleiner worden, terwijl is gebleken dat deze prikkels effectief zijn.

#### *Endogene risico's: zorg en educatie*

De tot nu toe besproken individuele spaarsystemen zijn bedoeld om prikkels te verleggen en zodoende moreel gevaar te verminderen en de individuele keuzevrijheid te vergroten. Voor pechvogels staat de overheid in zulke systemen garant. Naast het anders vormgeven van instituties die betrekking hebben op de traditionele, als exogeen geoormerkte risico's, kan een spaarsysteem ook nieuwe en beïnvloedbare risico's omvatten. Afhankelijk van de maat-

<sup>24</sup> Nelissen (1998).

<sup>25</sup> Andriessen, Van Vuuren en Smulders (2004); Andén (2003).

schappelijke relevantie kunnen deze dan fiscaal worden gefaciliteerd. Overigens concludeert Nijboer (2007b) dat de economische theorie weinig argumenten aandraagt voor grootscheepse fiscale facilitering om endogene risico's het hoofd te bieden. Investerings in jong menselijk kapitaal lijken echter wel gepaard te gaan met substantiële externe effecten.

Het verzekeren van nieuwe sociale risico's als inkomensverlies door zorgverlof of educatief verlof vormt een probleem. Omdat deze risico's relatief goed voorzienbaar en beïnvloedbaar zijn, is het moreel gevaar relatief groot. Een (collectieve) verzekering voor zorgverlof zal al snel een aanzuigende werking en daarmee een negatief effect op de arbeidsparticipatie hebben. Een spaarregeling ligt vanuit dit oogpunt meer voor de hand. Daarentegen betoogt Koopmans (2007) dat het zorgrisico moeilijk te typeren is en soms ook moeilijk te beïnvloeden dan wel te plannen valt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de zorg voor zieke naasten. Een tweede bezwaar tegen sparen voor het zorgrisico is het probleem van de timing en de dosering. Partners die hun eerste kind krijgen zullen bijvoorbeeld veelal nog niet voldoende hebben gespaard om een adequaat zorgverlof te kunnen financieren. Op grond van deze en andere overwegingen bepleit Koopmans een collectieve verzekering voor zorgverlof, al dan niet aan te vullen met individuele besparingen. Echter, de gesignaleerde problemen zijn in beginsel oplosbaar als een spaarsysteem ook een leenfaciliteit kent. Dat geeft op zichzelf ook weer problemen, onder andere in termen van moreel gevaar. De kans op tekorten op een individuele spaarrekening wordt echter kleiner als voor meer doelen, inclusief het pensioen, tegelijk wordt gespaard. Mede daarom pleiten Leijnse *et al.* (2002) voor een integraal spaarsysteem dat zo veel mogelijk uiteenlopende risico's omvat. In een integraal systeem kan ook de samenhang tussen verschillende risico's tot haar recht komen. Zo vormt educatief verlof een investering die de kans op werkloosheid in de toekomst verkleint.

Sinds 1 januari 2006 kent Nederland de levensloopregeling, als opvolgster van het verlofsparen. De levenslooptegoeden kunnen gebruikt worden voor het opvangen van inkomensderving bij verschillende vormen van verlof, inclusief vervroegd uittreden. De regeling moet ruimte bieden aan activiteiten als zorgen en leren, zonder dat dit direct leidt tot uitsluiting op de arbeidsmarkt of een scherpe terugval in inkomen. De regeling maakt het mogelijk om taken te combineren en af te wisselen en sluit daarmee aan bij de gedachte van de transitionele arbeidsmarkt (zie onderdeel 2.2). Naar schatting neemt tot nu toe echter niet meer dan circa 5 procent van de werknemers deel aan de levensloopregeling, wat suggereert dat er weinig behoefte bestaat aan deze vorm van sociaal sparen. Het gebrek aan belangstelling heeft echter ongetwijfeld ook te maken met een aantal bezwaren van de huidige regeling. Belangrijke bezwaren zijn:<sup>26</sup>

1. Er is een gedwongen keuze tussen de levensloopregeling en de voor vele werknemers fiscaal aantrekkelijker spaarloonregeling.
2. De regeling is minder interessant voor lagere inkomens.
3. De uitvoering is complex.
4. De werknemer moet toestemming vragen aan de werkgever om zijn of haar levenslooptegood te mogen inzetten voor langdurig verlof, tenzij het gaat om wettelijke verlofrechten.

26 Goudswaard en Caminada (2006).

Een ander probleem komt naar voren uit onderzoek naar de redenen om deel te nemen aan de huidige levensloopregeling.<sup>27</sup> Doordat werknemers de levensloopregeling als alternatieve uitredingsroute kunnen gebruiken, is de motivatie om deel te nemen voor 172.000 deelnemers (50 procent) het eerder kunnen stoppen met werken. De daaropvolgende groep, 29 procent van de deelnemers, weet nog niet waarvoor men spaart.

Aan de andere kant kan een beter vormgegeven levensloopregeling<sup>28</sup> goede aanknopingspunten bieden voor een verdere modernisering van de sociale zekerheid. Het Coalitieakkoord suggereert een uitbreiding van de levensloopregeling met een dekking van het werkloosheidsrisico. Een dergelijke levensloop-WW wordt uitgewerkt door Hermans en Pennings (2006). In hun voorstel wordt deze regeling verplicht. Er zou een kredietfaciliteit moeten komen en een solidariteitsfonds, waarin een deel van de inleg wordt gestort. Ten laste van het solidariteitsfonds wordt het risico van het niet kunnen terugbetalen van de schuld gedekt. Ook andere sociale risico's die zich lenen voor sociaal sparen zouden geleidelijk aan kunnen worden opgenomen in een vernieuwde levensloopregeling.

#### Zorgsparen

Het model van een individueel spaarsysteem is ook toepasbaar op de verzekering tegen ziektekosten, door de introductie van zogenaamde *medical savings accounts* (MSA's). Een MSA kan op verschillende manieren vorm krijgen, maar het systeem bestaat doorgaans uit het gelimiteerd sparen voor een deel van de zorguitgaven, in combinatie met een verzekering voor grote ziekterisico's.<sup>29</sup> De motieven om zorgsparen in te voeren lopen deels parallel met de argumenten die pleiten voor spaarsystemen in de sociale zekerheid. Het moreel gevaar in de vorm van overconsumptie wordt door eigen betalingen gereduceerd. Voorts wordt preventie gestimuleerd: de kosten van zorg als gevolg van een ongezonde leefstijl worden immers nu ook financieel merkbaar.<sup>30</sup> Kostenbesparingen zijn dan het gevolg. Ook komt dit model tegemoet aan heterogene preferenties, omdat keuzevrijheid wordt gestimuleerd. Bij zorgsparen spelen, anders dan bij de overige vormen van sociaal sparen, participatie-effecten geen rol. Het gaat meer om kostenbeheersing en -bewustzijn en het overeind houden van collectiviteiten die onder druk komen in een vergrijzende samenleving.<sup>31</sup>

Welke onderdelen van de zorg zouden kunnen worden ondergebracht in een MSA? In de eerste plaats is het financiële risico relevant. Als dit (erg) groot is, is een verzekering op zijn plaats. Als het financiële risico relatief beperkt is, zijn MSA's (en eigen betalingen) een optie. Ook de prijselasticiteit is relevant. Is deze laag (zoals bij ernstige ziektes of een ongeval

<sup>27</sup> Kösters (2007).

<sup>28</sup> Daarvoor zijn tal van suggesties gedaan, zie bijvoorbeeld Goudswaard en Caminada (2006), en Conneman en Bovenberg (2007). Het hiervoor gesignaleerde probleem dat er nog niet voldoende gespaard is als de regeling het meest nodig is (tijdens het spitsuur van het leven) zou bijvoorbeeld ondervangen kunnen worden door de fiscale ondersteuning niet op de opname, maar op de inleg te richten. Daarbij kan vanwege de 'verzilveringsproblematiek' beter de vorm van een toeslag worden gekozen dan van een heffingskorting.

<sup>29</sup> Jeurissen en De Bekker (2005).

<sup>30</sup> Jeurissen en De Bekker (2005) wijzen erop dat ook private verzekeraars die een MSA aanbieden vanwege substantiële inverdieneffecten prikkels zullen hebben om preventie te stimuleren.

<sup>31</sup> Fölster *et al.* (2003).

aannemelijk is), dan ligt collectieve financiering meer voor de hand. Bij een hoge prijselasticeit kan een MSA uitkomst bieden. Ten derde is de verdeling van de zorgconsumptie relevant. Wanneer bepaalde ziektekosten scheef zijn verdeeld, vormen MSA's een probleem uit het oogpunt van solidariteit. De totale zorgkosten blijken zeer scheef verdeeld: 10 procent van de bevolking vergt 70 procent van de kosten.<sup>32</sup> MSA's zijn daarom slechts inzetbaar als dekking van een beperkt deel van de zorguitgaven. In Singapore, dat een sterk ontwikkeld MSA-systeem kent, wordt bijvoorbeeld 9 procent van de totale zorgkosten via MSA-rekeningen gefinancierd.<sup>33</sup> Eichner, McClellan en Wise (1996) laten zien dat de zorgkosten per jaar in de Verenigde Staten onevenredig zijn verdeeld. Zij simuleren de introductie van een verplicht spaarsysteem voor zorgkosten tot aan het moment van pensionering, waaruit tot een behoorlijk maximum per jaar de zorgkosten moeten worden gefinancierd. Daarboven zijn de kosten collectief verzekerd. Over de levensloop blijken in dit geval de kosten als volgt verdeeld: 80 procent van de werknemers houdt bij pensionering meer dan 50 procent van het spaartegoed over; 5 procent houdt minder dan 20 procent over en heeft derhalve bij pensionering relatief minder te besteden. Overigens zullen deelnemers doorgaans een groter deel van hun MSA-saldo overhouden, omdat het te verwachten gedragseffect – een lagere zorgconsumptie vanwege de financiële prikkel – niet in de simulatie is meegenomen. De spreiding in kosten voor de huisarts en zorg aan het einde van het leven is beperkter dan die bij andere zorgvormen. MSA's zouden dan ook het beste op de eerstgenoemde zorgvoorzieningen gericht kunnen worden.

Ook risicoselectie vormt een potentieel probleem bij de MSA's. Analooq aan de huidige basisverzekering zouden verplichte deelname aan de regeling en acceptatieplicht voor verzekeraars daartegen de remedie kunnen bieden. Ook wordt een storting door de overheid op de MSA's van lagere inkomens en/of slechte risico's gesuggereerd.<sup>34</sup> Wellicht biedt het sparen voor toekomstige verbeteringen in de ouderenzorg, in de brede zin van het woord, goede mogelijkheden. De financiële houdbaarheid van de collectief gefinancierde ouderenzorg staat door de demografische ontwikkeling onder druk. De recente discussies over de aftrekbaarheid van de buitengewone uitgaven, eigen bijdragen in de thuiszorg en het scheiden van wonen en zorgverlening in verzorgings- en verpleeghuizen zijn hiervan illustraties. Tegelijkertijd bestaat de wens dat ouderen meer keuzemogelijkheden voor kwalitatief betere zorg krijgen. MSA's kunnen dan een vorm van kapitaalgedekte extra voorzieningen bieden, bovenop het basisaanbod. Sommigen zullen hiertegen bezwaar aantekenen omdat zo wordt toegewerkt naar een tweedeling in de ouderenzorg. Bovendien geldt ook hier: het nadeel ten opzichte van een verzekering is een verlies aan (risico)solidariteit, het voordeel is dat geen sprake is van moreel gevaar.

## 2.6 Conclusies

Diverse motieven liggen ten grondslag aan voorstellen om in de sociale zekerheid meer spaarelementen te introduceren. De belangrijkste motieven zijn:

<sup>32</sup> Jeurissen en De Bekker (2005); Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005).

<sup>33</sup> Hanvoravongchai (2002).

<sup>34</sup> Zie bijvoorbeeld Jeurissen en De Bekker (2005).

1. Met sparen (in combinatie met lenen) kan een individu zijn inkomen beter in de tijd (over de gehele levensloop) spreiden, terwijl minder verstorende heffingen noodzakelijk zijn.
2. Individuele spaarsystemen kennen geen moreel gevaar en stimuleren de arbeidsparticipatie.
3. Spaarsystemen bieden, afhankelijk van de vormgeving, flexibiliteit en keuzevrijheid.

Daar staan verschillende bezwaren tegenover:

1. De welvaartsvoordelen van verzekeren, te weten de risicopooling en het verminderen van onzekerheid, worden gemist.
2. Spaarsystemen gaan ten koste van de solidariteit tussen de deelnemers aan de regeling, ofschoon wel solidariteitselementen in een dergelijk systeem kunnen worden ingebracht.
3. De winst van meer keuzevrijheid moet niet worden overschat.

Een algehele vervanging van sociale verzekeringen door sociaal sparen lijkt gezien deze bezwaren niet denkbaar en ook niet wenselijk te zijn.

De voor- en nadelen van sparen en verzekeren zijn als het ware elkaars spiegelbeeld. Waarschijnlijk is een combinatie van sparen en verzekeren vanuit welvaartsoogpunt optimaal, althans als het gaat om risico's die op zijn minst voor een deel beïnvloedbaar zijn. Verschillende studies concluderen dat een systeem van verplicht sociaal sparen in combinatie met een publieke inkomensgarantie leidt tot een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.

Niet alle sociale risico's lenen zich voor sociaal sparen. Sparen is met name ongeschikt voor de dekking van langdurige arbeidsongeschiktheid. Werkloosheid (vooral kortdurende werkloosheid) en ziekteverzuim daarentegen kennen een relatief geringe herverdeling over de levensloop en een relatief sterke beïnvloedbaarheid en lenen zich daarom veel beter voor de introductie van spaarelementen. Ook voor grotendeels endogene risico's in verband met zorg en scholing is sparen een mogelijk instrument. Afhankelijk van de verwachte positieve externe effecten zijn er argumenten voor financiële steun door de overheid voor het sparen, bijvoorbeeld in de vorm van bepaalde fiscale faciliteiten. Ten slotte zouden spaarrekeningen ook bij de dekking van bepaalde ziektekosten een rol kunnen spelen. Het gaat dan vooral om zorg met een relatief beperkte kostenspreiding en aanvullende (ouderen)zorg.

Het sociaal sparen is een relevante optie voor verdere hervorming van het stelsel van sociale zekerheid, zij het niet voor alle sociale risico's en bezien in combinatie met verzekeren: niet verzekeren óf sparen, maar verzekeren én sparen.

Inmiddels kennen we een beperkte vorm van sociaal sparen via de in 2006 ingevoerde levensloopregeling. Deze is vooralsnog geen doorslaand succes, maar dat heeft ongetwijfeld ook te maken met het feit dat de huidige vormgeving van de levensloopregeling niet voldoet. Een aangepaste levensloopregeling kan aanknopingspunten bieden voor een verdere modernisering van ons stelsel van sociale zekerheid als dekking van meer sociale risico's in de regeling wordt opgenomen.

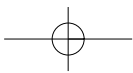
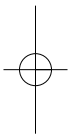
## Literatuur

- Andrén, D. (2003), Sickness-related Absenteeism and Economic Incentives in Sweden: A History of Reforms, *CESifo DICE Report*, 1(3), 54-60
- Andriessen, S., C.V. van Vuuren, en P.G.W. Smulders (2004), *Prikkels en sancties, bouwstenen voor een modern ziekteverzuimbeleid*, Hoofddorp: TNO Arbeid
- Beer, P.T. de (2005), Solidariteit in de risicosamenleving, in J.C.J. Boutellier, M. Drenth von Februar, R. Gude et al., *Leven in de risicosamenleving*, Amsterdam: Amsterdam University Press - Salomé, 77-85
- Bovenberg, A.L. (2005), Balancing Work and Family Life During the Life Course, *De Economist*, 154(4), 399-423
- Bovenberg, A.L., M.I. Hansen, and P.B. Sørensen (2008), Individual Savings Accounts for Social Insurance: Rationale and Alternative Designs, *International Tax and Public Finance*, 15(1), 67-86
- Bovenberg, A.L., and P.B. Sørensen (2004), Improving the Equity-Efficiency Trade-off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), 507-529
- Bovenberg, A.L., and P.B. Sørensen (2006), *Optimal Taxation and Social Insurance in a Lifetime Perspective*, Netspar Discussion paper No. 2006-003, Tilburg: Netspar
- Brown, A.J.G., J.M. Orszag, and D.J. Snower (2006), *Unemployment Accounts and Employment Incentives*, IZA Discussion Paper No. 2105, Bonn: IZA
- Butter, F.A.G. den, en U. Kock (2000), Meer arbeidsparticipatie met individuele spaarfondsen?, *Openbare Uitgaven*, 32(5), 200-212
- Conneman, P.J., en A.L. Bovenberg (2007), Naar een fiscale regeling voor inkomensderving, *Weekblad Fiscaal Recht*, 136(6726), 711-719
- Cronqvist, H., and R.H. Thaler (2004), Design Choices in Privatized Social-Security Systems: Learning from the Swedish Experience, *American Economic Review*, 94(2), 424-428
- Eichner, M.J., M.B. McClellan, and D.A. Wise (1996), *Insurance or Self-insurance?: Variation, Persistence, and Individual Health Accounts*, NBER Working Paper No. 5640, Cambridge MA: NBER
- Feldstein, M., and D. Altman (1998), *Unemployment Insurance Savings Accounts*, NBER Working Paper No. 6860, Cambridge MA: NBER
- Fölster, S. (2001), An Evaluation of Social Insurance Savings Accounts, *Public Finance and Management*, 1(4), 1-23
- Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag, and D. Snower (2002), *Assessing Welfare Accounts*, IZA Discussion Paper No. 533, Bonn: IZA
- Fölster, S., R. Gidehag, M. Orszag, and D. Snower (2003), Health Accounts and Other Welfare Accounts, *CESifo DICE Report*, 1(3), 9-14
- Goudswaard, K.P., en C.L.J. Caminada (2006), Het profijt van de levensloop, *Economisch Statistische Berichten*, 91(4498), 598-600
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, and H. Vording (2006), Financing the Welfare State, *Tax Notes International*, 42(8), 731-737
- Hanvoravongchai, P. (2002), *Medical Savings Accounts: Lessons Learned from Limited International Experience*, Geneva: World Health Organization

- Hermans, K., en F.J.L. Pennings (2006), Problemen en mogelijkheden van een Levensloop-WW, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 61(11-12), 486-493
- Hoff, S., en C. Vrooman (2002), *Zelfbepaalde zekerheden, individuele keuzevrijheid in de sociale verzekeringen: draagvlak, benutting en determinanten*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Jeurissen, P.P.T., en P.G.J.M. de Bekker (2005), Zorgsparen: theorie, empirie en internationale ervaringen, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(6), 280-291
- Jong, Ph. de, and M. Lindeboom (2004), Privatisation of Sickness Insurances: Evidence from the Netherlands, *Swedish Economic Policy Review*, 11(1), 121-144
- Kam, F. de (2007), *Sociale zekerheid. Twee toekomstbeelden*, Amsterdam/Hilversum: Mets en Schilt/Stichting Instituut Gak
- Koopmans, I. (2007), *De beheersing en verdeling van het zorgrisico. Modernisering van de sociale zekerheid 1987-2007*, Amsterdam: Aksant
- Kösters, L. (2007), Levenslooptregeling vooral voor hoogopgeleiden, *Sociaal-economische trends*, 2<sup>e</sup> kwartaal, 12-15
- Leijnse, F.L., K.P. Goudswaard, J. Plantenga, en J.P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Mooij, R.A. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, CPB Bijzondere Publicatie No. 60, Den Haag: Centraal Planbureau
- Nelissen, J.H.M. (1998), Annual versus Lifetime Income Redistribution by Social Security, *Journal of Public Economics*, 68(2), 223-249
- Nijboer, H. (2007a), *A Social Europe: Political Utopia or Efficient Economics? An Assessment from a Public Economic Approach*, Department of Economics Research Memorandum No. 2007.01, Leiden: Leiden University
- Nijboer, H. (2007b), De rol van de overheid bij individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling, en H. Vording (red.) *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 87-103
- Orszag, J.M., and D.J. Snower (1997), Expanding the Welfare System: A Proposal for Reform, *European Economy*, 4, 101-118
- Orszag, J.M., and D.J. Snower (2002), *From Unemployment Benefits to Unemployment Accounts*, IZA Discussion Paper No. 532, Bonn: IZA
- Ours, J. van (2003), WW in de eenentwintigste eeuw, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(1), 108-132
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005), *Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg*, Zoetermeer: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg
- Rezwani, F.H. (2006), *Een verplicht spaarsysteem voor het werkloosheidsrisico*, Dissertatie, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Rooij, M.C.J. van, C.J.M. Kool, and H.M. Prast (2007), Risk-return Preferences in the Pension Domain: Are People Able to Choose?, *Journal of Public Economics*, 91(3), 701-722
- Sociaal-Economische Raad (2001), *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, Den Haag: Sociaal-Economische Raad



- Sørensen, P.B., M.I. Hansen, and A.L. Bovenberg (2006), *Individual Savings Accounts and the Life-Cycle Approach to Social Insurance*, EPRU Working Paper Series, No. 2006-003, Copenhagen: University of Copenhagen
- Stiglitz, J.E., and J. Yun (2005), Integration of Unemployment Insurance with Retirement Insurance, *Journal of Public Economics*, 89(11/12), 2037-2067
- Sunstein, C.R., and R.H. Thaler (2003), *Libertarian Paternalism is not an Oxymoron*, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies Working Paper No. 03-2, Washington DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies
- Teulings, C.N. (1997), Keuzevrijheid versus solidariteit, *Economisch Statistische Berichten*, 82(4133), 961-965
- Tweede Kamer (2006-2007), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur* (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie), 30 891, nr. 4



## HOOFDSTUK 3

## Gezondheidszorg

A.R.B.J. Houkes  
L.M. Kok

### 3.1 Inleiding

Slikt u alles van uw verzekeraar? Met deze slogan probeerden apothekers eind 2007 verzekerden te sturen naar zorgverzekeraars die alle geneesmiddelen vergoeden en los te weken van verzekeraars die alleen goedkope medicijnen vergoeden. Daarop spanden verzekeraars een rechtszaak aan, die zij wonnen. De rechter oordeelde dat de campagne van de apothekers 'onjuist' en 'suggestief' was.<sup>1</sup> Het ging namelijk niet om het belang van de patiënt, zoals de apothekers beweerden, maar om de financiële belangen van de beroepsgroep. Zo zijn gedurende het afgelopen jaar meer juridische gevechten gevoerd, waarbij het draaide om de portemonnee van de zorgaanbieders. Invallen bij thuiszorgorganisaties door de Nederlandse Mededingingsautoriteit, invallen bij medicijnenfabrikanten door ambtenaren van de Europese Commissie, ziekenhuizen die de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) in gebreke stelden vanwege opgelegde budgetkorting en de invoering van maatstafconcurrentie. Het streven van de overheid om marktwerking in de zorgsector te bevorderen heeft in ieder geval als effect dat de betrokken partijen zich gaan gedragen als gewone marktpartijen, met alle juridische gevechten die daar bij horen.

In dit hoofdstuk gaan we na welke prikkels zorgaanbieders door recente wijzigingen van de regelgeving ervaren en hoe die prikkels uitwerken op de kosten van de zorg. Onderdeel 3.2 behandelt de curatieve sector, onderdeel 3.3 de via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten gefinancierde langdurige zorg en onderdeel 3.4 de huishoudelijke thuiszorg waarvoor gemeenten sinds 2007 verantwoordelijk zijn in het kader van de Wet maatschappelijke ondersteuning.

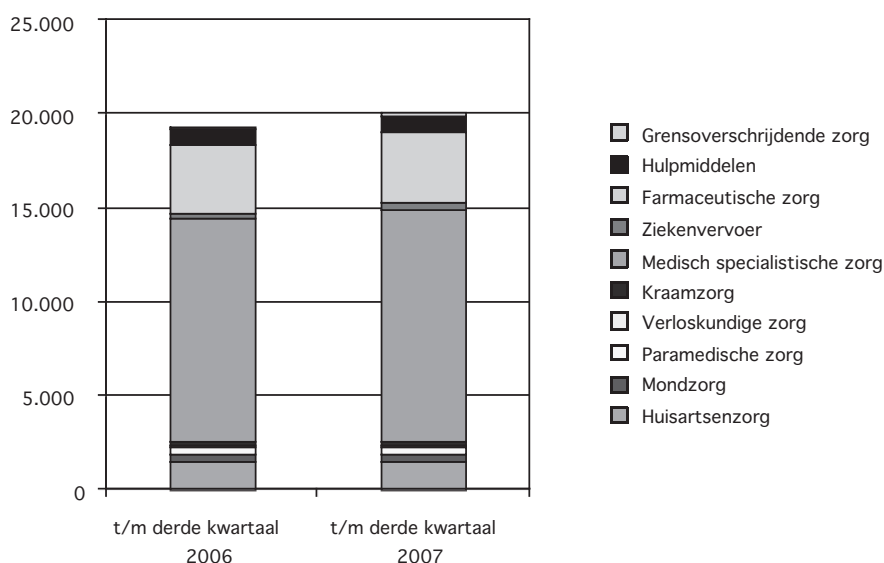
<sup>1</sup> Bericht in *NRC Handelsblad* van 21 december 2007.

### 3.2 Curatieve zorg

#### 3.2.1 Inleiding

Figuur 3.1 toont voor 2006 en 2007 de kosten van de curatieve zorg tot en met het derde kwartaal. De stijging van 2006 op 2007 bedraagt 4 procent, tot meer dan 20 miljard euro. Over heel 2006 kwamen de kosten van de curatieve zorg uit op 26 miljard euro.

Figuur 3.1 Kosten curatieve zorg (miljoen euro)



Bron: [www.cvz.nl](http://www.cvz.nl)

De grootste posten zijn de ziekenhuiszorg (de medisch specialistische zorg) met 61 procent van de totale kosten, de geneesmiddelen (aandeel 19 procent) en de huisartsenzorg (aandeel 8 procent). Het idee achter de per 1 januari 2006 ingevoerde Zorgverzekeringswet (Zvw) is dat verzekeraars een cruciale rol spelen bij de kostenbeheersing in de zorg. Zij worden geacht zorg in te kopen bij zorgaanbieders op basis van prijs en kwaliteit van de aangeboden diensten. Verzekerden worden geacht een verzekeraar te kiezen op basis van premie en de kwaliteit van ingekochte zorg. Of de verzekeraar slaagt in zijn nieuwe rol hangt af van de prikkels die hij zelf heeft om de kosten te beheersen, maar ook van de prikkels die patiënten en zorgaanbieders ervaren.

Hierna traceren wij welke prikkels de verschillende spelers hebben om het volume en de prijs van zorg te beperken, dan wel juist te verhogen. Eerst kijken wij naar de consumenten, dan naar de zorgverzekeraars en vervolgens naar de aanbieders met de grootste omzet: de ziekenhuizen, de huisartsen en de leveranciers van geneesmiddelen.

### 3.2.2 Consumenten

De consumenten geven en krijgen een stimulans om volume en prijs in de zorg te beperken. Ten eerste prikkelen zij de verzekeraars om hun premies laag te houden. Consumenten letten sinds 2006 veel scherper op de prijzen van verzekeringen. Uit onderzoek van Centraal Planbureau (CPB) en de Nederlandse Zorgautoriteit (Nza) blijkt dat de prijsgevoeligheid van verzekerden na de invoering van het nieuwe zorgstelsel sterk is gestegen.<sup>2</sup> Voor 2007 heeft een kwart van de Nederlanders de aangeboden zorgverzekeringen actief vergeleken.<sup>3</sup> Uiteindelijk heeft 4,5 procent gekozen voor een andere zorgverzekeraar; van deze overstappers koos 85 procent voor een collectieve verzekering.<sup>4</sup> In de groep die offertes heeft vergeleken zijn de hogere gezinsinkomens wat oververtegenwoordigd, maar het zijn vooral lagere inkomens die de overstap maakten.<sup>5</sup> In de monitor wordt dit als volgt verklaard. Hogere inkomensgroepen vinden het eenvoudiger om verzekeringen te vergelijken en te kiezen. Zij controleren of de keuze van vorig jaar nog steeds de beste is, maar voor een paar euro per maand gaan ze niet weg. Bij de lagere inkomens is een klein voordeel sneller interessant omdat het vrij beschikbare inkomen immers beperkt is. Mensen met een laag inkomen krijgen weliswaar een deel van hun premie vergoed via een zorgtoeslag, maar aangezien deze zorgtoeslag onafhankelijk is van de daadwerkelijk betaalde premie, hebben ook ontvangers van zorgtoeslag baat bij een zo laag mogelijke premie.

Ten tweede worden consumenten zelf gestimuleerd kosten en volume van zorg te beperken, doordat zij moeten bijbetalen aan de zorg die ze consumeren. In 2007 bestond het meebetalen in de curatieve zorg uit een zogenaamde *no claim* van maximaal € 255. Deze *no claim* was een soort statiegeld, dat mensen vooraf betaalden en begin 2008 naar rato terugkregen als ze in heel 2007 minder dan € 255 zorgkosten hadden gemaakt. Volume en prijs van enkele zorgsoorten bleken bescheiden beïnvloed te zijn door de *no claim*.<sup>6</sup> De *no claim* had waarschijnlijk enig effect op het aantal verwijzingen naar de specialist. Daarnaast heeft de *no claim* gezorgd voor lagere kosten per geneesmiddel. Mensen hebben vaker generieke geneesmiddelen gekocht. Ten slotte heeft de *no claim* een beperkt effect gehad op de hulpmiddelen (bril, gehoorapparaat). Geen effect is waargenomen op het aantal huisartsbezoeken of op de spoedeisende hulp.

Uit experimenten over besluitvorming onder risico blijkt dat mensen een verlies twee keer zo zwaar waarderen als een even grote winst.<sup>7</sup> Aangezien mensen sterker reageren op verliezen dan op winsten, heeft een eigen risico een grotere remmende werking dan een even grote *no claim*. Een eigen risico leidt daarom tot een grotere besparing op de zorguitgaven dan de *no-claim*regeling. De *no claim*regeling is afgeschaft en per 1 januari 2008 vervangen door een lager eigen risico. Omdat verlies twee keer zo zwaar telt als winst, zal naar verwachting het eigen risico van € 150 een vergelijkbaar effect hebben op de zorgconsumptie als een *no claim* van € 255. Tegelijkertijd is deze regeling meer risicosolidair. Chronisch zieken die sowieso het hele bedrag betalen, betaalden in 2007 € 255 en in 2008 € 105 minder.

2 Douven *et al.* (2007).

3 JMC & MarketResponse (2007).

4 Bericht in *Leidsch Dagblad* van 26 januari 2008.

5 JMC & MarketResponse (2007).

6 Goudriaan *et al.* (2007).

7 Kahneman en Tversky (1979).

### 3.2.3 Zorgverzekeraars

#### *Financiële prikkels*

Verzekeraars ervaren een sterke financiële prikkel om hun zorgpremies niet te veel te laten stijgen, omdat consumenten prijzen vergelijken en ieder jaar mogen overstappen. Voor een beheerste premie-ontwikkeling beschikken zij over drie strategieën. Ten eerste kunnen zij vooral gezonde, goedkope verzekerden proberen te trekken. Ten tweede kunnen zij proberen hun eigen administratieve kosten te drukken. Ten derde kunnen zij proberen de kosten van de ingekochte zorg te dempen. De eerste mogelijkheid is niet in het belang van consumenten, terwijl de andere twee mogelijkheden dat wel zijn. Daarom probeert de overheid via regelgeving de eerstgenoemde strategie onmogelijk te maken.

De particuliere verzekeraars die vroeger actief waren probeerden de kosten van de zorg vooral laag te houden door risicoselectie. Door mensen met potentieel hoge kosten te weren en mensen met lage kosten aan te trekken konden zij de zorgkosten (en daarmee de premie) lager houden dan hun concurrenten.<sup>8</sup> In het nieuwe stelsel zijn verzekeraars verplicht iedereen te accepteren. Zij krijgen compensatie voor dure verzekerden en moeten voor goedkope verzekerden geld afstaan. Dank zij deze 'verevening' hebben verzekeraars met een relatief dure populatie geen concurrentienadeel. Er zijn twee soorten verevening: ex ante en ex post. De verevening vooraf geschiedt op basis van kenmerken die het zorggebruik van een individu voorspellen: leeftijd, geslacht, farmaceutische kostengroepen, diagnose-kostengroepen, aard van het inkomen en regio. In 2008 wordt hier nog het kenmerk 'sociaal-economische status' aan toegevoegd. Deze ex-anteverevening stimuleert verzekeraars om bijvoorbeeld voor chronisch zieken goedkopere behandelingen te ontwikkelen. Zij krijgen immers veel geld voor dure klanten en als zij de kosten van deze patiënten kunnen beperken is het resterende bedrag voor de verzekeraar. Daarnaast worden verzekeraars ook achteraf verevend, op basis van werkelijke kosten. Deze maatregelen leiden ertoe dat risicoselectie in de praktijk nauwelijks voorkomt, zelfs niet via collectieve verzekeringen of aanvullende verzekeringen.<sup>9</sup>

Ten tweede kunnen verzekeraars hun eigen kosten beperken. Het gaat daarbij om personeelskosten en administratiekosten. Hiertoe hebben verzekeraars een sterke prikkel.

De prikkels die verzekeraars hebben om de kosten van ingekochte zorg te dempen zijn nog beperkt, als gevolg van de ex-postverevening. Een bijkomend nadeel is dat zij slechts geldt voor een beperkt deel van de zorg. De eerstelijnszorg (huisarts en behandelingen thuis) wordt bij voorbeeld niet ex post verevend. Dit betekent dat verzekeraars weinig prikkels ervaren om bijvoorbeeld een dure ziekenhuisbehandeling te vervangen door een veel goedkopere behandeling thuis. De ex-postverevening wordt dan ook langzaam afgeschaft. De drempel waarboven hoge daadwerkelijke kosten achteraf verevend worden, gaat in 2008 omhoog van € 12.500 naar € 20.000 per patiënt. Dit maakt het deel van de ziekenhuiszorg waarover verzekeraars risico lopen groter, waarmee de kans op risicoselectie toeneemt.

<sup>8</sup> Kok et al. (2000).

<sup>9</sup> Schut en De Bruijn (2007); De Bruijn en Schut (2007).

Al met al zijn de prikkels voor verzekeraars om risicoselectie toe te passen beperkt, maar daardoor ook de prikkels om de zorgkosten te verlagen. Maatregelen die de prikkels om de zorgkosten te dempen verhogen, verhogen ook de prikkels om risicoselectie toe te passen.

#### *Prijsvorming*

De invloed van verzekeraars op de prijzen van de zorg is nog beperkt. Dit komt enerzijds doordat prikkels om zwaar te onderhandelen vooralsnog ontbreken, maar er spelen ook praktische problemen. Zo gelden voor een groot deel van het zorgaanbod nog geen vrije prijzen. Bij de ziekenhuiszorg golden in 2007 voor slechts 10 procent van het volume vrije prijzen. Een tweede probleem is het gebrek aan informatie over de kwaliteit van door aanbieders verleende zorg. Hierdoor is het voor verzekeraars lastig hun verzekerden te sturen naar geprefereerde aanbieders. Het gevolg is dat alle verzekeraars bij nagenoeg alle ziekenhuizen nagenoeg alle soorten zorg hebben ingekocht. De verwachting is dat zodra er vertrouwde en goede informatie is over kwaliteitsverschillen in de zorg, het makkelijker wordt om patiënten te sturen. Uit onderzoek waarbij consumenten een keuze moesten maken tussen fictieve ziekenhuizen, op basis van prijs en kwaliteit, blijkt dat patiënten sterk reageren op financiële prikkels.<sup>10</sup> Ook uit onderzoek naar de keuze van apotheker blijkt dat gebruikers wel stuurbaar zijn. In het onderzoek liet 17 procent van de patiënten zich door een cadeaubon voor de drogist van € 10 naar een voorkeursapothek sturen. De reden om niet over te stappen was voor 25 procent van de patiënten loyaliteit en voor 32 procent afstand.<sup>11</sup> Kanttekening hierbij is dat cliënten een apotheker meer kiezen vanwege afstand dan kwaliteit. Geneesmiddelen zijn immers overal hetzelfde.

Er is overigens wel enige beweging in de markt. Zo heeft Univé een naturapolis in de markt gebracht met een lage premie (€ 933).<sup>12</sup> Bij deze polis worden de kosten alleen voor 100 procent vergoed als het gaat om gecontracteerde aanbieders. Voor deze polis heeft Univé slechts twaalf ziekenhuizen gecontracteerd voor de planbare zorg. Wie gebruik maakt van een andere aanbieder betaalt zelf een deel van de kosten. Deze polis is gericht op jongeren die weinig zorg gebruiken en dus minder geïnteresseerd zijn in kwaliteit en keuzemogelijkheden.

#### *Ontwikkeling zorgpremie*

In 2007 bedroeg de premie voor de basisverzekering gemiddeld € 1.135 voor een individueel verzekerde en € 1.056 voor een collectief verzekerde. In 2008 gaat de premie voor een individueel verzekerde met gemiddeld € 46 omlaag en de premie voor een collectief verzekerde met € 57.<sup>13</sup> Toch gaan mensen meer betalen, doordat de *no claim* wordt vervangen door een eigen risico. Via de *no claim* betaalden verzekerden alvast € 255 'statiegeld', dat zij naar rato terugkregen als zij minder dan € 255 verzekerde zorg hadden verbruikt. In wezen is zo'n *no claim* een vooruitbetaald eigen risico, dat is opgenomen in de premie. Een premiedaling van € 51 betekent in dit geval dus een premiestijging van € 204 voor mensen zonder zorg-

<sup>10</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2007b).

<sup>11</sup> Boone en Schut (2007).

<sup>12</sup> Of € 681 met een maximaal eigen risico van € 650. Bron: [www.zekur.nl](http://www.zekur.nl).

<sup>13</sup> Eisinger en De Boo (2007)

gebruik. Mensen die voor meer dan € 150 per jaar zorg verbruiken zijn juist goedkoper af. Vorig jaar waren zij € 255 aan niet terugontvangen *no claim* kwijt. Dit bedrag is gedaald naar € 150 eigen risico. De premiestijging komt overeen met de verwachting van het Ministerie van VWS. Dit hield op prinsjesdag al rekening met een prijsverhoging van € 154.

Dat verzekerden meer gaan betalen heeft vier oorzaken. Ten eerste zijn de zorgkosten met 4 procent gestegen. Ten tweede is het pakket uitgebreid met onder andere tandartszorg tot 21 jaar, meer kraamzorg en de anticonceptiepil. Ten derde moeten verzekeraars hun verliezen uit 2006 en in sommige gevallen ook 2007 goedmaken. Ten vierde is wettelijk bepaald dat werkgevers 50 procent van de zorgkosten op zich nemen via de loongerelateerde Zvw-premie. Door de lager dan verwachte nominale Zvw-premie is via de loongerelateerde premie uiteindelijk 51 procent bijgedragen. Dit moet volgens de wet binnen vier jaar gecorrigeerd worden. Hierdoor gaat de nominale premie in 2008 wat extra omhoog (en de loongerelateerde premie omlaag).

Ook de premies voor de aanvullende ziektekostenverzekering zijn gestegen. Verzekeraars leden in 2007 verlies op hun aanvullende zorgverzekering. Hierdoor hebben zij de premies van aanvullende verzekeringen in 2008 gemiddeld met 10 procent laten stijgen en worden de pakketten beperkt. Het aantal te vergoeden behandelingen is niet meer onbeperkt.

### 3.2.4 Ziekenhuizen

#### *Financiële prikkels*

In hoeverre stimuleert de huidige financieringssysteem ziekenhuizen hun volume en prijzen te beheersen? Op dit moment worden ziekenhuizen gestimuleerd het volume te beperken, omdat ze voor 80 procent van de zorg (het zogenaamde A-segment) grotendeels betaald worden met een vast budget, waarbinnen ze alle verrichtingen moeten uitvoeren. Meer volume maken leidt dus tot verlies. Voor 20 procent (het zogenaamde B-segment) zijn de prijzen vrij onderhandelbaar en ligt het volume niet vast. Bij hun onderhandelingen met de zorgverzekeraars over de productie in het B-segment moeten ziekenhuizen een volume/prijsafweging maken: bij te hoge prijzen kan een verzekeraar besluiten zijn verzekerden naar een ander ziekenhuis te sturen.

#### *Prijs- en volumeontwikkeling*

Omdat verzekeraars vrezen klanten te verliezen als zij niet nagenoeg ieder ziekenhuis voor nagenoeg ieder specialisme contracteren, is de marktmacht van ziekenhuizen groot. Omdat echter tegelijkertijd meer ruimte ontstond voor goedkope zelfstandige behandelcentra (centra waar slechts een beperkt aantal niet-spoedeisende behandelingen worden gedaan) zijn de prijzen van het B-segment niet sterker gestegen dan de prijzen uit het A-segment. Hierbij laten de prijzen van specialismen, waarbinnen de omzet van zelfstandige behandelcentra het grootst is, de geringste prijsstijging zien. Tussen 2005 en 2007 zijn de prijzen van het A-segment 2,8 procentpunt meer gestegen dan de prijzen van het B-segment. Onbekend is of het volume in het B-segment sterk is toegenomen ten opzichte van het A-segment. Wel zijn de wachttijden in het B-segment afgenomen, al zijn zij nog steeds aanzienlijk.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2007c).



Eén ziekenhuis heeft mogen experimenteren met vrije prijzen voor alle producten: de Sint Maartenskliniek in Nijmegen. In het eerste jaar (2005) stegen hier de prijzen. Daarop heeft de NZa geëist dat het gemiddeld gewogen prijsniveau in 2007 niet mocht stijgen ten opzichte van 2006. De Sint Maartenskliniek heeft zich aan deze eis gehouden en de prijzen met 4 procent verlaagd. Het volume is ondertussen wel sterk gestegen, in 2007 met 8,5 procent. Door de prijsdaling steeg de omzet met bijna 6 procent, na een omzetstijging in 2006 met bijna 15 procent. Het vermogen van de Sint Maartenskliniek is tijdens de jaren van het experiment verdubbeld. Ondanks het feit dat de Sint Maartenskliniek hogere prijzen rekent dan andere ziekenhuizen stijgt het volume sterk. Verzekeraars vinden de Sint Maartenskliniek een prettige onderhandelingspartner: er kan meer dan in andere ziekenhuizen. Omdat de Sint Maartenskliniek veel patiënten trekt, willen verzekeraars de kliniek niet van hun lijstje schrappen.<sup>15</sup>

De NZa geeft aan dat de kwaliteit van ziekenhuiszorg in 2007 nog onvoldoende transparant is.<sup>16</sup> Vergelijkbare informatie over de medische kwaliteit en patiëntervaringen is nog steeds beperkt. De ontwikkeling van indicatoren voor de medische kwaliteit loopt nog door tot 2011. Met de *Hospital Standardised Mortality Rate* (HSMR) kan eventueel een snelle slag gemaakt worden naar meer transparantie op het gebied van medische kwaliteit. Dit is echter een algemene indicator, die in het B-segment (knie-operaties en dergelijke) (hopelijk) weinig zal verschillen tussen ziekenhuizen. Naar verwachting is in 2008 landelijk informatie beschikbaar over ervaringen van patiënten.

#### *Maatstafconcurrentie*

Het kabinet acht de tijd rijp voor liberalisering van de gezondheidszorg. Uit vrees dat de verzekeraars voorshands nog onmachtig zijn prijzen en volumes te bewaken, kiest Den Haag voor gereguleerde marktwerking. In 2008 verdubbelt het B-segment tot 20 procent van de ziekenhuiszorg. In 2009 gaat het aandeel van het B-segment, waarover vrij mag worden onderhandeld, naar 70 procent. Voor 30 procent van de zorg blijft dan nog de oude bekostigingssystematiek gelden. Het gaat om zorg waarbij marktwerking niet goed mogelijk is, zoals spoedeisende hulp en topklinische zorg. Bij vrije onderhandeling is de prikkel om het volume te beperken weg en zullen aanbieders juist belang hebben bij een stijging van het volume. Er zijn al ziekenhuizen die acquireren in bijvoorbeeld verzorgingshuizen om staar te ontdekken.

Bij de verruiming van het B-segment met 50 procentpunt in 2009 geldt overigens wel een plafond voor de gemiddelde prijs over alle producten van een ziekenhuis. Dit prijsplafond wordt vastgesteld aan de hand van de gemiddelde werkelijke kosten in de sector. Omdat het prijsplafond wordt vastgesteld op basis van de gemiddelde kosten in de sector wordt gesproken van 'maatstafconcurrentie'. Is een ziekenhuis gemiddeld over al zijn producten duurder dan de maatstaf (het prijsplafond), dan moet alles boven de maatstaf aan de verzekeraar worden terugbetaald.

Deze aanpak prikkelt ziekenhuizen inefficiënties aan te pakken. Kostenverschillen boven het gemiddelde worden immers drastisch afgeroomd. Tegelijkertijd heeft maatstaf-

<sup>15</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2007e).

<sup>16</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2007c).

regulering een fors nadeel. Het bekostigingssysteem is ook meedogenloos bij alle gerechtvaardigde kostenverschillen. Denk hierbij aan hogere grondprijzen en duurder personeel in de Randstad, de grotere inzet van tolken, meer onbetaalde rekeningen in grote steden, en de behandeling van ingewikkelde gevallen in een gespecialiseerd ziekenhuis. Ook kostenverhogende kwaliteitsverbeteringen worden afgestraft.<sup>17</sup>

Daarnaast is er nog een ander probleem met kwaliteit. Uit internationale studies blijkt dat bij introductie van concurrentie op voor patiënten onzichtbare kwaliteit wordt beknipt op kosten van zichtbare kwaliteit.<sup>18</sup> Dit betekent dat zo lang patiënten nog weinig weten over de kwaliteit van hun zorg, liberalisering stimuleert tot verlaging van de kwaliteit van de verleende zorg. Maatstafconcurrentie versterkt dit effect nog. Dit betekent dat het – onafhankelijk van welk systeem gekozen wordt – vreselijk belangrijk is informatie over de kwaliteit van ziekenhuiszorg sterk te verbeteren. Hiermee is nog maar een aarzelend begin gemaakt.

### 3.2.5 Huisartsen<sup>19</sup>

#### *Financiële prikkels*

Bij de invoering van de Zorgverzekeringswet in 2006 is de bekostiging van de huisartsen veranderd. Voor die tijd kregen huisartsen een vast bedrag per ingeschreven ziekenfondsverzekerde, ongeacht het aantal consulten. In 2005 bedroeg dit abonnementsstarief € 76,20. Particulier verzekerde patiënten betaalden een bedrag per consult. In 2005 bedroeg dit consulttarief € 24,80. Sinds 2006 is iedereen op dezelfde manier verzekerd. Voor de huisartsen geldt sindsdien een gemengde bekostigingssystematiek: een vast bedrag per ingeschreven verzekerde plus een bedrag per consult. De bedragen per ingeschreven verzekerde en het consulttarief zijn zo vastgesteld, dat huisartsen er ten opzichte van de oude situatie niet op achteruit zouden gaan. In 2006 bedroeg het bedrag per ingeschreven verzekerde € 52 per jaar.<sup>2</sup> Het bedrag per consult (van minder dan 20 minuten) bedroeg € 9. Een verzekerde die drie keer per jaar naar de huisarts gaat levert de huisarts dus in totaal € 79 op (€ 52 plus drie keer € 9).

De gemengde bekostigingssystematiek geeft de huisarts betere prikkels voor het leveren van optimale zorg dan de oude systematiek.<sup>21</sup> Een vast bedrag per ingeschreven verzekerde prikkelt de huisarts om zo weinig mogelijk (nodeloze) verrichtingen te doen. Dit leidt enerzijds tot het risico van onderbehandeling en gezondheidsschade voor de patiënt, en kan de huisarts anderzijds bewegen patiënten te snel door te verwijzen naar de medische specialist, met het risico van overbehandeling en oplopende zorgkosten. Een bedrag per consult geeft de huisarts juist een prikkel om zo veel mogelijk te doen. Dat kan ertoe leiden dat de huisarts de patiënt juist nodeloos vaak laat terugkomen (overbehandeling) of te weinig doorverwijst naar de specialist (onderbehandeling). Wanneer bij gemengde bekostiging het tarief

<sup>17</sup> Poort, Houkes en Groot (2007).

<sup>18</sup> Propper *et al.* (2004).

<sup>19</sup> Koert van Buiren is co-auteur van dit onderdeel.

<sup>20</sup> Voor verzekerden ouder dan 65 jaar en verzekerden wonend in achterstandswijken gelden hogere bedragen.

<sup>21</sup> Smolders en Seinen (2007).

per consult zo is geprikt dat de huisarts geen winst of verlies maakt op het consult, dan valt de neiging weg patiënten te veel of te weinig terug te laten komen.

#### *Prijsvorming*

De genoemde bedragen van € 52 per ingeschreven verzekerde en € 9 per consult zijn door de overheid gedeceeteerde maximumtarieven. Zij zijn in 2005 vastgesteld na onderhandelingen tussen de overheid en de belangenorganisatie van de huisartsen (*Vogelaarakkoord*). Uitgangspunt was dat de kosten van de huisartsenzorg niet zouden stijgen ten opzichte van 2005. Bij het vaststellen van de tarieven is er destijds van uitgegaan dat een gemiddelde verzekerde 3,5 keer per jaar naar de huisarts gaat. Afsproken werd dat als verzekerden vaker naar de huisarts zouden gaan het consulttarief met terugwerkende kracht verlaagd zou worden.

Over de maximumtarieven moeten huisartsen in het nieuwe zorgstelsel onderhandelen met de zorgverzekeraars. Daarnaast wordt onderhandeld over bijkomende kosten voor een praktijkondersteuner en initiatieven die leiden tot modernisering en grotere doelmatigheid van de huisartsenzorg. De tarieven voor de praktijkondersteuner zijn gebonden aan een maximum, de tarieven voor innovatie zijn vrij.<sup>22</sup> In de praktijk is er geen sprake van één op één onderhandelingen tussen zorgverzekeraars en huisartsen. Meestal wordt namens een groep huisartsen onderhandeld met de regionaal dominante zorgverzekeraar. De overige zorgverzekeraars volgen de afspraken met de dominante zorgverzekeraar.

#### *Prijzen en volumina*

De tarieven die verzekeraars en huisartsen overeenkomen zijn vrijwel altijd gelijk aan de in het *Vogelaarakkoord* vastgestelde maximumtarieven. Dit kan duiden op sterke onderhandelingsmacht van de huisartsen, maar het kan ook betekenen dat de wettelijke maxima maar net toereikend zijn. De NZa ontvangt sterke signalen die duiden op een grote onderhandelingsmacht van huisartsen. Wat betreft de vrije tarieven voor innovatie hebben verzekeraars de indruk dat huisartsen te hoge tarieven bedingen in verhouding tot de kosten van de verrichtingen. Bovendien vinden ze dat de verrichtingen die volgens de huisartsen onder innovatie vallen vaak reguliere verrichtingen zijn die onder het reguliere consulttarief zouden moeten vallen.<sup>23</sup> De totale kosten voor innovatieve initiatieven zijn hoger dan geraamd in het *Vogelaarakkoord*.<sup>24</sup>

In 2006 vielen door een toename van het aantal consulten de totale kosten van de huisartsenzorg hoger uit dan in 2005. In plaats van 3,5 consult per verzekerde hebben huisartsen 4,1 consult per verzekerde gedeclareerd, een stijging van 16 procent. Volgens de huisartsen gingen in 2006 voormalig particuliere verzekerden vaker naar de huisarts, omdat voor hen het consulttarief aanzienlijk lager was dan in 2005. Cijfers van het CBS wijzen uit dat voormalig particulier verzekerden inderdaad vaker naar de huisarts gingen, maar voormalig ziekenfondsverzekerden juist minder, waardoor per saldo geen stijging van het aantal consul-

<sup>22</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2007a).

<sup>23</sup> Wij ontleen een en ander aan Nederlandse Zorgautoriteit (2007a).

<sup>24</sup> Vektis (2007).

ten heeft plaatsgevonden. Volgens verzekeraars moet de stijging van het aantal consulten worden toegeschreven aan:

- Een toename van het aantal herhalingsrecepten (waarvoor een half consulttarief gedeclareerd mag worden), omdat recepten in 2006 voor een kortere periode werden voorgescreven.
- Een hoger aantal lange consulten, waarvoor twee keer het consulttarief gedeclareerd mag worden.<sup>25</sup>

Kennelijk maakt de huisarts winst op deze tarieven. Deze moeten dus omlaag. De consulttarieven moeten immers zo worden vastgesteld dat zij precies de kosten dekken en de huisarts er geen winst of verlies op maakt.

Het Ministerie van VWS heeft – conform het *Vogelaarakkoord* – geprobeerd de consulttarieven met terugwerkende kracht te verlagen, om de budgetoverschrijding teniet te doen. De Landelijke Huisartsen Vereniging (LHV) heeft dit weten te voorkomen. Hierdoor zijn de kosten van de huisartsenzorg in 2006 fors gestegen. Met hoeveel precies is moeilijk te zeggen, omdat informatie ontbreekt over de kosten van huisartsenzorg voor particulier verzekerden in 2005. De kosten per verzekerde lagen echter in 2006 16 procent hoger dan per ziekenfondsverzekerde in 2005, terwijl ziekenfondsverzekerden vaker naar de huisarts gaan dan particulier verzekerden. Het brengen van particulier verzekerden onder de Zorgverzekeringswet had dus moeten leiden tot lagere kosten per verzekerde.<sup>26</sup> In de eerste drie kwartalen van 2007 bedroeg de kostenstijging ten opzichte van de eerste drie kwartalen van 2006 ongeveer 4 procent.<sup>27</sup>

### 3.2.6 Geneesmiddelen

#### *Financiële prikkels*

Apothekers krijgen van de overheid per receptregel waarvoor zij medicijnen leveren een vergoeding van € 6,10, ongeacht de prijs van het geneesmiddel. Daarnaast maken ze winst op de geneesmiddelen die ze inkopen. Dit laatste was eigenlijk niet de bedoeling. De receptregelvergoeding is ingevoerd om ervoor te zorgen dat apothekers doelmatig voorschrijven en zich niet laten leiden door de marge die ze op een geneesmiddel kunnen maken. In de praktijk blijken apothekers behalve de receptregelvergoeding echter omvangrijke bonussen te ontvangen van producenten van geneesmiddelen. De apotheker levert bij voorkeur het medicijn waaraan de hoogste bonus is gekoppeld. Producenten concurreren dus om de gunst van de apotheker via de hoogte van de bonus. Om apothekers een hoge bonus te kunnen geven, houden producenten de prijs nodeloos hoog. De apotheker brengt de officiële hoge prijs in rekening bij de patiënt of zijn zorgverzekeraar. De apotheker incasseert de bonus. Hiermee is via een omweg weer een systeem ontstaan waardoor apothekers winst maken op geneesmiddelen.

<sup>25</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2007a).

<sup>26</sup> College voor Zorgverzekeringen (2007).

<sup>27</sup> [www.cvz.nl](http://www.cvz.nl).

De prijs die de verzekeraar vergoedt is aan een maximum gebonden. Dit prijsplafond wordt bepaald door de prijs die voor andere medicijnen met dezelfde werkbare stof wordt gevraagd. De producent die het geneesmiddel heeft ontwikkeld en het als eerste op de markt heeft gebracht heeft door naamsbekendheid een voorsprong op producenten die het na het aflopen van het octrooi op de markt brengen (de zogenaamde generieke geneesmiddelen). De merkproducent kan daardoor zijn prijs hoog houden, zonder geheel van de markt te worden verdreven. Dit blijkt in de praktijk voor merkproducenten een lucratievere strategie te zijn dan het sterk verlagen van de prijs van het merkartikel, om langs die weg een groot marktaandeel te behouden.<sup>28</sup> De maximumvergoeding wordt mede beïnvloed door de hoge prijs van het merkmedicijn. De producenten van generieke producten kunnen daardoor ook hun prijs relatief hoog zetten, zonder dat de consument hoeft bij te betalen. Dit biedt de ruimte voor de generieke producenten om bonussen te geven aan de apothekers. Merkproducten geven geen bonussen, omdat zij geld nodig hebben voor het investeren in nieuwe geneesmiddelen. Daardoor is het voor de apotheker lucratiever om generieke geneesmiddelen te verkopen.

De overheid probeert de door apothekers getoucheerde bonussen terug te sluizen via de *claw back*-regeling. De *claw back* is een wettelijk kortingspercentage (6,82 procent) dat de apotheker verplicht moet doorberekenen in de prijzen van receptgeneesmiddelen, met een maximum van € 6,80 per voorschrift. Het bedrag van de *claw back* mag niet in rekening worden gebracht aan de patiënt of zijn zorgverzekeraar, maar komt voor rekening van de apotheek.

#### *Prijsvorming*

De *claw back*-regeling zorgt ervoor dat een deel van de bonussen in de collectieve kas vloeit. Om de winst uit bonussen op peil te houden, spannen apothekers en farmaceutische industrie samen om de brutobonussen op te voeren. Dit kan door de officiële prijs van geneesmiddelen op te schroeven, of niet te verlagen terwijl daarvoor wel ruimte is. Verzekeraars proberen nu de officiële prijzen omlaag te krijgen, door verzekerden voor te schrijven welk geneesmiddel vergoed wordt binnen een groep van geneesmiddelen met dezelfde werkzame stof. De apotheker heeft dan niet langer de vrijheid om het medicijn voor te schrijven dat de hoogste bonus oplevert. De verzekeraar kiest het medicijn met de laagste officiële prijs. Producenten die in aanmerking willen komen als voorkeursleverancier moeten dus hun officiële prijs verlagen. Producenten gaan nu concurreren om de gunst van de verzekeraar, in plaats van om de gunst van de apotheker. Dit is gunstig voor de verzekerden als het leidt tot lagere premies.

Apothekers hebben verzekerden via advertenties in de krant opgeroepen zich niet te verzekeren bij verzekeraars die apothekers opleggen welk medicijn ze moeten leveren. Volgens apothekers is dit slecht voor de verzekerde, omdat de apotheker beter weet welk medicijn goed is voor de patiënt dan de verzekeraar. Dit is echter een oneigenlijk argument. Artsen schrijven de werkzame stof voor die in de medicijnen moet zitten. Alleen bepaalt nu de

<sup>28</sup> Scherer (2000).

verzekeraar in plaats van de apotheker welke producent die stof mag leveren. De werkzaamheid van de medicijnen verschilt niet.

#### *Prijzen en volumina*

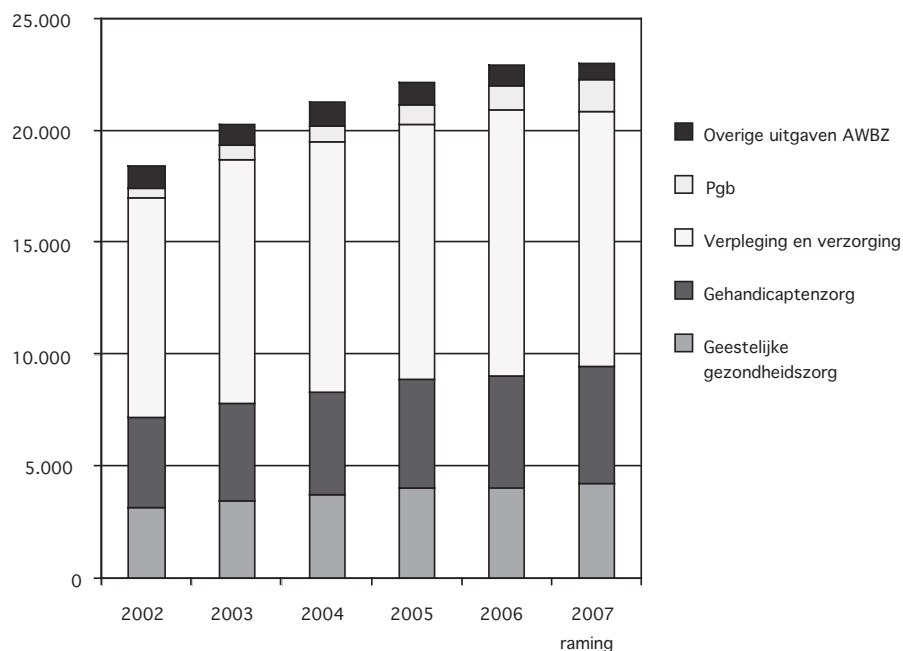
Als gevolg van het gevoerde overheidsbeleid is de prijsontwikkeling van geneesmiddelen in de afgelopen jaren gematigd geweest. Het beleid om het gebruik van merkgeneesmiddelen te vervangen door generieke geneesmiddelen heeft inderdaad geleid tot verschuivingen. Dit komt mede doordat dit beleid zeer gunstig was voor de portemonnee van de apothekers. De systematiek van prijsvorming in de geneesmiddelenmarkt betekent echter nog steeds dat een ondoorzichtig geheel bestaat van officiële en onofficiële prijzen. De prijzen van generieke middelen zijn nog altijd hoger dan strikt genomen nodig is. Verzekeraars lijken met hun preferentiebeleid goed in staat om de prijzen van geneesmiddelen te beheersen. Geneesmiddelen zijn homogene goederen; de kwaliteit van generieke middelen en het merk-geneesmiddel met dezelfde werkzame stof verschilt niet. Bij hun inkoopbeleid hoeven verzekeraars dus alleen naar de prijs te kijken en dat lukt kennelijk goed. Om de markt transparant te krijgen zou het hele systeem van maximumprijzen, bonussen en de *claw back* daarvan op de helling moeten. Juist op deze markt zou de overheid een flinke stap terug kunnen doen en verzekeraars de ruimte moeten laten om afspraken te maken met producenten en apothekers.

### **3.3 Langdurige zorg**

#### **3.3.1 Inleiding**

Figuur 3.2 toont de kostenontwikkeling bij voorzieningen die worden gefinancierd krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Ten opzichte van 2002 liggen de lasten in 2007 zo'n 25 procent hoger. De groei was het sterkst tot 2004, het moment waarop de AWBZ is gemoderniseerd. Van 2002 op 2003 stegen de kosten met 10 procent, daarna met 4 procent per jaar. Als gevolg van de overheveling van de huishoudelijke zorg naar de gemeenten, zijn de lasten in 2007 niet gestegen ten opzichte van 2006. Binnen de AWBZ stijgen de kosten voor het persoonsgebonden budget (pgb) het snelst: van 413 miljoen euro in 2003 tot naar schatting 1,4 miljard euro in 2007, een toename met 250 procent. De AWBZ-premie daalt in 2008 van 12,55 naar 12,0 procent, dit als gevolg van de groei van de macropremiegrondslag en de overheveling van de huishoudelijke zorg naar de gemeenten.

Figuur 3.2 Kostenontwikkeling AWBZ (miljoen euro)



Bron: www.cvz.nl

De belangrijkste spelers in de markt voor langdurige en chronische zorg zijn de cliënten (de zorggebruikers), de zorgkantoren (die de zorg inkopen) en de zorgaanbieders. Wij gaan na welke prikkels deze spelers hebben om het volume en de prijs van zorg te beperken dan wel juist te verhogen. De zorgaanbieders splitsen we niet verder uit naar sector, omdat in alle drie de sectoren (verpleging en verzorging, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg) dezelfde bekostigingssystematiek geldt en aanbieders dus dezelfde prikkels ervaren.

### 3.3.2 Consumenten

Op markten die functioneren volgens het boekje, zorgt het prijsmechanisme voor een goede afstemming tussen vraag en aanbod. In de zorg is ervoor gekozen het prijsmechanisme nauwelijks te laten werken. Dit betekent dat degene die zorg nodig heeft geen afweging maakt tussen prijs, kwaliteit en hoeveelheid van de goederen die in zijn zorgbehoefte (kunnen) voorzien. De consument kiest voor optimale kwaliteit en hoeveelheid zonder rekening te houden met de prijs. Dit probleem speelt zowel in de langetermijnzorg als in de curatieve sector. In de curatieve sector wordt de hoeveelheid zorg evenwel nog enigszins gelimiteerd door de aandoening. Gezonde mensen zullen doorgaans niet veinzen ziek te zijn om toch maar een behandeling te krijgen. Artsen zijn geneigd meer zorg aan te bieden dan strikt noodzakelijk (*supplier induced demand*). Maar artsen gaan niet snijden in gezond vlees (behalve plastisch chirurgen). In de langetermijnzorg staat echter een nog kleinere rem op de hoeveelheid zorg waarop mensen een beroep zouden willen doen. Ook gezonde mensen huren

immers graag iemand in die het huis voor ze schoonhoudt. Daarom wordt de zorgbehoefte in deze sector geïndiceerd door een onafhankelijk indicatieorgaan (het CIZ).

Om de vraag naar zorg te beperken betalen cliënten verder een eigen bijdrage voor AWBZ-zorg. Deze hangt af van het inkomen, de hoeveelheid afgenomen zorg en de vorm waarin de zorg wordt geleverd, extramuraal of intramuraal. De eigen bijdrage (voor AWBZ en Wmo samen) is nooit meer dan een wettelijk –inkomensafhankelijk – maximumbedrag. Aangezien de eigen bijdrage niet afhankelijk is van de prijs van de aangeboden zorg, vormt zij geen stimulans om de prijs van de zorg laag te houden. De eigen bijdrage stimuleert consumenten wel om het volume enigszins te beperken. Per 1 januari 2008 is de eigen bijdrage voor mensen die in een AWBZ-instelling verblijven voor iedereen inkomensafhankelijk. Sinds 2003 was de regeling al inkomensafhankelijk voor mensen die nieuw in de regeling kwamen. Destijds is besloten mensen die al in een instelling verbleven nog vier jaar (later is dit vijf jaar geworden) onder de oude regeling te laten vallen.

Per 1 januari 2006 is de eigen bijdrage voor ondersteunende begeleiding en activerende begeleiding afgeschaft. Het gebruik van deze diensten, met name van de ondersteunende begeleiding, is sindsdien sterk toegenomen.

#### *Persoonsgebonden budget*

Cliënten kunnen kiezen voor zorg in natura of voor een persoonsgebonden budget (pgb).<sup>29</sup> Het idee van een pgb is dat de cliënt zelf het meeste zicht heeft op de eigen behoefte aan zorg en daardoor beter in staat is zijn zorgvraag te articuleren. Daarnaast is de zorgvrager over het algemeen beter in staat de kwaliteit van de zorg te beoordelen dan de verzekeraar. Een markt waarin de vragers pgb-houders zijn zal hierdoor leiden tot een hogere kwaliteit van de zorg. Uit evaluatieonderzoeken blijkt dat pgb-houders de kwaliteit van de ontvangen zorg inderdaad hoger waarderen dan degenen die zorg in natura ontvangen. Het verschil zit vooral in de continuïteit van de zorg: bij mensen die zorg in natura ontvangen wisselen de hulpverleners vaker en valt de zorg ook vaker uit. Verder is de hulpverlener die voor een pgb-houder werkt flexibeler in het type taken dat hij uitvoert. Behalve huishoudelijk werk en verzorging kan hij bijvoorbeeld ook klusjes in huis verzorgen.<sup>30</sup> Het pgb maakt de markt dynamischer; er is directe vraagsturing. Innovaties kunnen daardoor gemakkelijker van de grond komen.

Cliënten met een pgb voor AWBZ-zorg hebben een grote vrijheid om dit te besteden. Ze hoeven niet per se de zorg in te kopen die door het CIZ geïndiceerd is. Ze mogen ook andere zorg inkopen, zolang het om zorg gaat die onder de AWBZ valt. Een deel van het pgb mogen ze vrij besteden; dit hoeven ze dus helemaal niet aan zorg uit te geven. In 2008 bedraagt het verantwoordingsvrije bedrag weer 1,5 procent van het netto pgb, met een minimum van € 250 en een maximum van € 1.250 (beide bedragen op jaarbasis). In 2007 werd het verantwoordingsvrije bedrag opgehoogd naar € 2500, maar dat is per 1 januari 2008 dus weer teruggedraaid. Wie minder uitgeeft dan het te verantwoorden deel van het pgb moet het overschot geheel terugbetalen.

<sup>29</sup> Het pgb wordt uitgebreider behandeld in hoofdstuk 11.

<sup>30</sup> De Klaver en Scholten (2002).



Een nadeel van de huidige opzet is dat wanneer cliënten de prijs of het volume van de zorg weten te beperken, zij daar zelf geen voordeel van hebben. Pgb-houders hebben dus een prikkel om in ieder geval het te verantwoorden bedrag geheel op te maken, ook als ze wellicht met minder zorg toe zouden kunnen. Een systeem waarbij pgb-houders slechts een deel van het overschot hoeven terug te betalen zou ze sterker prikkelen om prijzen en volume laag te houden. Een ander nadeel van de opzet is dat pgb-houders minder inkoopmacht hebben dan verzekeraars, waardoor de druk op de prijzen kleiner is. Bij de manier waarop de zorgverzekeraars op dit moment onderhandelen (zie hierna) gebruiken de verzekeraars hun inkoopmacht echter nog nauwelijks. Een derde nadeel van het pgb is het 'moreel risico': pgb-houders kunnen het budget aan andere zaken besteden dan aan zorg. Zij moeten weliswaar verantwoording afleggen over hun zorgkosten, maar de controle hierop wordt slechts steekproefsgewijs uitgevoerd. De kosten kunnen daardoor hoger uitvallen dan bij zorg in natura. Een laatste nadeel zijn de hoge administratieve lasten, zowel voor de cliënt als voor de steekproefcontroles.

Het gebruik van het pgb is de afgelopen jaren sterk gegroeid. Het Ministerie van VWS zoekt momenteel uit wat daarvan de oorzaken zijn. De verhoging in 2007 van het vrij besteedbare bedrag naar € 2.500 zal vermoedelijk een van de oorzaken zijn. Ook het afschaffen van de eigen bijdrage voor ondersteunende begeleiding zal een rol hebben gespeeld. Deze maatregel heeft ertoe geleid dat zorgaanbieders de bewuste diensten 'gratis' konden aanbieden. Het ligt voor de hand te veronderstellen dat hier sprake is geweest van *supplier induced demand*. Verder kan de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning een rol hebben gespeeld. Via het pgb van de AWBZ kon de cliënt zijn vertrouwde, duurdere, zorg blijven houden. Ook hier zijn er signalen dat zorgaanbieders cliënten hebben gestimuleerd een pgb aan te vragen.

### 3.3.3 Verzekeraars en zorgkantoren

Verzekeraars ervaren in de praktijk geen stimulans om kosten en volume van de lange-termijnzorg te beperken. In de Zorgverzekeringswet is geregeld dat de zorgverzekeraar waarbij de verzekerde zijn basisverzekering heeft afgesloten ook verantwoordelijk is om deze verzekerde AWBZ-zorg te leveren. Dit zou in theorie de verzekeraar kunnen stimuleren om zorg in te kopen die de cliënt wenst. Hij loopt immers het risico de klant anders als verzekerde te verliezen. In de praktijk hebben de zorgverzekeraars de uitvoering van de AWBZ echter per regio uitbesteed aan een zorgkantoor. De verzekeraar die het zorgkantoor voert, is meestal marktleider in die regio. Het helpt consumenten die ontevreden zijn over de ingekochte AWBZ-zorg dus niet om over te stappen naar een andere verzekeraar. Deze zal zijn zorg door precies hetzelfde zorgkantoor laten inkopen. Omdat consumenten niet kunnen overstappen wanneer de ingekochte zorg hen niet bevalt, zijn de prikkels voor het zorgkantoor om goede en doelmatige zorg in te kopen en te luisteren naar de wensen van de consument slechts beperkt.<sup>31</sup> Het enige alternatief dat consumenten hebben is zelf zorg te kopen via een persoonsgebonden budget. Hiervoor ontvangen zij echter vaak een lager bedrag (75 procent van

31 Nederlandse Zorgautoriteit (2007d).

de kosten van zorg in natura is een standaardbedrag). Daarnaast krijgen zorgkantoren die niet uitkomen met hun budget op basis van nacalculatie alle kosten vergoed. Uiteraard stimuleert dit zorgkantoren niet om de kosten te beperken. Wel moeten ze daarvoor aantonen alles te hebben gedaan om met hun budget uit te komen.

### 3.3.4 Extramurale AWBZ-zorg

#### *Financiële prikkels*

De prestatie maatstaf in de AWBZ voor de extramurale zorg is 'uren achter de voordeur'. Het maximumuurtarief wordt vastgesteld door de NZa en is (sinds 1 april 2003) afhankelijk van de functie die wordt geleverd. De volgende zeven functies worden onderscheiden:

1. Behandeling
2. Activerende begeleiding
3. Ondersteunende begeleiding
4. Verpleging
5. Persoonlijke verzorging
6. Huishoudelijke verzorging
7. Verblijf.

De functie *Huishoudelijke verzorging* is per 1 januari 2007 overgegaan naar de gemeenten. De functie *Verblijf* wordt uitsluitend aangeboden door intramurale instellingen.

Door de bestaande prestatie maatstaf levert doelmatiger werken 'achter de voordeur' voor de zorgaanbieder geen enkel voordeel op, en vaak zelfs een nadeel in de vorm van omzetverlies. Efficiencywinst door vermindering van de uren die niet achter de voordeur worden doorgebracht levert de zorgaanbieder wel voordeel op. Het is dus voor de instelling gunstig om bijvoorbeeld reistijden (van de ene klant naar de andere) en ziekteverzuim terug te dringen. De bekostiging biedt echter geen prikkels om het volume van de zorg te beperken. Elk uur achter de voordeur wordt immers bekostigd. Zorgaanbieders onderhandelen met zorgkantoren over de uurtarieven. Hiervan kan een prikkel uitgaan om de prijzen laag te houden, uit angst om niet of voor minder uren gecontracteerd te worden door het zorgkantoor.

#### *Prijsontwikkeling*

Doordat zorgkantoren geen prikkels hebben om de prijs laag te houden blijken zorgaanbieders in staat om prijzen af te spreken die dicht tegen het maximumtarief aanliggen.<sup>32</sup> Instellingen met een groot marktaandeel blijken hogere prijzen te kunnen bedingen dan instellingen met een kleiner marktaandeel. Dit komt niet doordat grote instellingen een hogere kwaliteit leveren, maar doordat ze meer marktmacht hebben.<sup>33</sup> De onderzoekers vonden zelfs een negatieve relatie: hoe groter de instelling, hoe lager de kwaliteit.

<sup>32</sup> Nederlandse Zorgautoriteit (2007a).

<sup>33</sup> Mosca et al. (2007).

### 3.3.5 Intramurale AWBZ-zorg

#### *Financiële prikkels*

Momenteel ervaren zorginstellingen waar mensen wonen nauwelijks een prikkel om prijzen en volume in de hand te houden, omdat zorgkantoren weinig druk voelen om scherp te onderhandelen. Per 1 januari 2009 komt hierin verandering. Vanaf dat moment worden zorginstellingen gefinancierd via zogenaamde zorgzwaartepakketten (zzp's). Een zzp is een volledig pakket van zorg dat aansluit op het soort zorg dat de cliënt, gegeven zijn of haar kenmerken, nodig heeft. Er zijn in totaal 51 zzp's voor de drie sectoren binnen de intramurale zorg: 10 voor de verpleging en verzorging, 13 voor de geestelijke gezondheidszorg en 28 voor de gehandicaptenzorg. Op dit moment krijgen instellingen nog een budget op basis van onder andere het aantal cliënten, het aantal bedden, het aantal verpleegdagen, het soort instelling en de zorgzwaarte.<sup>34</sup> Door de invoering van zzp's ontvangen instellingen straks een bedrag per patiënt. Dit bedrag is afhankelijk van de intensiteit van de zorg die de patiënt nodig heeft. De Nza stelt voor elk zorgzwaartepakket een (maximum)prijs vast. De zzp's geven het gemiddeld aantal uren aan dat beschikbaar is voor de patiënt, maar bepalen niet hoe de zorg moet worden verleend. Dit wordt door de patiënt en de zorgverlener samen in een zorgplan vastgelegd. Het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ) begon in juni 2007 de eerste patiënten te indiceren voor zorgzwaartepakketten. Vanaf 2009 zullen de instellingen daadwerkelijk gefinancierd gaan worden via zzp's. Vanaf dan zullen zij dus geld krijgen voor iedere patiënt waaraan ze zorg verlenen, ongeacht hoeveel of welke zorg ze hen daadwerkelijk leveren. Dit stimuleert instellingen om bijvoorbeeld kostenbesparende innovaties te doen. Zolang de instellingen nog betaald worden naar capaciteit leveren zulke innovaties niets op, maar beperken die juist de toekomstige financiering. Zorgzwaartepakketten verhelpen dit.

### 3.4 De Wet maatschappelijke ondersteuning

Per 1 januari 2007 trad de Wet maatschappelijke ondersteuning in werking. De Wmo voegde drie wetten samen: de vroegere Welzijnswet (3 miljard euro), de Wet voorzieningen gehandicapten (1 miljard euro) en een deel van de AWBZ (1,6 miljard euro). De Wmo maakt de gemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning; hulp in de huishouding maakt hier deel van uit. Gemeenten bepalen zelf welke diensten worden aangeboden en wie deze diensten leveren. Zij moeten voor deze dienstverlening werven volgens Europese aanbestedingsregels.

De verantwoordelijkheid voor de indicatiestelling voor hulp in de huishouding is in 2007 van het CIZ overgegaan naar de gemeente. Vóór 2007 mochten thuiszorginstellingen in sommige gevallen gebruik maken van een standaard indicatie protocol (SIP) om daarmee cliënten te indiceren. Hiermee hadden zij zelf direct invloed op het volume van de zorg. Per 1 januari 2007 mag dit vrijwel nergens meer.

<sup>34</sup> Voor cliënten die meer uren zorg dan de basiszorg nodig hebben, kan de instelling aanvullende zorg gefinancierd krijgen.

*Financiële prikkels gemeenten*

Het budget voor de uitvoering van de Wmo is toegevoegd aan het gemeentefonds. Als gemeenten bij de uitvoering van deze nieuwe taak geld overhouden, dan kunnen zij dit aan andere zaken besteden. Gemeenten hebben dus een sterke prikkel om volume en prijzen van de zorg laag te houden. Ze hebben ook een prikkel om de kwaliteit op peil te houden. Veel klachten over de kwaliteit leiden bij de eerstvolgende gemeenteraadsverkiezingen immers mogelijk tot stemmenverlies voor in het College van B&W vertegenwoordigde partijen.

*Financiële prikkels aanbieders*

De financiële prikkels voor aanbieders van huishoudelijke hulp verschillen tussen gemeenten. In gemeenten die de zorg na aanbesteding toewijzen aan de instelling met de laagste prijs of met de beste prijs/kwaliteitverhouding ervoeren bestaande aanbieders een sterke stimulans om de prijzen laag te houden om hun marktaandeel te behouden. Niet geselecteerd worden door de gemeente heeft voor aanbieders zeer grote consequenties. Dit komt doordat thuiszorg een zeer lokale markt is: hulpverleners zijn niet bereid grote afstanden te reizen. Het verliezen van de aanbesteding in een gemeente kan daardoor niet worden gecompenseerd met het winnen van de aanbesteding in een andere gemeente. Verliezen van de aanbesteding heeft daarom voor de betreffende aanbieders de consequentie dat al het personeel in loondienst met onmiddellijke ingang ontslagen moet worden. In zo'n situatie is het (tijdelijk) onder de kostprijs werken soms lucratiever dan de faillissementskosten te aanvaarden. In gemeenten die het zogenaamde 'Zeeuwse model' hanteerden bepaalde de gemeente de prijs en konden alle aanbieders die voor die prijs wilden werken toetreden tot de markt.

*Prijsontwikkeling*

De invoering van de Wmo heeft in 2007 gezorgd voor een sterke daling van de prijzen van de thuiszorg. Gemeenten hebben in totaal 200 miljoen euro overgehouden.<sup>35</sup> Volgens Deloitte liggen de prijzen op dit moment zelfs 2,5 tot 7,5 procent lager dan de kostprijs.<sup>36</sup> De prijsverlaging had een paar oorzaken, die elkaar hebben versterkt. Veel thuiszorgorganisaties hebben lage prijzen geboden in de aanbesteding, uit angst marktaandeel te verliezen. Soms lagen deze prijzen zelfs onder de kostprijs. Vanwege de enorme consequenties van het verliezen van de aanbesteding ontstond een *race to the bottom*, waarbij de aanbieders hun prijzen zo laag mogelijk zetten om maar geselecteerd te worden. In gemeenten die zowel op prijs als op kwaliteit selecteerden was dit niet anders. Veel gemeenten hadden in hun bestek het criterium kwaliteit meegenomen. Vaak telde dit zwaar mee. Zij hadden dit begrip echter zo (globaal) omschreven dat alle thuiszorgorganisaties er ongeveer even hoog op scoorden. Dit betekende dat de prijs uiteindelijk vaak toch de doorslag heeft gegeven.

Hieruit zijn twee conclusies te trekken. Men zou kunnen stellen dat de kwaliteitscriteria specifiekere moeten worden geformuleerd. Dit is bijvoorbeeld de mening van prof. J. Telgen, hoogleraar inkoopmanagement aan de TU Twente. Men zou echter ook kunnen zeggen dat bij gelijke kwaliteit op de voor de gemeente relevante punten, de prijs terecht de doorslag

<sup>35</sup> Bericht in *Zorgvisie*, 13 februari 2008.

<sup>36</sup> Deloitte Consulting (2007).

geeft. Dit is de mening van bijvoorbeeld de gemeente Haarlem. Die benadrukt dat kwaliteit juist heel belangrijk was. Daardoor vielen schoonmaakbedrijven bij de voorselectie af. Er bleven alleen maar zorgorganisaties over die kwalitatief niet veel voor elkaar onderdeden. “Ja, dan geeft de prijs uiteindelijk de doorslag. De verliezende partijen waren gewoon te duur. Dan zouden we jaarlijks drie tot vier miljoen duurder uit zijn op een begroting van twaalf miljoen euro”.<sup>37</sup>

De belangrijkste oorzaak voor de prijsverlaging ligt echter niet in de aanbestedingsprocedure, maar bij de verandering van de indicatiestelling. De zorgaanbieders gingen er vanuit dat de verhouding tussen het aantal mensen dat ingewikkelder huishoudelijke zorg (HV2) en relatief eenvoudige zorg (HV1) krijgt ongeveer gelijk zou blijven aan het jaar ervoor. Er was echter iets vreemds aan de hand. Het CIZ indiceerde in 2006 voor 85 procent van de mensen HV1 en voor 15 procent HV2, waar hoger opgeleid personeel voor nodig is.<sup>38</sup> In werkelijkheid kregen echter in 2006 slechts 20 tot 30 procent van de geïndiceerden HV1 en 70 tot 80 procent HV2. In de praktijk bleken de zorgaanbieders te bepalen welke zorg geleverd werd. Dat deze verhouding in werkelijkheid bijna andersom lag, kan verschillende oorzaken hebben. Misschien zag de zorgaanbieder – eenmaal aan het werk bij de cliënt – dat deze zwaardere zorg nodig had. Of wellicht was het voor de zorgaanbieder bedrijfstechnisch handiger om bij cliënten die ook andere AWBZ-zorg kregen de huishoudelijke verzorging gelijk door de wat zwaardere gekwalificeerdere zorgverlener te laten verrichten. Wellicht ook maakten zorgkantoren en aanbieders samen afspraken die pasten bij het personeelsbestand.<sup>39</sup> Hoe dit verder zij, in 2007 waren zorgaanbieders niet langer in de gelegenheid om zelf te bepalen welke zorg werd geleverd. Hierdoor kwamen de hoeveelheden geïndiceerde zorg en daadwerkelijke verleende zorg dicht bij elkaar te liggen. Het gevolg hiervan was dat de wat hoger opgeleiden die eerder HV2 deden massaal minder werk kregen, en dat plotseling massaal extra vraag ontstond naar mensen die HV1 konden doen. HV1 werd voordien vaak verricht door zogenaamde alfavulpen. Deze alfavulpen werken freelance en komen direct bij de cliënt in dienst. Omdat zij minder gekwalificeerd werk doen ligt hun loon lager en omdat zij freelance werken hebben zij minder aanspraken op sociale zekerheid. De mensen die HV2 verrichtten waren in loondienst bij de zorgaanbieders. In de sector werd gevreesd voor massaal ontslagen. De directeurs van twee grote thuiszorgorganisaties in Rotterdam en Amsterdam schreven in de krant dat “... de thuiszorg dreigt in te storten”.<sup>40</sup> Zij voorzagen ontslag van 12.000 mensen. Feitelijk staat de teller tot nu toe op een kleine tweehonderd ontslagen. Ruim tweeduizend voorgenomen ontslagen zijn aangemeld, maar nog niet geëffectueerd. Sommige gemeenten kwamen met extra geld over de brug. Zo heeft de gemeente Rotterdam 7 miljoen euro overgemaakt naar drie grote thuiszorgorganisaties om de lonen te kunnen doorbetalen. Ook heeft het Ministerie van VWS afgelopen jaar bepaald dat de reserve aanvaardbare kosten, een buffer voor moeilijke tijden opgebouwd uit AWBZ-premiegeld en uit-

37 Kiers (2007).

38 In 2006 bestond dit onderscheid nog niet, maar het CIZ beschreef wel welke handelingen nodig waren. Uit deze beschrijving valt de verhouding tussen niveaus van geïndiceerde hulp af te leiden (Research voor Beleid, 2007).

39 Research voor Beleid (2007).

40 Hisgen en Tanke (2007).

sluitend bestemd voor de zorg, tot 2008 gebruikt mag worden voor de invoering van de Wmo.<sup>41</sup> Langs deze weg was 20 miljoen euro beschikbaar. Thuiszorgaanbieders in moeilijkheden konden hierop een beroep doen voor het opvangen van de sociale gevolgen van de Wmo-aanbestedingen, bijvoorbeeld voor scholing of doorgeleiden van personeel naar ander werk. In 2007 hebben meer dan veertig organisaties voor zo'n subsidie aangeklopt, maar van de pot van twintig miljoen is slechts de helft daadwerkelijk gebruikt.<sup>42</sup>

De overheveling van thuiszorg naar gemeenten heeft geleid tot lagere prijzen en volumes in de zorg. De belangrijkste oorzaak is dat zorgaanbieders van gemeenten niet de vrijheid hebben gekregen om zelf de indicatie aan te passen. Daardoor is een verschuiving opgetreden van duurdere naar goedkopere zorg, die beter aansluit bij de indicatie. Een tweede reden is de vorm van de aanbesteding die een aantal gemeenten hanteerde, wat aanbieders stimuleerde om de prijzen extreem laag te zetten, vanwege de angst niet geselecteerd te worden. Gemeenten moeten bij de aanbesteding rekening houden met de enorme consequenties die het niet geselecteerd worden heeft voor aanbieders. Voor de gemeente is het gunstig als aanbieders lage prijzen offeren, maar ze hebben er op de lange termijn geen belang bij als onder de kostprijs wordt geboden. Bovendien vergroot het enorme risico dat aanbieders lopen de kans dat zij zelf de risico's gaan beheersen door prijsafspraken te maken of door de markt onderling te verdelen. In de praktijk blijken aanbieders dit laatste al te doen. In de evaluatie van de Wmo merkt Research voor Beleid (2007) op dat het "... opvallend is dat een enkele zorgaanbieder meldt met andere thuiszorgorganisaties afspraken te hebben gemaakt over de gemeenten waarin zou worden meegedongen." De betrokken instellingen waren zich er kennelijk niet van bewust dat zulke afspraken strafbaar waren en toonden zich dus hoogelijk verbaasd toen de Nederlandse Mededingingsautoriteit bij ze binnenviel.

### 3.5 Conclusie

De markten voor curatieve zorg zijn in ontwikkeling. Verzekerden letten bij hun keuze van een zorgverzekeraar op kwaliteit (dienstverlening en dergelijke) en vooral op de hoogte van de premie. Zorgverzekeraars zullen proberen zorgaanbieders te contracteren met een goede prijs/kwaliteitverhouding. Een groot probleem blijft vooralsnog dat de kwaliteit van zorgaanbieders niet wordt gemeten. Hierdoor kunnen verzekeraars moeilijk selectief contracteren en hun verzekerden naar de meest doelmatige zorgaanbieders sturen. Momenteel wordt veel energie gestoken in het openbaar maken van goede informatie over de kwaliteit van verleende zorg. Wanneer dit lukt, kan de markt zijn werk gaan doen, zonder door de overheid gespannen vangnetten en prijsregulering, zoals maatstafconcurrentie en maximumtarieven voor huisartsen, mits voldoende concurrerend aanbod beschikbaar is.

Ook de markt voor huishoudelijke verzorging ontwikkelt zich goed. Gemeenten hebben bewezen een sterke prikkel te hebben om volume en prijzen te beperken. De aanbestedingsprocedures kunnen beter, maar daar zijn gemeenten zich terdege van bewust.

Het zorgenkindje is de AWBZ. Zowel zorgkantoren als cliënten met een persoonsgebonden budget ervaren maar zeer beperkte prikkels om volume en prijs van de zorg te beper-

41 Bruinsma en Visser (2007).

42 Bericht in *Zorgvisie* van 1 januari 2008.

ken. Al verschillende keren is gesuggereerd de AWBZ te splitsen, waarbij een deel van de voorzieningen voortaan onder de hoede van de zorgverzekeraars gaat vallen en een deel onder de gemeenten.<sup>43</sup> Voor deze structuur is veel te zeggen. Het is wel zaak nog even te wachten tot de zorgverzekeringsmarkt en de WMO-markt echt goed op de rails staan.

### Literatuur

- Boone, L., en F. Schut (2007), Effect van prikkels op keuze voor zorgaanbieders, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4521), 651
- Bruijn, D. de, en F. Schut (2007), *Evaluatie aanvullende verzekeringen 2007*, Rotterdam: iBMG
- Bruinsma, J., en E. de Visser (2007), Aanbestedingscircus kost handen vol geld, *De Volkskrant*, 17 februari
- College voor Zorgverzekeringen (2007), *Zorgcijfers 2007. Financiële ontwikkelingen Zvw en AWBZ*, Diemen: CVZ
- Deloitte Consulting (2007), *Kostprijs hulp bij huishouden. Financieel model*, Den Haag: Deloitte Consulting
- Douven, R., H. Lieverding, M. Ligthart, en I. Vermeulen (2007), *Measuring Annual Price Elasticities in Dutch Health Insurance: A New Method*, NZa Research Paper, Den Haag/Utrecht: CPB/NZa
- Eisinger, E., en A. de Boo (2007), *Vooruitblik 2008*, Zeist: Vektis
- Goudriaan, R., R. Lalloosingh, en P. Vemer (2007), *Eindevaluatie van de no-claim teruggaveregeling*, Den Haag: APE
- Hisgen, E., en G. Tanke (2007), Thuiszorg dreigt in te storten, *De Volkskrant*, 1 oktober
- JMC & MarketResponse (2007), *Klantenmonitor Zorgverzekeringen*, Leusden: JMC & Market-Response
- Kahneman, D., and A. Tversky (1979), Prospect Theory: An Analysis of Decision Making under Risk, *Econometrica*, 47(2), 263-291
- Kiers, B. (2007). Wethouders worstelen met de WMO. Boze burgers voor het stadhuis, *Zorgvisie*, 1 januari
- Klaver, P.M. de, en C. Scholten (2002). *De vraag naar thuiszorg: literatuurstudie naar voorbeelden van (meer) vraaggestuurde thuiszorg*, Leiden: SWOKA/RvB
- Kok, L., S. Desczka, en J. Hoebe (2000), *Concurrentie tussen particuliere zorgverzekeraars*, Den Haag: IOO bv
- Mosca, I., J.M. Pomp, and V. Shestalova (2007), *Market Share and Price in Dutch Home Care: Market Power or Quality?*, CPB Discussion Paper No. 95, Den Haag: CPB
- Nederlandse Zorgautoriteit (2007a), *Oriënterende monitor huisartsenzorg. Het nieuwe financieringssysteem en marktwerking in de huisartsenzorg*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2007b), *Visiedocument. Richting geven aan keuzes. Kunnen verzekeraars consumenten stimuleren naar gecontracteerde zorgaanbieders te gaan?*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2007c), *Monitor ziekenhuiszorg 2007, analyse van de marktontwikkelingen in het B-segment in 2007*, Utrecht: NZa

43 Zie bijvoorbeeld Pomp et al. (2006) en Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008).

HOOFDSTUK 3

- Nederlandse Zorgautoriteit (2007d), *Uitvoeringstoets Care voor de toekomst, voorstellen voor de korte en de lange termijn*, Utrecht: NZa
- Nederlandse Zorgautoriteit (2007e), *Monitor Experiment vrije prijsvorming Sint Maartenskliniek. Tussentijdse evaluatie 2006 - 2007*, Utrecht: NZa
- Pomp, J.M., E. Mot, en R. Douven (2006), *Handle with care! Sturingsmodellen voor een doelmatige ouderenzorg*, Den Haag/Utrecht: CPB/NZa
- Poort, J., A. Houkes, en I. Groot (2007), *Yardsticks and Carrots*, Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek
- Propper, C., S. Burgess, and K. Green (2004), Does Competition Between Hospitals Improve the Quality of Care?, *Journal of Public Economics*, 88(7-8), 1247-1272
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), *Beter zonder AWBZ?* Den Haag: RVZ
- Research voor Beleid (2007), *Aanbesteding hulp bij het huishouden*, Leiden: Research voor Beleid
- Scherer, F.M. (2000), The Pharmaceutical Industry, in A.J. Culyer and J.P. Newhouse (Eds), *Handbook of Health Economics*, Vol. 1b, Ch. 25, Amsterdam: Elsevier, 1295-1336
- Schut, F., en D. de Bruijn (2007), *Collectieve zorgverzekeringen en risicoselectie*, Rotterdam: iBMG
- Smolders, N., en I. Seinen (2007), Een gemengd huisartsenbekostigingssysteem is optimaal, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4504), 119-121
- Vektis (2007), *Monitoring Vogelaarakkoord*, Zeist: Vektis



## HOOFDSTUK 4

## Decentrale overheden

M.A. Allers  
A.S. Zeilstra

### 4.1 Inleiding

De gemeenten en provincies vormen belangrijke verdiepingen in het overheidsgebouw. Dit hoofdstuk bespreekt enkele recente ontwikkelingen bij deze decentrale overheden. Onderdeel 4.2 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de inkomsten en de uitgaven sinds 1990. Onderdeel 4.3 bespreekt de voornaamste punten uit de bestuursakkoorden die het in 2007 aangetreden kabinet met de decentrale overheden heeft afgesloten (of proberen af te sluiten). Onderdeel 4.4 gaat in op de veranderde kijk op specifieke uitkeringen en op de afgenomen rol van dit financieringsinstrument. Onderdeel 4.5 laat zien dat de algemene uitkering ook anders over de gemeenten kan worden verdeeld. Tot slot bespreekt onderdeel 4.6 enkele actuele ontwikkelingen op het gebied van het decentrale belastinginstrumentarium.

### 4.2 Financiën van gemeenten en provincies

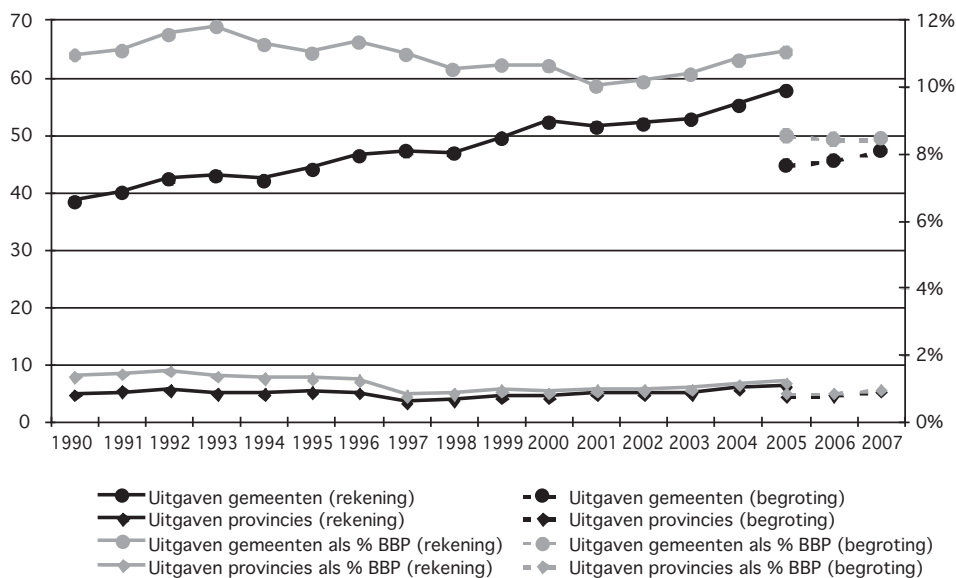
#### *Totaalbeeld*

De gemeenten gaven in 2007 volgens hun begrotingen 47,2 miljard euro uit, ofwel 8,5 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De uitgaven van de provincies zijn voor 2007 begroot op 5,4 miljard euro, of 1 procent van het bbp. De uitgaven van gemeenten en provincies voor de jaren 1990-2007 zijn weergegeven in figuur 4.1.<sup>1,2</sup>

- 1 In 1995 vond de zogeheten bruteringsoperatie volkshuisvesting plaats, waarbij het Rijk de uitstaande subsidieverplichtingen voor sociale huurwoningen afkocht. Aangezien het hiermee gemoeide bedrag grotendeels direct is doorgesluisd naar de woningbouwcorporaties, wordt het niet meegenomen in de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers.
- 2 Het door de auteurs geconstrueerde gegevensbestand dat is gebruikt voor de figuren 4.1 tot en met 4.7 is op te vragen via [www.coelo.nl](http://www.coelo.nl). Dit gegevensbestand vermeldt ook de bron van de gebruikte gegevens.

## HOOFDSTUK 4

Figuur 4.1 Uitgaven van gemeenten en provincies, 1990–2007 (miljard euro, prijspeil 2007 (linkeras); als % van het bbp (rechteras))



Bron: CBS en eigen berekeningen

Voor de periode 1990–2005 zijn rekeningcijfers voorhanden. In deze jaren zijn de reële uitgaven van gemeenten met 50 procent gestegen. Dit komt overeen met een stijging van 2,8 procent per jaar. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in het bbp bleef echter vrijwel onveranderd op 11 procent. De reële uitgaven van provincies lagen in 2005 29 procent hoger dan in 1990. Als percentage van het bbp zijn de provinciale uitgaven echter gedaald van 1,4 procent in 1990 tot 1,2 procent in 2005.

Voor de jaren 2006 en 2007 waren bij het afronden van deze tekst (januari 2008) uitsluitend begrotingscijfers beschikbaar. Begrotingscijfers wijken af van rekeningcijfers doordat gemeenten en provincies doorgaans voorzichtig begroten. Als gevolg hiervan zijn de gerealiseerde inkomsten (en daarmee ook de uitgaven) over het algemeen hoger dan de begrote inkomsten en uitgaven. De gerealiseerde uitgaven waren in 2005 voor gemeenten 29 procent en voor provincies zelfs 35 procent hoger dan aanvankelijk was begroot. De jaarlijkse groei van de begrote uitgaven ligt in 2006 en 2007 op 2,7 procent.

#### Uitgaven van gemeenten

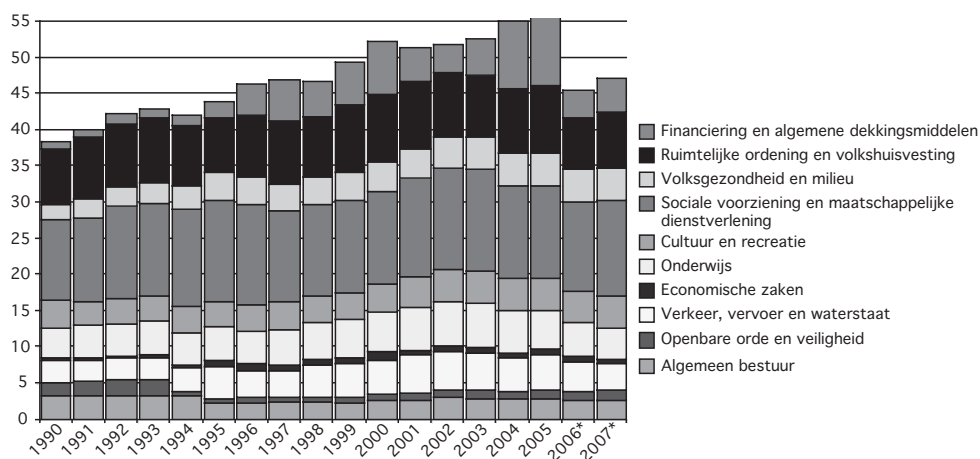
Figuur 4.2 geeft een onderverdeling van de uitgaven van gemeenten naar voornaamste functie. In het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers beschikbaar zijn (2005), bedroegen de totale gemeentelijke uitgaven 57,8 miljard euro.<sup>3</sup> In dit jaar kwam 51 procent van de

<sup>3</sup> Alle bedragen in dit onderdeel zijn uitgedrukt in prijzen van 2007. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

## DECENTRALE OVERHEDEN

gemeentelijke uitgaven voor rekening van slechts 25 grote gemeenten. De aandelen van respectievelijk 219 middelgrote en 223 kleine gemeenten in de totale gemeentelijke uitgaven waren respectievelijk 39 en 11 procent.<sup>4</sup>

Figuur 4.2 Gemeentelijke uitgaven, 1990–2007 (miljard euro, prijspeil 2007)



\*2006 en 2007: begrotingscijfers.

Bron: CBS en eigen berekeningen

In 2005 vormde de functie *Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening* de grootste uitgavenpost, met 22 procent van de uitgaven.<sup>5</sup> De belangrijkste uitgavenpost binnen deze functie (45 procent) was de subfunctie *Bijstandsverlening*. Andere relatief omvangrijke uitgavenposten in 2005 waren de functies *Financiering en algemene dekkingsmiddelen* (20 procent) en *Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting* (16 procent). De voornaamste post binnen de functie *Financiering en algemene dekkingsmiddelen* – met een aandeel van 54 procent – was de verzamelpost *Mutaties reserve*, die verband houdt met de hoofdfuncties 0 tot en met 9. Dit komt doordat volgens het in 2004 ingevoerde Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) alle onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves moeten worden geboekt via de functie *Financiering en algemene dekkingsmiddelen*.<sup>6</sup> Dit voorschrift heeft ertoe geleid dat de omvang van de uitgaven in deze functie tussen 2003 en 2005 meer dan verdubbelde. De uitgaven aan de subfunctie *Bouwgrondexploitatie* vormden in 2005 het grootste aandeel (69 procent) binnen de uitgaven aan de functie *Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting*.

4 Zie Batenburg en Tesselaar (2007), tabel 2. Grote gemeenten hebben 100.000 of meer inwoners, middelgrote gemeenten hebben 20.000 tot 100.000 inwoners en kleine gemeenten hebben minder dan 20.000 inwoners.

5 Bron: CBS Statline.

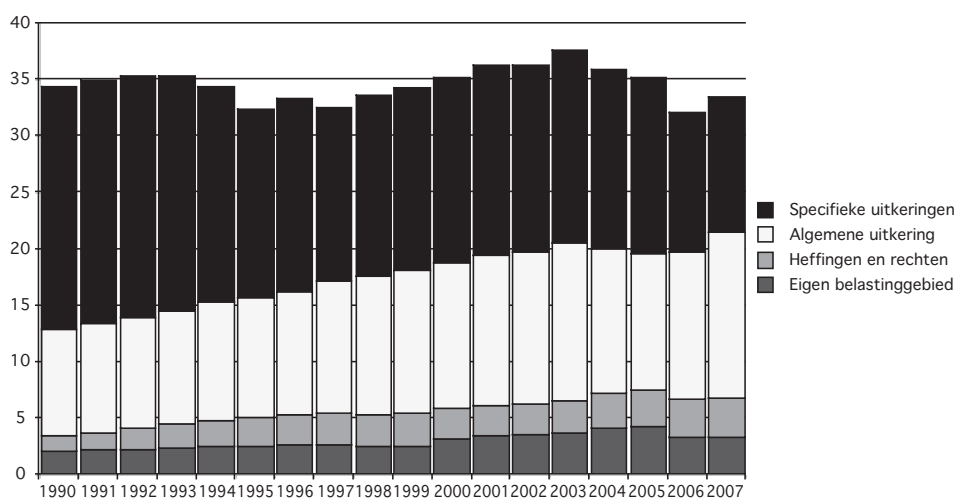
6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), 46-47.

## HOOFDSTUK 4

*Ontvangsten van gemeenten*

Figuur 4.3 geeft een beeld van de ontvangsten van de gemeenten. Dit beeld is helaas onvolledig. Ten eerste zijn de gepresenteerde cijfers op begrotingsbasis. Betrouwbare realisatiecijfers zijn niet beschikbaar. Ten tweede ontbreekt een substantieel deel van de eigen inkomsten van gemeenten, zoals de opbrengsten van het grondbedrijf en ontvangen rente en dividend. Wanneer in het vervolg gesproken wordt over de eigen inkomsten van gemeenten gaat het dus alleen over de opbrengst van belastingen en heffingen.

*Figuur 4.3 Begrote ontvangsten van gemeenten, 1990–2007 (miljard euro, prijspeil 2007)<sup>a, b</sup>*



a. Inkomsten uit overige eigen middelen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat geen consistente tijdreeks beschikbaar is.

b. Voor de jaren 2004 en 2005 is slechts één cijfer bekend voor de begrote ontvangsten uit hoofde van de specifieke uitkeringen.

Bron: Miljoenennota's 1991 t/m 2001; begroting gemeentefonds 2003 t/m 2007; CBS (2007), Overzicht specifieke uitkeringen

Het aandeel van de eigen inkomsten in de totale ontvangsten van gemeenten groeide van 10 procent in 1990 tot 20 procent in 2007. Het aandeel van de algemene uitkering is eveneens toegenomen, van 27 procent in 1990 tot 44 procent in 2007. Hier tegenover staat een daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen van 63 procent in 1990 naar 36 procent in 2007. Dit komt onder andere door de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering als gevolg van aanbevelingen door de Commissie-Brinkman.<sup>7</sup>

De stijging van de eigen inkomsten wordt de laatste jaren voor een groot deel veroorzaakt door de oplopende opbrengsten van het rioolrecht. Gecorrigeerd voor inflatie zijn de rioolrechttopbrengsten tussen 2004 en 2007 met 23 procent gestegen, wat overeenkomt met

<sup>7</sup> Zie ook de voortgangsrapportage over het kabinetsstandpunt ten aanzien van de Commissie-Brinkman (Tweede Kamer, 2005–2006).

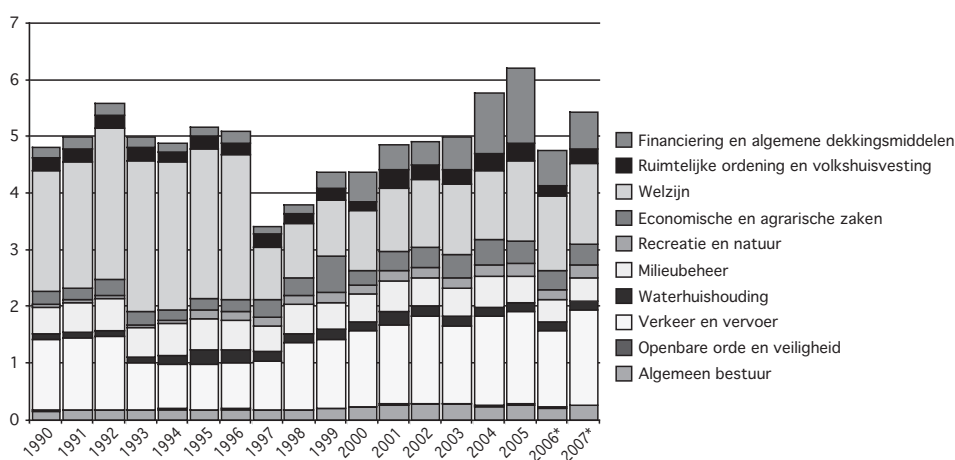
## DECENTRALE OVERHEDEN

een jaarlijkse stijging van 7 procent.<sup>8</sup> Dit hangt samen met extra eisen die op dit terrein aan gemeenten worden gesteld.<sup>9</sup>

#### Uitgaven van provincies

Figuur 4.4 toont de uitgaven van provincies per voornaamste functie. In het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers beschikbaar zijn (2005), bedroegen de totale provinciale uitgaven 6,2 miljard euro.<sup>10</sup>

Figuur 4.4 Provinciale uitgaven, 1990–2007 (miljard euro, prijspeil 2007)



\*2006 en 2007: begrotingscijfers.

Bron: CBS en eigen berekeningen

De belangrijkste uitgavencategorieën waren in 2005 *Verkeer en vervoer* (26 procent), *Welzijn* (23 procent), en *Financiering en algemene dekkingsmiddelen* (21 procent). De relatief grote omvang van de functie *Financiering en algemene dekkingsmiddelen* hangt, net als bij de gemeenten, samen met de voorschriften van het BBV. Het grootste deel (40 procent) van de uitgaven binnen de functie *Verkeer en vervoer* is bestemd voor aanleg en onderhoud van landwegen. Het grootste deel (59 procent) van de uitgaven binnen de functie *Welzijn* betreft de jeugdhulpverlening.

De provinciale uitgaven groeiden tussen 1990 en 2005 met 28,8 procent. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van 1,7 procent per jaar. De begrote jaarlijkse groei van de provinciale uitgaven tussen 2005 en 2007 wijkt hier met 9 procent sterk van af. Dit wordt met name veroorzaakt door de groei van de begrote provinciale uitgaven in 2007 (met 14,3 procent). Deze stijging wordt voor 43 procent veroorzaakt door hogere uitgaven aan *Verkeer en*

<sup>8</sup> Bron: CBS Statline.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld Hoebe en Gerritsen (2005).

<sup>10</sup> De bedragen in dit onderdeel zijn uitgedrukt in prijzen van 2007. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

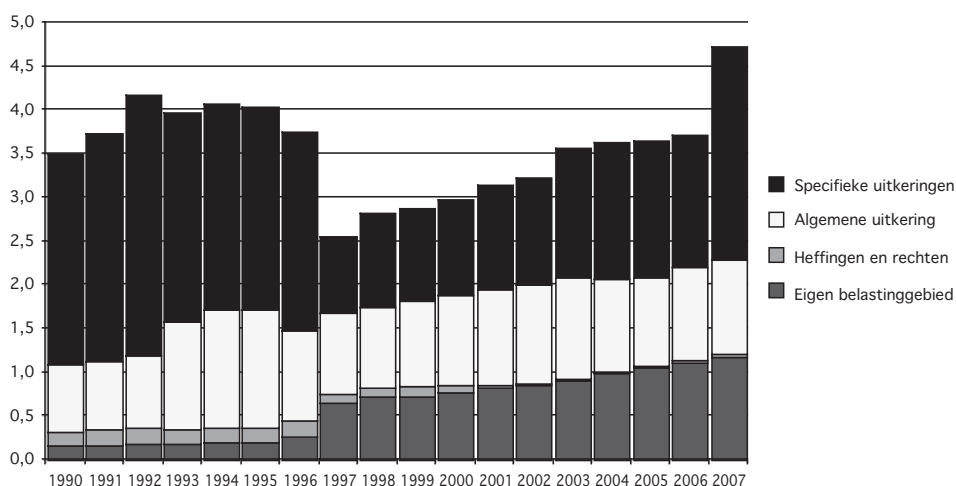
## HOOFDSTUK 4

vervoer en voor 18 procent door hogere uitgaven aan *Welzijn*.<sup>11</sup> Met name Limburg, Noord-Brabant en Gelderland willen door middel van extra uitgaven aan *Verkeer en vervoer* de bereikbaarheid van dorpen en steden verbeteren.<sup>12</sup>

#### Ontvangsten van provincies

De begrote ontvangsten van de provincies staan afgebeeld in figuur 4.5. De sterke daling bij het aandeel van de specifieke uitkeringen in 1997 wordt veroorzaakt door het vervallen van de doeluitkering krachtens de Wet op de bejaardenoorden.<sup>13</sup> In 1997 verdrievoudigt het eigen belastinggebied naar aanleiding van het advies van de Commissie-De Kam.<sup>14</sup>

Figuur 4.5 Begrote ontvangsten van provincies, 1990–2007 (miljard euro, prijspeil 2007)<sup>a, b, c, d</sup>



- Inkomsten uit overige eigen middelen zijn buiten beschouwing gelaten, omdat geen consistente tijdreeks beschikbaar is.
- Hoewel het belastinggebied van de provincies in 1996 sterk is uitgebreid, is dit pas het jaar daarop terug te vinden in de begrotingscijfers. De gevolgen van de verruiming van het provinciale belastinggebied hebben de provincies destijds niet mee kunnen nemen in de begrotingen voor 1996.
- De Miljoenennota 1995 vermeldt een bedrag aan specifieke uitkeringen dat 0,5 miljard euro lager ligt dan de bedragen voor de omliggende jaren. Uit het Overzicht specifieke uitkeringen blijkt deze daling niet. Voor 1994 is gekozen voor het gemiddelde van de jaren 1995 en 1993. Dit strookt ongeveer met het bedrag uit het Overzicht specifieke uitkeringen 1994.
- Voor de jaren 2004-2005 is slechts één cijfer bekend voor de begrote ontvangsten uit hoofde van de specifieke uitkeringen.

Bron: Miljoenennota's 1991 t/m 2001; begroting provinciefonds 2002 t/m 2007; CBS (2007), Overzicht specifieke uitkeringen

<sup>11</sup> Bron: CBS Statline.

<sup>12</sup> Zie Siebeling (2007).

<sup>13</sup> De hiermee gepaard gaande daling van de provinciale uitgaven aan de functie *Welzijn* in 1997 is zichtbaar in figuur 4.4.

<sup>14</sup> Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (1992).

Het aandeel van de specifieke uitkeringen in de provinciale inkomsten nam sinds het midden van de jaren negentig – het lag toen op circa 70 procent – af. Opvallend is echter dat de adviezen van de Commissie-Brinkman niet hebben geleid tot een verder dalend aandeel na 2004. Sterker nog, het aandeel van de specifieke uitkeringen is recent weer gestegen van 41 procent in 2006 naar 52 procent in 2007. Deze stijging is veroorzaakt door een ruimere Brede doeluitkering verkeer en vervoer en door de totstandkoming van het Investeringsbudget landelijk gebied.<sup>15</sup>

### 4.3 Bestuursakkoorden

#### *Gemeenten*

Het vertrouwen van het Rijk in de decentrale overheden lag in de eerste helft van de eenentwintigste eeuw op een historisch laag niveau. Dit heeft geleid tot diverse aanvaringen tussen met name gemeenten en rijksoverheid. Het kabinet-Balkenende IV, dat begin 2007 aantrad, stelt duidelijk meer vertrouwen in decentrale overheden. Dit komt onder andere tot uitdrukking in het bestuursakkoord dat het Rijk en de VNG medio 2007 hebben gesloten. Hierin wordt duidelijk gekozen voor het decentraliseren van bevoegdheden en het versterken van de lokale autonomie. Een van de maatregelen op dit terrein is inmiddels al gerealiseerd: met ingang van 2008 is de maximering van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen afgeschaft. In de loop van 2008 zijn voorstellen te verwachten met betrekking tot het gemeentelijke belastinggebied. Gemeenten hopen op een uitbreiding hiervan, nadat hun mogelijkheden om eigen belastingen te heffen in 2006 zijn beknot door de afschaffing van de onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen.

Verder bevat het bestuursakkoord de afspraak om het aantal specifieke uitkeringen verder te verminderen. Voor zover mogelijk worden specifieke uitkeringen generiek gemaakt. Dit vergroot de bestedingsautonomie van gemeenten. Het is echter geen wet van Meden en Perzen dat een algemene uitkering altijd beter is dan een specifieke uitkering. Er kunnen goede redenen bestaan om een inkomensoverdracht aan decentrale overheden in de vorm van een specifieke uitkering te gieten. In het volgende onderdeel gaan we daar nader op in.

Om een vergaande decentralisatie, zoals afgesproken in het recente bestuursakkoord, aan te kunnen, moeten gemeenten over voldoende bestuurskracht beschikken. Kleine gemeenten voelen zich nu al vaak overvoerd door wat er vanuit Den Haag allemaal op hen af komt. In het bestuursakkoord wordt gemeentelijke herindeling genoemd als een middel om de bestuurskracht van lokale overheden te versterken. Rijk en VNG willen daarom gezamenlijk een nieuw beleidskader op dit terrein ontwikkelen. Uit onderzoek is echter nooit gebleken dat de bestuurskracht van gemeenten toeneemt als zij worden heringedeeld.<sup>16</sup> Een belangrijk nadeel van herindeling is dat zo grotere, meerkernige gemeenten ontstaan die vaak niet meer door hun inwoners als gemeenschappen worden herkend. De burger komt op grotere afstand

<sup>15</sup> Zie het antwoord van de regering naar aanleiding van vragen van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Tweede Kamer, 2007–2008, 5).

<sup>16</sup> Zie Berghuis *et al.* (1995). Korsten *et al.* (2007) bespreken de ondeugdelijke argumentatie van het herindelingsbeleid. Elzinga (2008) betoogt dat de gehanteerde argumentatie zelfs neerkomt op “etikettenzwen- del”.

te staan van de lokale besluitvorming, terwijl decentralisatie nu juist het tegendeel beoogt. Decentralisatie mag geen doel op zich zijn. De vermeende voordelen van decentralisatievoorstellen moeten van tevoren beter worden getoetst dan nu doorgaans het geval is.<sup>17</sup> Waar het om gaat is niet alleen dat de overheid slagvaardig te werk gaat, maar vooral ook dat de burger de indruk heeft dat de overheid er voor hem/haar is. Anders zijn alle inspanningen voor het met decentralisatie-initiatieven beoogde resultaat hoogstwaarschijnlijk boter aan de gal gesmeerd. Net zoals er een gevoelstemperatuur bestaat, die aanzienlijk kan afwijken van wat de thermometer aangeeft, is er een gevoelsoverheid, die aanzienlijk killer kan aanvoelen dan op grond van meetbare overheidsprestaties zou worden verwacht. Dit besef is bij Haagse beleidsmakers nog niet diep doorgedrongen.

#### *Provincies*

Het is het Rijk en de provincies niet gelukt in de loop van 2007 een bestuursakkoord te sluiten. Wel zijn voor het jaar 2008 financiële afspraken gemaakt. Het streven is om in 2008 alsnog te komen tot een bestuursakkoord voor de rest van deze kabinetsperiode. Dit moet afspraken bevatten over vermindering van bestuurlijke drukte, regeldruk en administratieve lasten, en versterking van de decentrale bestuurskracht.

Heet hangijzer is de wens van het Rijk om een greep te doen in de pot met provinciale vermogens. In het Coalitieakkoord is onder het kopje *Ombuigingen* een enigszins cryptische regel *Inlopen vermogensoverschotten provincies* opgenomen, met bedragen van vier maal 200 miljoen euro. In de Junicirculaire Provinciefonds 2007 wordt uitgelegd wat de bedoeling is. De provincies moeten naar rato van hun vermogensposities voor 200 miljoen euro per jaar bijdragen aan de bekostiging van de investeringsagenda van het kabinet voor de periode 2008–2011. Het Rijk wil dit regelen in een bestuursakkoord. Ingrijpen in de vermogens van decentrale overheden betekent een scherpe breuk met de tot dusver bestaande praktijk. Er zijn veel principiële en praktische bezwaren aan verbonden.<sup>18</sup> Het staat ook haaks op het decentralisatiestreven waar het kabinet aan zegt te hechten. Dat het idee van een ‘vermogensgreep’ bij beleidsmakers op rijksniveau is opgekomen, wekt echter weinig verbazing. Veel (maar niet alle) provincies hebben de laatste jaren mooie boekwinsten gemaakt bij de verkoop van aandelen in nutsbedrijven, of hopen dit de komende jaren te doen. De provincies hebben aangegeven bereid te zijn tot investeringen conform rijksprioriteiten. Of dit tot een voldoende ontlasting van de rijksbegroting leidt, zoals de bedoeling was, is nog niet duidelijk.

Gemeenten ontkomen vooralsnog aan een vergelijkbare aanslag op hun vermogens. Zij zien zich echter geconfronteerd met een sterke aandrang van het Rijk om de groei van hun algemene uitkering uit het gemeentefonds (de zogeheten accressen) voor bepaalde doelen in te zetten. Formeel is de algemene uitkering vrij besteedbaar. Vakministers kijken daar echter vaak anders tegenaan. Zo wil de staatssecretaris van SZW afspraken maken over de besteding van de 40 miljoen euro die aan het gemeentefonds is toegevoegd om de participatie van kinderen in armoede te bevorderen. Het heeft natuurlijk weinig zin de rol van speci-

<sup>17</sup> Een toetsingskader wordt gegeven door Allers (2006b), hoofdstuk 6.

<sup>18</sup> Zie Gerritsen (2007), 179–181, Boorsma et al. (2007) of De Kam (2001).



fieke uitkeringen drastisch te verminderen als tegelijkertijd de algemene uitkering sluispen-derwijs wordt omgevormd tot een bundel specifieke uitkeringen.

#### 4.4 Specifieke uitkeringen

Het instrument van de specifieke uitkering, jarenlang een dominante financieringsvorm voor gemeenten en provincies, is thans volledig uit de gratie. Dit is nogal opmerkelijk, omdat er goede redenen kunnen bestaan om inkomensoverdrachten als een specifieke uitkering te organiseren.<sup>19</sup> Met kostendekkende specifieke uitkeringen kan bijvoorbeeld worden voorkomen dat het Rijk gemeenten taken oplegt waarvan de kosten hoog zijn ten opzichte van de baten. Dan geldt immers: wie bepaalt, moet ook betalen. De slinger dreigt nu echter door te slaan van de vroegere wildgroei aan specifieke uitkeringen naar het andere uiterste.

##### *Beleid*

Al sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw, toen het aantal specifieke uitkeringen circa 500 bedroeg (1975), probeert het Rijk dit type overdrachten in aantal en omvang te beperken.<sup>20</sup> In 2004 heeft de *Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen* (Commissie-Brinkman) aanbevelingen gedaan (zoals bundeling en opheffing) om het aantal specifieke uitkeringen te verminderen van 155 naar 34.<sup>21</sup> Daarnaast deed de Commissie-Brinkman aanbevelingen om de administratieve lasten voor decentrale overheden te verminderen, voor zover die voortvloeien uit de specifieke uitkeringen. Volgens de Commissie-Brinkman waren er in 2004 voor gemeenten behalve de controle van de jaarrekening 17 verschillende aanleverdata voor meer dan 80 verschillende vereiste accountantsverklaringen en verantwoordingsmodellen met betrekking tot de specifieke uitkeringen. De commissie adviseerde dit terug te brengen tot één datum en één accountantsverklaring.

Het kabinet heeft de adviezen van de Commissie-Brinkman met betrekking tot zowel het verminderen van het aantal specifieke uitkeringen, als het verminderen van de administratieve (verantwoordings)lasten grotendeels overgenomen.<sup>22</sup> Eén van de afspraken in het bestuursakkoord dat het Rijk en de VNG medio 2007 sloten, is dat het kabinet tracht de helft van de specifieke uitkeringen generiek te maken. Dit sluit aan bij de wens van het kabinet het bestuur dichter bij de burger te brengen, door taken en bevoegdheden te decentraliseren en de zelfstandigheid van gemeenten en provincies te bevorderen. Het kabinet wil de specifieke uitkeringen onder andere verminderen door bestaande uitkeringen te bundelen en op termijn gestelde uitkeringen na afloop niet te continueren. Volgens het bestuursakkoord zullen 16 van de 103 specifieke uitkeringen voor gemeenten worden gebundeld. Het aantal uitkeringen dat binnen afzienbare tijd afloopt (en niet wordt vervangen) bedraagt 39.<sup>23</sup>

Daarnaast wil het kabinet de administratieve lasten als gevolg van de specifieke uitkeringen beperken door de *single audit*- en *single information*-procedure met ingang van verant-

19 Allers (2006b), 108-109; Wassenaar en Verhagen (2006), paragraaf 4.2 en 4.3.

20 Zie Wassenaar en Verhagen (2006), 110.

21 Waarvan twaalf brede doeluitkeringen, zie Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004), 21.

22 Zie Tweede Kamer (2004-2005).

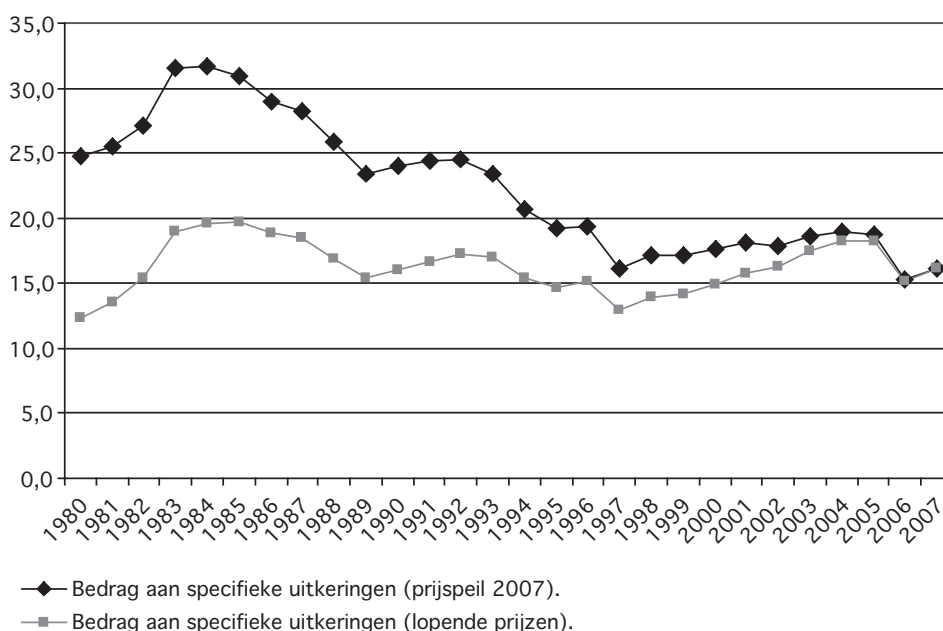
23 Zie bijlage 3.1 van het bestuursakkoord van het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 4 juni 2007.

woordingsjaar 2007 van toepassing te verklaren op alle specifieke uitkeringen.<sup>24</sup> Op hoofdlijnen houdt dit in dat het Rijk voldoende heeft aan het jaarverslag en de jaarrekening van de gemeente en geen verdere (accountants)controle eist op de rechtmatige besteding van de specifieke uitkeringen, conform de aanbevelingen van de Commissie-Brinkman.

#### *Stand van de specifieke uitkeringen in 2007*

In 2007 is de totale begrote omvang van de specifieke uitkeringen 16,1 miljard euro (figuur 4.6).<sup>25</sup>

*Figuur 4.6 Specifieke uitkeringen: begrote ontvangsten voor gemeenten, provincies en wgr-gebieden gezamenlijk, 1980-2007 (miljard euro)*



Bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2007 van het Ministerie van BZK en eigen berekeningen

Het grootste deel wordt ontvangen door respectievelijk gemeenten (74 procent) en provincies (15 procent). Verder gaat 10 procent naar organen die in het leven zijn geroepen als vrucht van een gemeenschappelijk regeling (wgr-gebieden), en wordt 1 procent niet verdeeld.

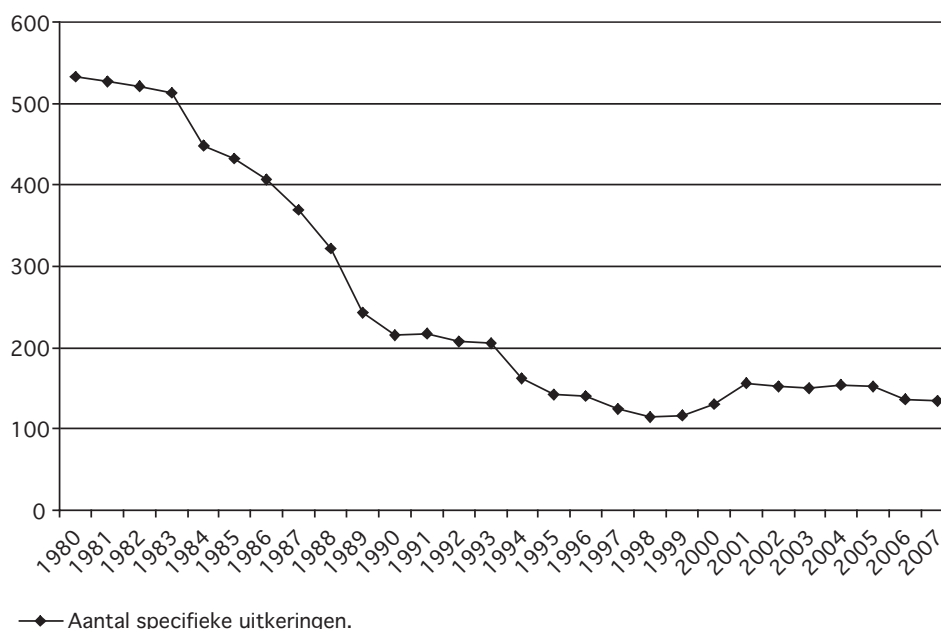
In 2007 waren 134 verschillende specifieke uitkeringen van kracht (figuur 4.7).<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Zie blz. 8 van het bestuursakkoord van het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 4 juni 2007.

<sup>25</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), tabel 4.3.

<sup>26</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), tabel 4.1.

Figuur 4.7 Aantal specifieke uitkeringen, 1980–2007



Bron: Overzicht specifieke uitkeringen 2007 van het Ministerie van BZK

Ten opzichte van 2006 is een aantal specifieke uitkeringen verdwenen als gevolg van bundeling. Het aantal specifieke uitkeringen is bij sommige ministeries in 2007 echter toegenomen. Per saldo zijn er in 2007 maar twee specifieke uitkeringen minder dan in 2006.

Opgemerkt moet worden dat de groei van het aantal specifieke uitkeringen bij sommige ministeries niet altijd duidt op nieuw beleid. Ten dele is sprake van een meetprobleem. De administratie van specifieke uitkeringen door de vakdepartementen vindt niet altijd even adequaat plaats en de definitie van een specifieke uitkering was en is niet altijd even duidelijk. Zo worden geldstromen die zowel aan decentrale overheden als aan andere ontvangers worden verstrekt nu meer dan in het verleden ook gerubriceerd als specifieke uitkeringen.<sup>27</sup> Volgens een analyse van het Ministerie van BZK kenmerken de meeste nieuwe specifieke uitkeringen zich overigens door een korte levensduur, een beperkte omvang, een smal doel of een smalle doelgroep en betreft het vaak experimenten.<sup>28</sup>

<sup>27</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), 10. Zie Verhagen (2000) voor de gevolgen van een minder enge definitie van het begrip specifieke uitkering.

<sup>28</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), 10.

**Overbodige specifieke uitkeringen**

Gemeenten, provincies en waterschappen kunnen een specifieke uitkering van maximaal € 25.000 krijgen voor het voorbereiden van aanvragen van subsidies in Brussel voor een meer doeltreffend regionaal beleid. Het Ministerie van VROM stelt hiervoor zowel in 2007 als in 2008 een half miljoen euro beschikbaar. Voorwaarde voor de subsidie is dat hooguit een jaar erna een subsidie-aanvraag bij de Europese Commissie wordt ingediend van ten minste € 400.000 (mededeling in de *Staatscourant*, 24 september 2007).

De EU-subsidie is bedoeld om 'netwerken te creëren en ervaringen uit te wisselen tussen regionale en lokale autoriteiten.'. Deze specifieke uitkering biedt een schitterend voorbeeld van financiële inteelt tussen bestuurslagen, en is (stilzwijgend) mede gericht op een uiterst minieme verbetering van de nettopositie van Nederland in de Europese Unie. Hoogstwaarschijnlijk zijn de bureaucratiekosten (ontwerpen van de regeling, indienen en beoordelen van aanvragen) een veelvoud van de specifieke uitkering die hier in het geding is. Uitwisseling van ervaringen met bestuurlijke samenwerking zou overigens vanzelf moeten spreken en vindt ook zonder subsidiëring al plaats. Maar ook de eurocraten moeten hun begrotingsgelden natuurlijk wegzetten.

In lopende prijzen zijn de met de specifieke uitkeringen gemoeide gelden in de periode 1980-2007 ongeveer gelijk gebleven. In reële termen is dit bedrag echter gedaald van 25 miljard euro in 1980 naar 16 miljard euro in 2007, een afname van 35 procent, wat overeenkomt met een jaarlijkse daling van gemiddeld 1,6 procent. Dit strookt met de daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen in het totaal van de inkomsten<sup>29</sup> van 63 procent naar 36 procent voor gemeenten en van 69 procent naar 52 procent voor provincies over de periode 1990-2007. Voorts is het aantal specifieke uitkeringen gedaald van 532 in 1980 tot 134 in 2007.

Kortom, zowel het aantal, de omvang (in reële termen), als het relatieve belang van specifieke uitkeringen is in de loop van de tijd afgenomen. En dat terwijl het advies van de Commissie-Brinkman nog niet ten volle is uitgevoerd: het aantal specifieke uitkeringen is in vergelijking met 2004 immers nog niet sterk verminderd.

Ook bij de (brede) doeluitkeringen – vaak deels een combinatie van vroegere specifieke uitkeringen – bestaat bij Haagse beleidsmakers de onbedwingbare neiging beslag te leggen op middelen die gemeenten autonoom (horen te) kunnen besteden. Zo gaat het kabinet er bij de invoering van de brede doeluitkering Jeugd en gezin, die oploopt tot 328 miljoen euro in 2011 en die via een algemene sleutel zal worden verdeeld over de gemeenten, van uit dat gemeenten samen een bedrag oplopend tot 100 miljoen euro uit (het accres van) het gemeentefonds beschikbaar stellen voor de Centra voor jeugd en gezin.<sup>30</sup> Ook dit voorbeeld toont aan dat het met de mond beleden decentralisatiestreven nog geen wortel heeft geschooten in alle beleidscircuits van de rijksoverheid.

29 Bestaande uit: opbrengst eigen belastinggebied, opbrengst van heffingen en rechten, algemene uitkering, en specifieke uitkeringen.

30 Zie het bericht in *Handboek Financiële Verhouding Overheden* 10(25), 6 december 2007, 11-12.

#### 4.5 Verdeling algemene uitkering

Het kost gemeente A meer geld om haar inwoners een bepaald voorzieningenniveau te kunnen bieden dan gemeente B. Dit komt aan de ene kant doordat de ene gemeente meer een centrumfunctie vervult dan de andere, waardoor een groter aantal mensen gebruik maakt van voorzieningen zoals sportaccommodaties en theaters (behoefteverschillen). Aan de andere kant maken externe factoren het leveren van bepaalde diensten soms duurder (kostenverschillen). Gemeenten met een zwakke bodem moeten meer geld uitgeven om het wegensysteem in stand te houden. Ten slotte kan de ene gemeente gemakkelijker eigen belastingmiddelen genereren dan de andere. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt hiermee rekening gehouden. Doel is een verdeelsysteem te scheppen dat gemeenten in staat stelt bij een gelijke belastingdruk een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden. Dit streven staat bekend als het derde aspiratieniveau van Goedhart.

Om de algemene uitkering op een dergelijke manier tussen de gemeenten te verdelen is het nodig zowel de uitgavenbehoeften (wat kost het om een standaard voorzieningenniveau te bereiken gegeven de lokale kosten en behoeften) als de belastingcapaciteit (hoeveel middelen kan de gemeente zelf redelijkerwijs inzetten) van alle gemeenten te bepalen. Met name het bepalen van de uitgavenbehoeften is lastig. Thans gebeurt dat op basis van onderzoek door Cebeon BV, dat daarvoor de methode van de verschillenanalyse heeft ontworpen. Op deze methode is echter kritiek mogelijk, zowel op de methodologie, de transparantie van de gevolgde procedures als de reproduceerbaarheid van de resultaten.<sup>31</sup> Een recent onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK gaat na of een alternatieve methode om de uitgavenbehoeften te bepalen praktisch uitvoerbaar is en of deze tot andere uitkomsten leidt.<sup>32</sup> Dat blijkt inderdaad het geval te zijn. Omdat voor dit onderzoek geen gebruik kon worden gemaakt van opgeschoonde uitgavencijfers, zoals bij de Cebeon-onderzoeken wel gebruikelijk is, moeten de uitkomsten van de alternatieve methode voorzichtig worden geïnterpreteerd. Ondanks de gebrekkige data zijn de uitkomsten voor twee verschillende jaren opmerkelijk consistent: grote gemeenten, sterk stedelijke gemeenten, gemeenten met een grote bevolkingsdichtheid, een groot aandeel huishoudens met een laag inkomen, een goede bodem, een zwakke sociale structuur en een sterke centrumfunctie zouden volgens de alternatieve onderzoeksmethode een hogere uitkering moeten krijgen dan nu het geval is. Deze uitkomsten gelden voor groepen gemeenten. Voor individuele gemeenten kan de uitkomst afwijken. Door het voorlopige karakter van dit onderzoek zijn de uitkomsten voornamelijk illustratief. Wel is duidelijk dat de onderzoeksmethode uitvoerbaar is, en vermoedelijk tot andere uitkomsten leidt dan de thans gebruikte methode.

#### 4.6 Eigen belastinggebied

In dit onderdeel besteden wij enige aandacht aan recente ontwikkelingen op het terrein van de eigen belastingen van decentrale overheden.

<sup>31</sup> Zie Allers (2005).

<sup>32</sup> Allers en Steiner (2007).

*Afschaffen maximering OZB-tarieven*

Met ingang van 2006 werden de tarieven van de onroerendezaakbelastingen (OZB) aan maxima gebonden. Ook de jaarlijkse verhoging van deze tarieven is toen gelimiteerd. Tegen deze ingreep rees veel verzet. In feite werd hiermee in zekere zin een slot gezet op de hoogte van de lokale uitgaven. De gemiddelde gemeente kon haar uitgavenniveau in 2007 nog maar met maximaal 0,6 procent verhogen.<sup>33</sup> De lokale democratie werd door deze maatregel dus aanzienlijk ingeperkt. Dit weerspiegelde het geringe vertrouwen dat het kabinet-Balkenende II in de decentrale overheden stelde. Verder bleek de maximering van de OZB-tarieven niet goed te zijn doordacht. Met name de aansluiting bij het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het gemeentefonds leidde tot problemen.<sup>34</sup>

Met ingang van 2008 is de maximering van de OZB-tarieven weer opgeheven. Gemeenten zijn nu geheel vrij hun OZB-tarieven vast te stellen – zij genieten daarbij zelfs grotere beleidsvrijheid dan vóór invoering van de maximering. Destijds bestonden namelijk zogeheten relatieve limieten, die grenzen stelden aan de verhouding tussen eigenaren- en gebruikerstarieven, en tussen tarieven voor woningen en voor niet-woningen. Wel heeft het kabinet aangekondigd een macronorm voor te bereiden.<sup>35</sup> Hoe deze norm er precies uit gaat zien is nog onbekend. De macronorm moet voorkomen dat de opbrengst van de OZB zo sterk stijgt dat de collectievelastendruk onevenredig toeneemt. De rijksoverheid meent dat de totale opbrengst van de OZB in 2008 niet meer dan 3,75 procent hoger mag zijn dan in 2007. In het bestuursakkoord met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is vastgelegd dat bij overschrijding van de macronorm het volume van het gemeentefonds kan worden verlaagd. Deze bepaling opent de mogelijkheid dat gemeenten collectief kunnen worden gestraft als een aantal van hen de OZB-opbrengst sterk laat toenemen. Dat lijkt geen optimaal controlemechanisme. De macronorm zal in 2010 worden geëvalueerd. Het kabinet kan – afhankelijk van de uitkomst van deze evaluatie – desgewenst alsnog een wettelijk mechanisme ter limitering van tariefstijgingen en een compenserende uitname uit het gemeentefonds bij overschrijdingen van de macronorm instellen.

*Invoering brede rioolheffing*

Doordat het traditionele rioolrecht een retributie is, kunnen in principe alleen activiteiten die de individuele belastingplichtige ten goede komen uit de opbrengst van deze heffing worden bekostigd. Het gemeentelijke waterbeheer omvat echter steeds meer werkzaamheden die niet aan individuele belangen zijn toe te rekenen, zoals het afvoeren van regenwater en het grondwaterbeheer. De gemeentelijke uitgaven op dit gebied nemen aanzienlijk toe als gevolg van het in 2003 gesloten Nationaal Bestuursakkoord Water en van de Europese Kaderrichtlijn water.<sup>36</sup> Daarom wordt het bestaande rioolrecht omgezet in een rioolheffing. Dit is een bestemmingsbelasting waaruit het volledige gemeentelijke waterbeleid kan worden bekostigd. De brede rioolheffing wordt in de jaren 2008–2009 geleidelijk ingevoerd.

<sup>33</sup> Allers *et al.* (2007), 45.

<sup>34</sup> Zie hiervoor Allers (2006a).

<sup>35</sup> Zie Tweede Kamer (2006–2007), 2.

<sup>36</sup> Gerritsen en Sterks (2004).

Gedurende deze twee overgangsjaren kunnen gemeenten kiezen welke variant ze gebruiken. Met ingang van 2010 kan alleen de nieuwe rioolheffing worden gehanteerd. Dit zal vermoedelijk gepaard gaan met een lastenverzwaring voor huishoudens.<sup>37</sup> De eis dat de begrote opbrengst van deze heffing de begrote kosten van de riolering niet overschrijdt blijft weliswaar bestaan, maar er mogen nu meer soorten kosten uit de opbrengst van de heffing worden bestreden. Hoe sterk de kosten zullen stijgen hangt af van de mate van wateroverlast die acceptabel wordt gevonden. Het is nog onduidelijk in hoeverre gemeenten op dit terrein normen krijgen opgelegd.

#### *Uitbreiding gemeentelijk belastinggebied*

De invoering van de maximeringsregels voor de OZB-tarieven in 2006, en de gelijktijdige afschaffing van de OZB voor gebruikers van woningen, is destijds met instemming van een grote kamermeerderheid aanvaard. Het politieke tij is echter snel gekeerd. Het kostte het kabinet in 2007 geen enkele moeite de afschaffing van de maximeringsregels vlot door het parlement te loodsen. De VVD, gangmaker van de beknutting van de OZB, stemde nog wel tegen, maar gaf in de Eerste Kamer aan voorstander te zijn van een substantieel eigen belastinggebied en vertrouwen te hebben in een verantwoord afwegingsproces in de gemeenteraad.

Staatssecretaris Bijleveld (BZK) heeft laten weten in het voorjaar van 2008, na gesprekken met de VNG, nadere voorstellen te willen doen over de vormgeving van het gemeentelijk belastinggebied. Wat deze voorstellen precies zullen behelzen is nog onduidelijk. De mogelijkheden op dit terrein zijn inmiddels – na diverse rapportages – genoegzaam bekend.<sup>38</sup> Politiek gezien is het invoeren van nieuwe belastingen echter een riskante bezigheid. Zou het lokale belastinggebied werkelijk worden uitgebreid, dan ligt herinvoering van de OZB voor gebruikers van woningen het meest voor de hand. De afschaffing hiervan druiste in tegen elke economische logica, en is alleen op politieke gronden te verklaren. Een andere mogelijkheid is de invoering van een gemeentelijk koppengeld, dat vergelijkbaar is met de ingezetenheffing van de waterschappen. Aan een derde optie, de heffing van gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting, zijn vermoedelijk te veel praktische en politieke problemen verbonden. Dat het wel kan bewijzen onder andere de Vlamingen, die dergelijke opcenten al jaren kennen, zo op het oog zonder veel problemen.

#### *Provinciale opcenten verdampen*

Het kabinet streeft naar een geleidelijke invoering van rekeningrijden vanaf 2011. Tegelijkertijd zal de motorrijtuigenbelasting stapsgewijs worden afgebouwd. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting te heffen, waarmee de enige provinciale belasting van betekenis vervalt. Of het lukt om rekeningrijden volgens het aangekondigde tijdschema in te voeren valt te betwijfelen, maar de kans dat het er ooit een keer van gaat komen is nu zeer reëel. Voor de provincies ligt nog geen alternatief

<sup>37</sup> Hoeben en Gerritsen (2005).

<sup>38</sup> Zie Boorsma *et al.* (2004) en Stuurgroep verkenning decentraal belastinggebied (2005).

klaar. Eerder formuleerde de Commissie-Boorsma voorstellen op dit terrein.<sup>39</sup> Het wordt tijd die weer eens tevoorschijn te halen.

### Literatuur

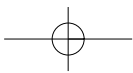
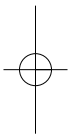
- Ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (2002), *Financiële slagkracht van de provincies*, Den Haag: Inter Provinciaal Overleg
- Allers, M.A. (2005), De verdeling van het gemeentefonds: kritiek op de bestaande methode en voorstel voor alternatief, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 37(4), 158-189
- Allers, M.A. (2006a), Rafelranden van de nieuwe OZB-wetgeving, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 38(3), 128-140
- Allers, M.A. (2006b), Decentralisatie, verevening en de bekostiging van overheidsvoorzieningen, in P.B. Boorsma en M.A. Allers (2006), *De Financiële verhouding onder de loep*, Den Haag: VNG-Uitgeverij, 70-132
- Allers, M.A., en B. Steiner (2007), *Uitgavenbehoeften van Nederlandse gemeenten*, Groningen en Almere: COELO en Bruno Steiner Advies
- Allers, M.A., C. Hoeben, J.T. van der Veer, en A.S. Zeilstra (2007), *Atlas van de lokale lasten 2007*, Groningen: COELO
- Batenburg, G., en P.N.J. Tesselaar (2007), Helft van de gemeentelijke uitgaven in 2005 door top-25, *CBS webpublicatie*, 21 juli, Voorburg/Heerlen: CBS
- Berghuis, J.M.J., M. Herweijer, en W.J.M. van de Pol (1995), *Effecten van gemeentelijke herindelings*, Deventer: Kluwer
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale arm-slag voor gemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Boorsma, P.B., J. Verhagen, en C. Versteden (2007), *Afoming vermogens provincies*, Advies voor het Inter Provinciaal Overleg, Den Haag: Inter Provinciaal Overleg
- Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (1992), *Belastingen omlaag, Rapport van de commissie verruiming eigen middelen lagere overheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Elzinga, D.J. (2008), Nieuwe golf herindelingen is doodlopende weg, *Binnenlands Bestuur*, 11 januari, 19
- Gerritsen, E. (2007), *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*, Groningen: COELO
- Gerritsen, E., en C.G.M. Sterks (2004), *Kostenontwikkeling in de waterketen 1990-2010*, Groningen: COELO
- Hoeben, C., en E. Gerritsen (2005), *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, Groningen: COELO
- Kam, C.A. de (2001), *Potten of verteren*, Den Haag: Bank Nederlandse Gemeenten
- Korsten, A.F.A., K. Abma, en J.M.L.R. Schutgens (2007), *Bestuurskracht van gemeenten. Meten, vergelijken en beoordelen*, Delft: Eburon
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Circulaire besluit begroting*

39 Ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (2002).



DECENTRALE OVERHEDEN

- en verantwoording provincies en gemeenten*, 20 januari 2003, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Overzicht specifieke uitkeringen*, Den Haag: Ministerie van BZK
  - Siebeling, L. (2007), *Provincies plannen forse uitgaven in 2007*, CBS webmagazine, 26 februari, Voorburg/Heerlen: CBS
  - Stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen (2004), *Anders gestuurd, beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht*, Den Haag: z.u.
  - Stuurgroep Verkenning decentraal belastinggebied (2005), *Lokale belastingen: meer, beheerst!*, Den Haag: z.u.
  - Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2005. Motie van het lid De Pater-Van der Meer*, 29 800 B, nr. 6
  - Tweede Kamer (2005-2006), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 30 300 B, nr. 23
  - Tweede Kamer (2006-2007), *Wijziging van de Gemeentewet in verband met het schrappen van de beperkingen van de tarieven van de onroerendezaakbelastingen. Memorie van toelichting*, 31 133, nr. 3
  - Tweede Kamer (2007-2008), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2008. Verslag van een schriftelijk overleg*, 31 200 B, nr. 5
  - Verhagen, A.J.W.M. (2000), *COELO Overzicht specifieke uitkeringen 1999*, Groningen: COELO
  - Wassenaar, M.C., en A.J.W.M. Verhagen (2006), *Financiën van de decentrale overheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers



## HOOFDSTUK 5

## Europese financiën in het oog van de rekenmeester

*H. de Groot*

### 5.1 Inleiding

De netto-afdrachten van Nederland aan de Europese Unie (EU) mogen zich de laatste jaren in een brede belangstelling verheugen.<sup>1</sup> Politici lijken – passend in het klimaat van ‘euroscopsis’ onder een aanzienlijk deel van de bevolking – vooral geïnteresseerd te zijn in de hoogte van die nettobijdrage, alsof de baten en kosten van het lidmaatschap samenvallen met het boekhoudkundige verschil tussen ontvangsten van en betalingen aan de EU. Elke beoefenaar van de openbare financiën weet beter: we zullen op zoek moeten gaan naar de kosten en baten van de activiteiten van de Unie om het Nederlandse lidmaatschap naar waarde te schatten. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. De VBTB-operatie (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) voor de Nederlandse rijksfinanciën leert dat het antwoord op drie simpele vragen – hoeveel heeft het beleid gekost, wat is ervoor gedaan en wat heeft het opgeleverd? – niet eenvoudig is te geven. De rapporten van de Algemene Rekenkamer hebben mede tot doel om op die vragen voor geselecteerde onderdelen van rijksbeleid een onafhankelijk antwoord te geven. Dezelfde ambitie hebben de sinds een aantal jaren in ons land voor gemeenten en provincies verplichte rekenkamers of rekenkamercommissies.

Net als de meeste lidstaten kent ook de Europese Unie een rekenkamer. Dit instituut – de Europese Rekenkamer (ERK) – is in 1975 opgericht om niet alleen de betrouwbaarheid en rechtmatigheid van de jaarlijkse rekeningen vast te stellen, maar ook om na te gaan of de ontvangsten en uitgaven volgens de beginselen van ‘goed financieel beheer’ tot stand komen (artikel 248 van het EG-verdrag). Het Financieel Reglement voor de EG-begrotingen duidt die beginselen nader aan als:

- Zuinigheid: zijn de ingezette middelen tegen de laagste prijs verkegen?
- Efficiëntie: is de beste verhouding tussen middelen en resultaat bereikt?
- Doeltreffendheid: zijn de gestelde doelen en de beoogde resultaten bereikt?

<sup>1</sup> Zie voor een uitgebreide beschouwing over de bruto- en nettopositie van de EU-lidstaten: Stolwijk en Oskam (2006), 111-118.

Zoals de meeste rekenkamers besteedt de ERK het grootste deel van haar onderzoekscapaciteit aan het betrouwbaarheids- en rechtmatigheidsonderzoek van de jaarrekening. De ERK rapporteert jaarlijks (doorgaans midden november) over de rekeningcontrole van het voorafgaande kalenderjaar. In zogenoemde speciale verslagen wordt door het jaar heen gerapporteerd over specifieke onderzoeken naar het financieel beheer in enge zin, dan wel over doelmatigheid en doeltreffendheid van EU-beleid. Dit hoofdstuk behandelt de uitkomsten van beide soorten ERK-onderzoeken. Behalve deze onderzoeksrapporten brengt de ERK ook adviezen op financieel terrein uit; deze blijven hier buiten beschouwing. Veel informatie over de stand van zaken rond de Europese financiën is ook te vinden in de EU-tendrapporten die de Algemene Rekenkamer jaarlijks uitbrengt. Daarvan is dankbaar gebruik gemaakt.

Dit hoofdstuk behandelt de Europese inkomsten en uitgaven in 2008 (onderdeel 5.2), de rechtmatigheid van de Europese uitgaven (onderdeel 5.3), het meest recente jaarverslag van de ERK (onderdeel 5.4), recente ontwikkelingen in het Europees financieel beheer (onderdeel 5.5), en de doelmatigheid en effectiviteit van de Europese uitgaven (onderdeel 5.6). Onderdeel 5.7 sluit af met enkele conclusies.

## 5.2 Inkomsten en uitgaven van de Europese Unie in 2008

Voor een goed begrip van de betekenis en reikwijdte van de te behandelen ERK-rapporten begint dit onderdeel met een beknopte analyse van de begrote EU-inkomsten en uitgaven voor 2008, in vergelijking met die in 2007. Tabel 5.1 geeft een overzicht van de opbouw van de uitgaven op basis van de brede categorieën uit het zogenaamde financiële meerjarenperspectief 2007–2013: een plafond voor het jaarlijkse begrotingstotaal in deze periode.<sup>2</sup> Bij de ontvangsten zijn de gebruikelijke inkomstenbronnen onderscheiden: de traditionele eigen middelen (douanerechten en landbouwheffingen) en eigen middelen op basis van de btw-opbrengsten respectievelijk het bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten.

Tabel 5.1: EU-uitgaven en inkomsten, 2007 en 2008 (miljoen euro, lopende prijzen)

| Categorie                                        | 2007    | 2008    | Mutatie<br>2008-2007<br>(in procenten) |
|--------------------------------------------------|---------|---------|----------------------------------------|
| <b>Uitgaven (betalingskredieten)</b>             |         |         |                                        |
| 1. Duurzame groei                                | 43.590  | 50.324  | 15,4                                   |
| 2. Behoud en management van natuurlijke bronnen  | 54.210  | 53.177  | -1,9                                   |
| 3. Burgerschap, vrijheid, veiligheid en justitie | 1.270   | 1.241   | -2,3                                   |
| 4. EU als mondiale partner                       | 7.353   | 8.113   | 10,3                                   |
| 5. Beheer                                        | 6.978   | 7.284   | 4,4                                    |
| 6. Compensatie                                   | 445     | 207     | -54                                    |
| Totaal uitgaven                                  | 113.846 | 120.347 | 5,7                                    |
| <b>Inkomsten</b>                                 |         |         |                                        |
| 1. Traditionele eigen middelen                   | 16.533  | 18.748  | 13,4                                   |
| 2. Op basis van btw-grondslag                    | 18.517  | 19.096  | 3,1                                    |
| 3. Op basis van bni-grondslag                    | 71.153  | 81.078  | 13,9                                   |
| 4. Overige ontvangsten                           | 7.643   | 1.425   | -81                                    |
| Totaal inkomsten                                 | 113.846 | 120.347 | 5,7                                    |

Bron: website Europese Commissie, stand 18 januari 2008

2 Voor meer details, zie De Haan en Mink (2007), 138-141

Uit tabel 5.1 blijkt dat de totale uitgaven (betalingskredieten) in 2008 met zo'n 5,7 procent groeien ten opzichte van het voorafgaande jaar. Bij een geraamde prijsstijging van 2 procent resteert dan een gemiddelde volumegroei van de uitgaven van bijna 4 procent. Hoewel het in absolute zin om een respectabel bedrag van circa 120 miljard euro gaat, belopen de uitgaven van de Unie niet meer dan circa 1 procent van het Europese bruto binnenlands inkomen. In het oog springende uitgavenposten, die aanzienlijk meer dan gemiddeld groeien, zijn die voor Duurzame groei (met ruim 15 procent) en die voor de EU als mondiale partner (met circa 10 procent). De categorie Duurzame groei omvat de uitgaven van de structuurfondsen (onder andere het Europese Fonds voor Regionale Ontwikkeling en het Europees Sociaal Fonds), van het Cohesiefonds en voor diverse R&D programma's. De laatste uitgavenstroom werd tot 2007 aangemerkt als 'intern beleid' vanwege de directe geldstroom van de Europese Commissie naar begunstigden. Hij groeit fors in vergelijking met de overige onderdelen van de categorie Duurzame groei. De meeste middelen zijn bestemd om bij te dragen aan de ontwikkeling van lidstaten en regio's met een relatieve economische en sociale achterstand binnen de EU. Opvallend is de lichte teruggang van de categorie 'Behoud en management van natuurlijke bronnen', die vooral bestaat uit de uitgaven voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De fors teruggelopen uitgavenpost Compensatie heeft te maken met aflopende incidentele uitgaven voor de in 2007 tot de EU toegetreden landen Bulgarije en Roemenië.

Aan de ontvangstenkant maken de afdrachten door de lidstaten op basis van hun nationaal inkomen in 2008 circa tweederde van de inkomsten uit. De totale geraamde uitgaven zijn gelijk aan de inkomsten: op kasbasis mag de EU-begroting geen tekort of overschot laten zien.

### 5.3 Rechtmatigheid van de Europese uitgaven: een structureel probleem

Jaarlijks beoordeelt de Europese Rekenkamer de getrouwheid van de rekening van het voorafgaande jaar én de rechtmatigheid van de onderliggende transacties van de Europese Gemeenschappen. In het eerste geval gaat het om een oordeel over de juiste en volledige weergave in de rekening van de vermogenspositie en de financiële lasten en baten. In het tweede geval gaat het om de vaststelling of de transacties zijn verricht conform de voor de financiële handel en wandel van de Europese Unie geldende wet- en regelgeving. Sinds 1994 geeft de ERK conform het EG-verdrag een betrouwbaarheidsverklaring af, in de wandeling de DAS ofwel Déclaration d'Assurance genoemd, die beide aspecten omvat.

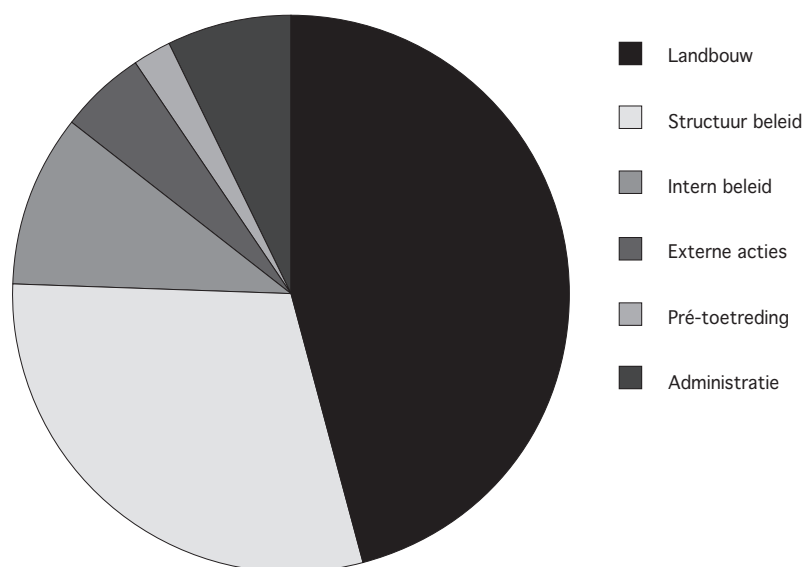
Tot op heden heeft de ERK de weergave van de rekeningen doorgaans als waarheidsgetrouw bestempeld. Maar zij heeft sinds 1994 steeds afkeurende verklaringen afgegeven voor de meeste begrotingsterreinen voor wat betreft de rechtmatigheid (wettigheid en regelmatigheid in EU-jargon) van de transacties. Een belangrijke reden daarvoor is dat circa 80 procent van de communautaire fondsen in gedeeld beheer met de lidstaten wordt besteed. Dit betekent dat de rechtmatigheid voor een groot deel afhangt van de kwaliteit van de controle in de lidstaten bij besteding van Europese gelden. Die controle vindt op uiteenlopende wijze plaats en is mede afhankelijk van nationale en regionale invulling. Bovendien is sprake van complexe en per beleidsterrein uiteenlopende uitgavenregelingen. De ERK bepleit al een aantal jaren te komen tot een geïntegreerd kader voor de interne controle met inachtneming van gemeenschappelijke normen. Onderdeel 5.5 gaat nader in op recente ontwikkelingen rond

het financieel management, die zijn bedoeld om op termijn een positieve verklaring mogelijk te maken. Daaraan voorafgaand biedt het volgende onderdeel eerst een nadere uiteenzetting over de bevindingen van de ERK in haar bij het afronden van deze bijdrage meest recente jaarverslag.

#### 5.4 Het jaarverslag van de Europese Rekenkamer over 2006

Het jaarverslag 2006, dat is gepubliceerd in november 2007, bevat gedetailleerde gegevens over het financieel beheer van de EU-gelden.<sup>3</sup> Figuur 5.1 geeft een beeld van de gerealiseerde uitgaven in 2006 – in totaal meer dan 100 miljard euro – opgesplitst naar beleidsterrein.

Figuur 5.1 Uitgaven EU in 2006 (miljard euro)



Bron: Europese Rekenkamer (2007a)

Over de getrouwheid van de rekening velt de ERK evenals in voorgaande jaren een positief oordeel, met uitzondering van twee posten op de balans – crediteuren en voorfinanciering – waar de ERK materiële fouten aantrof. De drempel voor als materieel beschouwde fouten is 2 procent van de desbetreffende uitgavenpost. Het totale financiële belang van de bedoelde fouten bedraagt circa 455 miljoen euro, dat is minder dan 1 procent van de netto activa van de EU.

<sup>3</sup> Europese Rekenkamer (2007a).

Zorgelijk is dat de ERK opnieuw *afkeurende* verklaringen afgeeft voor de rechtmatigheid van de uitgaven op een groot aantal beleidsterreinen:

- Landbouw, met name de uitgaven die niet onder het geïntegreerd beheer- en controlesysteem (GBCS) vallen.
- Structurele acties (fondsen voor achterstandsregio's in gedeeld beheer met de lidstaten).
- Intern beleid (directe subsidies van de Europese Commissie).
- Een aanzienlijk deel van de externe maatregelen (gericht op niet-EU landen).

Deze posten beslaan bij elkaar circa 90 procent van de uitgaven in 2006. Voor deze uitgavenposten is nog steeds sprake van materiële fouten boven de drempel van 2 procent. Het foutenpercentage verschilt overigens aanzienlijk per uitgaventerrein. Zo ligt het voor de landbouwuittgaven net boven de 2 procent, maar loopt het foutenpercentage voor structurele acties op tot circa 12 procent van de hiermee gemoeide uitgaven. Het totale bedrag aan onrechtmatige uitgaven kan becijferd worden op meer dan 5 miljard euro, of meer dan 5 procent van de totale EU-uitgaven. Op de onderliggende oorzaken kom ik nog terug.

*Goedkeurende* verklaringen geeft de ERK af voor het totaal van de ontvangsten, de administratieve uitgaven (personeelsuitgaven en materiële uitgaven van de instellingen van de EU, zoals de Europese Commissie, het Europees Parlement en de Europese Rekenkamer) en betalingen voor externe maatregelen onder rechtstreeks beheer van de delegaties van de EC in niet-EU landen. Deze posten beslaan samen echter niet meer dan 10 procent van de begroting.

Hierna volgt een gedetailleerder analyse van de problemen met het financieel management van EU-uitgaven op de in geld gemeten drie belangrijkste beleidsterreinen.

#### *Landbouw*

De uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid vormen nog steeds de grootste post op de EU-begroting: circa 45 procent van het totaal, met een omvang van ruim 50 miljard euro. De laatste jaren vindt een verschuiving plaats van productiesteun naar rechtstreekse steun aan de boeren. In 2005 werd de Bedrijfstoeslagregeling (BTR) ingevoerd. Dit is een complex systeem, waarbij lidstaten kunnen kiezen tussen verschillende modellen. In het historische model krijgt elke boer toeslagrechten op basis van de gemiddelde hoeveelheid ontvangen steun en bebouwde grond in de referentieperiode 2000–2002. In het regionale model is er een forfaitair toeslagrecht per subsidiabele hectare in het eerste jaar van aanvraag. Het hybride model combineert beide modellen, terwijl er bovendien de mogelijkheid is om geleidelijk over te gaan van het historische model naar het forfaitaire, regionale model. Bovendien moet elke lidstaat een nationale reserve vormen waaruit rechten worden toegekend aan startende boeren of boeren in herstructurerings- of ontwikkelingsprogramma's. Voor de meeste nieuwe toetreders tot de EU is een overgangsregeling van toepassing. Een voorwaarde voor deelname aan de nieuwe regeling is de eis dat de boer zijn land in goede landbouw- en milieueconditie houdt (*cross-compliance*).

Hoewel de nieuwe regeling in beginsel eenvoudiger van opzet is dan haar voorganger, waarbij gedetailleerde gegevens over productie en aantallen dieren nodig waren, plaatst de ERK toch kanttekeningen bij de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid. De per saldo

behoorlijk complexe regeling leidt bovendien tot een ruimere kring van begunstigden. Zo signaleerde de ERK in het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Denemarken onder de nieuwe begunstigden spoorwegmaatschappijen, golfclubs en paardrijverenigingen. De vraag – overigens niet met zoveel woorden gesteld door de ERK – is uiteraard welk maatschappelijk doel is gediend met een op deze wijze aangepaste steunregeling. Er lijkt eerder sprake te zijn van een tamelijk ongerichte voortzetting van de landbouwsteun uit het verleden.

Opmerkelijk is dat de ERK – tegen haar gewoonte in – bij geconstateerde gebreken bij de toepassing van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem (GBCS), overigens al in 1992 ingevoerd, expliciet één land noemt: Griekenland. In dit land heeft de Europese Commissie voor het vijfde achtereenvolgende jaar een voorbehoud gemaakt voor de toereikende werking van het GBCS. Voor de overige landen die het GBCS toepassen is – mede door de invoering van de BTR-regeling – sprake van een aanzienlijke daling van de onrechtmatige uitgaven, tot onder de materialiteitsdrempel. Waar GBCS (nog) niet wordt toegepast, doen zich echter nog steeds relatief omvangrijke materiële onrechtmatigheden voor.

#### *Structuurbeleid*

Het structuurbeleid van de Europese Unie is vooral gericht op het opheffen van sociaal-economische achterstanden binnen de Unie. Het betreft hier de op een na grootste uitgavenpost op de EU-begroting. Met bijna 30 procent van het totaal heeft deze in 2006 een omvang van circa 33 miljard euro. Deze uitgavenpost voedt fondsen zoals het Europees Sociaal Fonds (ESF) en het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO). De gelden worden door nationale en regionale instanties beheerd en besteed. In Nederland spelen de provincies een belangrijke rol bij het beheer van de EFRO-gelden, terwijl het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een directe rol speelt bij het beheer van de ESF-gelden. Uiteindelijke begunstigden zijn bedrijven, lokale overheden en *non-profitorganisaties*, zoals scholen (zie kader).

#### **Europese perikelen**

Eind 2005 ontstond in de Tweede Kamer en daarbuiten enige opschudding toen het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op 28 oktober 2005 per direct het subsidieloket voor ESF-doelstelling 3-gelden sloot (ESF = Europees Sociaal Fonds). Dreigende uitputting van de beschikbare Europese middelen was de reden. Vlak voor de sluiting werd nog voor enkele honderden miljoenen euro's aan aanvragen ingediend. In haar rapport bij de rekening van het Ministerie van SZW over 2005 signaleerde de Algemene Rekenkamer – niet onverwacht – tekortkomingen in het financieel beheer van de ESF-gelden. In de nationale regelgeving waren geen maxima opgenomen voor de te verstrekken subsidies, de managementinformatie over de uitputting van het budget was gebrekkig en er lag geen draaiboek voor een ordelijke sluiting van het ESF-loket. Inmiddels zijn verbeteringen aangebracht, maar verwacht het ministerie wel dat overschrijdingen van het ESF-budget voor circa 380 miljoen euro ten laste van de Nederlandse staat komen.



Recent bleek een andere misrekening van de lidstaat Nederland: gemeenten en provincies hebben ten onrechte btw-uitgaven bij Europese fondsen gedeclareerd die al worden vergoed via het btw-compensatiefonds van het Rijk. Hoewel de discussie met de Europese Commissie nog niet geheel is afgerond, is in de rijksbegroting voor zowel 2005 als 2006 een garantiestelling van 100 miljoen opgenomen voor eventuele terugbetalingen en voor de jaren 2007-2011 een bedrag van 45 miljoen euro per jaar.

Mede door de met de lidstaten gedeelde verantwoordelijkheid voor beheer en controle van de middelen voor het structuurbeleid zijn de geconstateerde onrechtmatigheden relatief omvangrijk. Volgens de ERK had *ten minste 12 procent* van het totale bedrag dat in 2006 voor structuurbeleidsprojecten is vergoed, niet mogen worden betaald. De meeste fouten kwamen voor bij het EFRO en het ESF. Meestal ging het om subsidiabiliteitsfouten, zoals het declareren van niet-subsidiabele kosten en het niet volgen van de voorgeschreven inschrijvingsprocedures. De toezicht- en controlesystemen bij zowel de Commissie als de lidstaten worden als onbevredigend beoordeeld. De voornaamste gebreken waren dat de beheersautoriteiten onvoldoende controleerden of gedeclareerde kosten werkelijk waren gemaakt en/of declarabel waren. De betalingsautoriteiten merkten op hun beurt niet op dat de beheersautoriteit onvoldoende controles had verricht en de auditinstanties onderwierpen de programma's te weinig aan controles van behoorlijke kwaliteit. De ERK beveelt – behalve verbetering van de controle – ook aan om door nieuwe verordeningen mogelijk gemaakte vereenvoudigingen, zoals forfaitaire bedragen voor overheadkosten, op ruimere schaal toe te passen.

De aanpak van de ERK – die vooral is gebaseerd op beperkte, gegevensgerichte steekproeven per type uitgaven – laat het helaas niet toe om conclusies te trekken over het niveau van rechtmatigheid van de uitgaven per lidstaat. In dat laatste geval zouden meer gerichte aanbevelingen voor verbetering mogelijk zijn. In onderdeel 5.5 ga ik nog in op bredere ontwikkelingen – zoals lidstaatverklaringen over de rechtmatige besteding van EU-gelden – die in dit opzicht relevant zijn.

#### *Intern beleid*

Het interne – dat wil zeggen rechtstreeks door de Europese Commissie uitgevoerde – beleid bestaat vooral uit subsidies voor onderzoek en technologische ontwikkeling. Gelden worden rechtstreeks overgemaakt aan begunstigden in de lidstaten, vaak bedrijven en non-profitorganisaties zoals universiteiten en onderzoeksinstituten, maar ook overheidsinstanties. EU-subsidies variëren van een paar honderd tot tientallen miljoenen euro. Een kleiner deel van de uitgaven gaat naar uitwisselingsprogramma's in de onderwijssector en subsidies voor weg- of spoorinfrastructuur die van Europees belang worden geacht. Het interne beleid vergt in 2006 bijna 10 procent van de EU-begroting, dat is circa 11 miljard euro: de derde grootste uitgavenpost. Ook voor deze uitgaven gaf de ERK een afkeurende verklaring af vanwege materiële onrechtmatigheden. Zonder in details te treden, maakt de ERK melding van een foutenpercentage *tussen de 2 en 5 procent*. Ook hier zijn belangrijke soorten financiële fouten:

- Gebrek aan subsidiabiliteit (vergoeding voor niet-declarable kosten).
- Gebrek aan realiteit (vergoede maar niet gemaakte kosten).
- Gebrek aan nauwkeurigheid (vergoede onjuist berekende kosten).

Daarnaast kan andere, niet-financiële regelgeving zijn genegeerd, zoals voorgeschreven betalingstermijnen. De ERK stelde vast dat evenals in vorige jaren bijna 20 procent van de betalingen van de Europese Commissie aan begunstigden niet op tijd plaats vond.

De geconstateerde relatief hoge, materiële foutenpercentages zijn opmerkelijk, omdat de Commissie bij beheer en controle niet of nauwelijks afhankelijk is van intermediaire organen in de lidstaten, zoals bij het landbouwbeleid en structurele acties wél het geval is. Weliswaar stelt de ERK een ommekeer ten goede vast, maar vindt zij dat niet voldoende als tegenwicht van gebreken in systemen en het ontbreken van een op risico-analyse gebaseerde controlestrategie. Voor grotere projecten is een onafhankelijke certificering van kostendeclaraties verplicht. De ERK stelde echter vast dat bij 9 van 15 door haar onderzochte certificaten ten onrechte een goedkeurende verklaring was verleend. De nog beperkte bruikbaarheid van de certificaten blijkt overigens ook uit een eerdere evaluatie door de Commissie. De ERK herhaalt haar aanbeveling om regels te vereenvoudigen, zo mogelijk door gebruik te maken van financiering op basis van vaste bedragen en over te schakelen op een op resultaten gebaseerd financieringssysteem.

## 5.5 Recente ontwikkelingen in het Europees financieel beheer

### *Lidstaatverklaringen over financieel beheer*

Al een aantal jaren bepleit het Europees Parlement, wanneer zij de Europese Commissie décharge verleent van het gevoerde beleid in het afgerekende boekjaar, dat alle EU-lidstaten zich jaarlijks verantwoorden over het beheer van uitgavenprogramma's die zij in 'gedeeld beheer' met de Europese Commissie uitvoeren. Dit zou een veel gerichtere verbetering mogelijk maken van de nationale toezicht- en controlesystemen, en daarmee uiteindelijk kunnen leiden tot een positieve betrouwbaarheidsverklaring van de Europese Rekenkamer.

Ook de Europese Commissie ondersteunde in haar 'routekaart voor een geïntegreerd interne-controlekader' deze oplossingsrichting. Maar eind 2005 bleek dat onder de ministers van Financiën van de lidstaten onvoldoende steun was voor deze benadering. In het bijzonder bij grote lidstaten zoals Duitsland, Frankrijk, Italië en Spanje, bestonden aanzienlijke reserves op dit punt. Zij benadrukten dan ook de volledige verantwoordelijkheid van de Commissie voor de uitvoering van de EU-begroting. Als compromis werd eind 2006 in het herziene financieel reglement van de begroting voor lidstaten de verplichting opgenomen om vanaf 2008 jaarlijks een *samenvatting* te maken van audits en verklaringen op *nationaal* niveau over de besteding van Europese gelden in gedeeld beheer. Inmiddels maakt een aantal landen op vrijwillige basis plannen voor zo'n lidstaatverklaring. Eén lidstaat – Nederland – heeft in mei 2007 daadwerkelijk een verklaring opgesteld. Die verklaring – ondertekend door de Nederlandse minister van Financiën – betreft overigens nog alleen de landbouw gelden in 2006. In juli 2007 heeft de Algemene Rekenkamer deze verklaring beoordeeld en daarover aan de Tweede Kamer gerapporteerd. Het Verenigd Koninkrijk bereidt een vergelijkbare verklaring voor die in 2008 zal worden gepubliceerd en door de Britse Rekenkamer zal worden gecontroleerd. De Deense Rekenkamer heeft zelfstandig een oordeel geformuleerd over het beheer van een deel van de in Denemarken bestede EU-fondsen. In Zweden zijn vergelijkbare initiatieven onderweg.

Het Europees Parlement heeft de Europese Commissie overigens opnieuw gevraagd om voorstellen die een nationale verklaring verplicht stellen. Opmerkelijk is dat niet alleen sommige Europese ministers, maar ook de Europese Rekenkamer tegenover lidstaatverklaringen een afwachtende en gereserveerde houding aannemen. Dit heeft mogelijk te maken met de verwachting dat de verklaringen een onvoldoende deugdelijke basis zullen verschaffen voor de vereiste zekerheid over de rechtmatigheid van de bestedingen tot op het niveau van de eindbegunstigden van Europese gelden, zoals boeren en bedrijven. Bovendien bestaan er verschillen van inzicht tussen nationale rekenkamers en de Europese Rekenkamer over de beste manier om de lidstaatverklaringen te controleren.

#### *Betere interne controle*

De Europese Commissie (EC) publiceerde in 2006 een actieplan voor betere interne controle naar aanleiding van de eerder genoemde 'routekaart' en de daaropvolgende discussie in de Raad van Ministers. De acties uit dit plan hebben betrekking op:

- De vereenvoudiging van regelgeving en het opstellen van gemeenschappelijke controlebeginselen (acties 1-4).
- Beheersverklaringen en controlezekerheid, waaronder lidstaatverklaringen (acties 5-8).
- De *single-audit* aanpak: resultaten bekend maken en prioriteit geven aan de kosten-batenverhouding van controles (acties 9-11).
- Het oplossen van sectorspecifieke tekortkomingen (acties 12-16).

Een recente voortgangsrapportage over het plan meldt voortgang op de volgende punten:

- Betere afspraken over verslaglegging en verantwoording door de lidstaten over controles.
- Er is een begin gemaakt met het afgeven van jaarlijkse managementverklaringen over de rechtmatigheid van de uitgaven door de lidstaten.
- Er zijn afspraken over een betere afstemming van controlewerkzaamheden tussen de directoraten-generaal van de EC.
- Er is meer aandacht voor het begrip 'zekerheid' in de jaarlijkse activiteitenrapporten van de directoraten-generaal van de EC.

De Algemene Rekenkamer, die de voortgangsrapportage recent beoordeelde in haar *EU-trendrapport 2008*, merkt hierbij echter op dat de genoemde lidstaatverklaringen nog slechts door een relatief klein aantal lidstaten zijn of zullen worden afgegeven.<sup>4</sup> Bovendien is nauwelijks voortgang geboekt op een belangrijk speerpunt van het actieplan: het vereenvoudigen van regelgeving en het opstellen van gemeenschappelijke controlebeginselen. De einddatum van het actieplan, december 2007, is dan ook niet realistisch gebleken.

## **5.6 Doelmatigheid en doeltreffendheid van de Europese uitgaven**

De Europese Rekenkamer beschikt over het mandaat om de efficiëntie en de effectiviteit van de besteding van Europese gelden te onderzoeken. Voor deze activiteit wordt in de praktijk slechts een beperkt deel van de beschikbare capaciteit ingezet. Zoals bij veel andere

4 Tweede Kamer (2007-2008).

rekenkamers – overigens niet die van Nederland – vergt de controle van de jaarlijkse rekeningen doorgaans het overgrote deel van de beschikbare menskracht en middelen. De resultaten van dergelijk onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van specifieke programma's worden gepubliceerd in de speciale verslagen van de ERK. Tabel 5.2 geeft een overzicht van de beleidsterreinen waarover de afgelopen vijf jaar speciale verslagen verschenen.

Tabel 5.2 Speciale verslagen van de Europese Rekenkamer, 2003–2007

| Terrein                          | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | Totaal |
|----------------------------------|------|------|------|------|------|--------|
| Eigen middelen                   | 1    | 0    | 0    | 1    | 1    | 3      |
| Gemeenschappelijk landbouwbeleid | 4    | 5    | 1    | 2    | 2    | 14     |
| Structuurbeleid                  | 2    | 1    | 0    | 2    | 1    | 6      |
| Intern beleid                    | 1    | 1    | 1    | 0    | 1    | 4      |
| Externe maatregelen              | 4    | 1    | 2    | 5    | 3    | 15     |
| Pre-toetreding                   | 2    | 2    | 0    | 0    | 0    | 4      |
| Administratieve uitgaven         | 1    | 0    | 2    | 1    | 1    | 5      |
| Totaal                           | 15   | 10   | 6    | 11   | 9    | 51     |

Opvallend in tabel 5.2 is het relatief grote aantal onderzoeken naar externe maatregelen, ondanks de relatief beperkte uitgaven die met dit beleidsterrein samenhangen. Mogelijk spelen hierbij geschatte grote doelmatigheidsrisico's een rol, bijvoorbeeld als gevolg van de gedecentraliseerde uitvoering van dit beleid buiten de Europese Unie. Anderzijds lijkt het aantal onderzoeken naar programma's uit het structuurbeleid erg klein, hoewel juist daar de uitvoering in gedeeld beheer met de lidstaten mogelijk grote doelmatigheidsrisico's met zich meebrengt en de uitgaven omvangrijk zijn. Bovendien zijn de doelstellingen van de regelingen – gericht op achterstandssituaties binnen Europa – vaak weinig specifiek en mede daardoor lastig te evalueren.

Duidelijk is dat door de beperkte inzet op doelmatigheidsonderzoek van de ERK geen totaalbeeld van de efficiëntie en effectiviteit van de bestede EU-gelden kan worden gegeven. Uit de speciale verslagen valt wel af te leiden dat bij een groot aantal programma's het vaststellen van de beleidseffecten aanzienlijk wordt bemoeilijkt door een gebrek aan heldere en eenduidige doelstellingen. De ERK roept beleidsmakers dan ook op om doelstellingen concreter te formuleren, waarbij tevens de mogelijke werking van de maatregelen vooraf plausibel wordt gemaakt, ofwel in ERK-termen 'van een interventielogica wordt voorzien'.

Het is van belang op te merken dat het ontbreken van een totaalbeeld van de doelmatigheid en effectiviteit van het Europees beleid in het oog van de Europese rekenmeester vanzelfsprekend de Europese Commissie niet van de plicht ontslaat om dergelijke informatie zelf te presenteren. Net als op het nationale niveau zijn evaluatieverplichtingen ook op het Europese niveau gemeengoed. Het *EU-trendrapport 2007* van de Algemene Rekenkamer gaat daarop uitgebreid in.<sup>5</sup> Helaas is, ondanks meer dan 200 evaluaties per jaar op projectniveau, geen totaalbeeld van de resultaten van het EU-beleid beschikbaar dat een koppeling legt met expliciete doelstellingen en geldstromen en bovendien resultaten per lidstaat laat zien. De

5 Tweede Kamer (2006-2007).

Europese Commissie publiceert weliswaar sinds 2006 een mededeling over de beleidsresultaten, als bijlage bij het zogenoemde Syntheseverslag over het gevoerde beleid, maar die gaat vooral over goedgekeurde en nieuwe beleidsinitiatieven. De Algemene Rekenkamer karakteriseert deze gebrekkige informatievoorziening in haar recente *EU-trendrapport 2008* als een ernstige lacune. Verbetering van de informatievoorziening is essentieel voor het herstel van het vertrouwen van de Europese burger in de Unie. Die burger zou meer zicht moeten krijgen op de economische en maatschappelijke baten van de investeringen die de Europese Unie op zijn kosten pleegt.

#### *Casus visserijbeleid*

Een opvallend speciaal verslag van de Europese Rekenkamer in 2007 betrof het *gemeenschappelijk visserijbeleid*.<sup>6</sup> De ERK is uitermate kritisch over de uitvoering en effecten van dat beleid. Duurzame exploitatie van de communautaire visbestanden is al vanaf 1983 de expliciete doelstelling van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De hoeksteen van dat beleid is het beperken van de in totaal toegestane vangsten en de toewijzing van nationale visquota. Wetenschappelijk onderzoek geeft echter al jaren aan dat de toegestane vangsten voor een duurzaam visbestand structureel te hoog zijn. De meest recente inzichten houden in dat bij circa 80 procent van de visbestanden van overbevissing sprake is. De feitelijke terugloop van de vangsten – met zo'n 30 procent in de periode 1995–2005 – is eveneens een illustratie van het falende visserijbeleid. Een conclusie die de Europese Commissie zelf in feite al trok in haar Groenboek uit 2001. In combinatie met overinvesteringen in capaciteit (grotere schepen en/of krachtiger motoren) zorgen dalende vangsten voor stijgende kosten en een afnemende werkgelegenheid in de sector.

Over de uitvoering van het visserijbeleid kraakt de ERK harde noten. Vangstgegevens zijn onvolledig en onbetrouwbaar, de controledruk is onvoldoende en er is geen aantoonbare *follow-up* van overtredingen, laat staan dat sancties worden opgelegd. Dit zijn overigens tekortkomingen waar de lidstaten zelf grotendeels verantwoordelijk voor zijn. Bij inbreuken op het beleid door de lidstaten is de Commissie nauwelijks in staat om doeltreffend op te treden. De inbreukprocedure bij het Europese Hof van Justitie is in beginsel effectief, maar kost jaren. Tot nu toe is één lidstaat tot een boete veroordeeld, na een procedure van 21 jaar. De ERK pleit voor aanzienlijke versterking van de controle, verscherpte inspecties en zwaardere sanctiemiddelen. De huidige, op beperking van de visserij-inspanning gebaseerde aanpak is naar haar oordeel in feite niet geëigend om een effectief visserijbeleid te realiseren. Daarvoor zouden ambitieuze doelstellingen voor capaciteitsbeperking moeten worden geformuleerd in combinatie met sociaal-economische maatregelen voor de bevolking die van de visserij leeft.

## **5.7 Conclusies**

Uit de verslagen van de Europese Rekenkamer, maar ook uit de jaarlijkse informatie van de Algemene Rekenkamer in haar EU-tendrapporten, komt een weinig rooskleurig beeld naar voren van de rechtmatigheid en het financieel beheer van de Europese uitgaven. Onge-

6 Europese Rekenkamer (2007b).

twijfeld wordt dat beeld gekleurd door de relatief goede conditie van het financieel beheer van de Nederlandse rijksbegroting. Daar is immers al jaren sprake van een positief oordeel over de rechtmatigheid van de departementale jaarrekeningen, terwijl dat voor de Europese rekeningen nog steeds niet het geval is. Daarbij past echter onmiddellijk de kanttekening dat, waar 80 procent van de EU-uitgaven in gedeeld beheer met de lidstaten plaatsvindt, de grondoorzaak van een groot deel van de geconstateerde problemen zich op nationaal niveau bevindt. Dat geldt ook voor het Nederlandse beheer van Europese gelden. Lichtpuntjes zijn de in gang gezette pogingen om nationale lidstaten meer verantwoordelijk te maken voor informatie over de kwaliteit van het financieel beheer van EU-gelden in eigen land. Het Europees Parlement speelt daarbij een actieve en stimulerende rol. Nederland loopt als lidstaat voorop met het uitbrengen van de eerste lidstaatverklaring door de Nederlandse minister van Financiën in mei 2007, overigens nog beperkt tot het financieel beheer van de landbouwuitgaven. Maar grote landen – met uitzondering van het Verenigd Koninkrijk – zijn nog lang niet zover.

Ook over onderzoek naar doelmatigheid en doeltreffendheid van de Europese uitgaven valt niet veel positiefs te melden. De bestaande informatie is beperkt en versnipperd en laat over de verwezenlijking van de meeste beleidsdoelstellingen geen eenduidige conclusies toe. Hoewel ook op nationaal niveau vaak gebrek bestaat aan goede informatie over beleidsresultaten – zie de moeizame voortgang van de VBTB-operatie in Nederland – moeten op Europees vlak nog veel meer stappen worden gezet. Het formuleren van meer concrete beleidsdoelstellingen en het uitvoeren van betere evaluaties horen daartoe. Tegelijkertijd is het belang van verbeteringen op deze punten voor de Europese Unie evident. Willen Europese burgers meer vertrouwen in de Europese Unie (kunnen) stellen, dan is toegankelijk inzicht in de economische en maatschappelijke baten van de Europese Unie – naast de al langer bekende kosten – daarvoor een noodzakelijke voorwaarde.

### Literatuur

- Europese Rekenkamer (2007a), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2006*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen
- Europese Rekenkamer (2007b), *Speciaal verslag nr.7/2007 over de controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende de voorschriften in verband met de instandhouding van de communautaire visbestanden*, Luxemburg: Bureau voor officiële publicaties der Europese Gemeenschappen
- Haan, J. de, en M. Mink (2007), De Europese Unie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 137-154
- Stolwijk, H.J.J., en A.J. Oskam (2006), Nederland in de Europese Unie, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 109-130
- Tweede Kamer (2006-2007), *EU-trendrapport 2007. Rapport*, 30 955, nr. 2
- Tweede Kamer (2007-2008), *EU-trendrapport 2008. Rapport*, 31 335, nr. 2

## HOOFDSTUK 6

## Overheid: personeel en prestaties

*C.A. de Kam*  
*P.J.M. Wilms*

### 6.1 Inleiding

Staat VII van de rijksbegroting (Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) gaat ieder jaar vergezeld van de Trendnota arbeidszaken overheid. In deze nota geeft de coördinerend minister voor het arbeidsvoorwaardenbeleid van de overheidswerkgevers een beeld van de personeelsvoorziening, en van wat daarbij zoal komt kijken. Uit de Trendnota die hoort bij de rijksbegroting voor 2008 valt op te maken dat het kabinet-Balkenende IV kiest voor de volgende 'speerpunten' bij het te voeren personeelsbeleid:

- Het werken aan een overheid die vertrouwen verdient.
- Het verhogen van de arbeidsparticipatie en het bevorderen van grotere diversiteit van de samenstelling van het personeel.
- Behoud en werving van personeel met kwaliteit.

Zoals te doen gebruikelijk bevat de statistische bijlage van de Trendnota een schat aan kwantitatieve gegevens. Uit een van de kerntabellen in die bijlage valt af te leiden dat de overheid voor de productie van door haar aangeboden diensten ongeveer 800.000 arbeidsjaren eigen personeel inzet. Omvang en samenstelling van het personeelsbestand van de overheid zijn het onderwerp van onderdeel 6.2. Hier wijzen wij onder andere op de spanning die bestaat tussen de tweede en de derde hierboven opgesomde doelstelling.

Veel politici schijnen ervan overtuigd te zijn dat de overheid aan een waterhoofd lijdt. Naarmate overheidsorganisaties doelmatiger werken, kunnen zij met een geringere inzet van personeel volstaan om gegeven taken naar behoren uit te voeren. Verbetering van de efficiency is dan ook de meest voor de hand liggende manier om te komen tot een kleiner overheidsapparaat. Prestaties en productiviteit van de overheid staan centraal in onderdeel 6.3.

Bij de formatie van het kabinet-Balkenende IV hebben de coalitiepartijen onder andere afspraken gemaakt die ertoe strekken de doelmatigheid van de overheid te verbeteren. Als vrucht van die inspanningen zijn op voorhand besparingen in de orde van grootte van 1,85 miljard euro ingeboekt. Bij deze operatie streeft het kabinet naar gerichte afslanking van

het apparaat van de rijksoverheid. Doel is het volume van de ambtenaren, werkzaam bij de ministeries en de zelfstandige bestuursorganen, in de periode 2008–2011 met circa 12.700 arbeidsjaren te reduceren. Onderdeel 6.4 belicht de portee van de bedoelde afspraken en wijst op de geringe resultaten die in de periode 2003–2007 bij een vergelijkbare operatie zijn geboekt. Het slotonderdeel vat de voornaamste conclusies van onze beschouwing samen.

## 6.2 Personeelsbestand: omvang en samenstelling

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) publiceert sinds 1996 jaarlijks de *Trendnota arbeidszaken overheid*. De opstellers begrijpen onder de overheid al het personeel van eenheden die onderdeel zijn van veertien overheids- en onderwijssectoren. De bestaansgrond van de *Trendnota* is dat het arbeidsvoorwaardenoverleg bij de overheid sinds 1993 is gedecentraliseerd. Daarmee ontstond behoefte aan een periodiek overzicht van de ontwikkeling van de arbeidsvoorwaarden, sociale regelingen en de arbeidsmarktpositie van werkgevers in inmiddels veertien sectoren, die elk een eigen collectieve arbeidsovereenkomst afsluiten met de vakorganisaties van het overheidspersoneel.

### *Omvang*

Eind 2007 bedroeg het volume van het ambtelijk apparaat ongeveer 800.000 arbeidsjaren; zie tabel 6.1.<sup>1</sup> Merk op dat in deze opstelling het personeel van de zogeheten zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) ontbreekt. De totale werkgelegenheid bij de ZBO's telt ten minste 50.000 arbeidsjaren. Omdat de *Trendnota arbeidszaken overheid 2008* in augustus 2007 is afgerond, gaat het bij de personeelsaantallen voor 2007 nog om ramingen. De vijf onderwijssectoren – primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs – vormen samen veruit de grootste werkgever, gevolgd door de sectoren Gemeenten en Rijksoverheid. Tabel 6.1 toont behalve de geraamde omvang (in 2007) ook de veranderingen van het personeelsvolume in de periode 1999–2007.<sup>2</sup> Daarbij onderscheiden wij twee vierjarige perioden, al houdt zo'n markering vaak iets willekeurig in. Hier sluiten wij ruwweg aan bij tijdperken van groei (kabinet-Kok II) en krimp (kabinetten-Balkenende I, II en III) van het personeelsvolume.

- 1 De opstellers van de *Trendnota* zijn enigszins in verwarring over het precieze cijfer. Zo wordt in de Inleiding van de nota gesteld dat bij de overheid 953.000 werknemers (807.000 full-time equivalenten) actief zijn. Onduidelijk blijft op welk jaar dit cijfer betrekking heeft. Uit de tabellen 2.1 en 2.2 van de Statistische bijlage rolt voor 2006 – het meest recente jaar waarvoor de cijfers volledig zijn – een aantal van 937.000 werknemers (796.450 fte bij de daar vermelde deeltijdfactor van 0,85). In de inleiding op de *Trendnota* valt te lezen dat cijfers in de hoofdttekst kunnen afwijken van die in de tabellen. Zie Tweede Kamer (2007–2008a), 7 en 75. Fraai is dit natuurlijk niet.
- 2 Voor oudere jaren is deze informatie niet in de *Trendnota* te vinden.



Tabel 6.1 Personeelsvolume (x 1.000 arbeidsjaren)

| Sector <sup>a</sup>                        | 1999            | 2003 | 2007 <sup>b</sup> | Mutaties  |      |           |       |
|--------------------------------------------|-----------------|------|-------------------|-----------|------|-----------|-------|
|                                            |                 |      |                   | 1999–2003 |      | 2003–2007 |       |
|                                            |                 |      |                   | Aantal    | %    | Aantal    | %     |
| Onderwijs                                  | 297             | 335  | 336               | 38        | 12,8 | 1         | 0,3   |
| Gemeenten                                  | 156             | 172  | 156               | 16        | 10,3 | -16       | - 9,3 |
| Rijksoverheid                              | 106             | 117  | 112 <sup>c</sup>  | 11        | 10,4 | - 5       | - 4,3 |
| Defensie                                   | 73              | 71   | 68                | -2        | -2,7 | - 3       | - 4,2 |
| Politie                                    | 47 <sup>d</sup> | 55   | 54                | 8         | 17,0 | - 1       | -1,8  |
| UM Centra                                  | 38 <sup>e</sup> | 44   | 48                | 6         | 15,8 | 4         | 9,1   |
| Overige sectoren                           | 34              | 37   | 25                | 3         | 8,8  | -12       | -32,4 |
| Gemeenschappelijke regelingen <sup>f</sup> | 14              | -    | -                 |           |      |           |       |
| Totaal Trendnota                           | 765             | 831  | 799 <sup>g</sup>  | 80        | 10,5 | -32       | - 3,9 |

a. Sectoren gerangschikt naar omvang personeelsvolume.

b. Ramingen.

c. Definitief cijfer voor 2006.

d. Cijfer uit de Trendnota voor 1999 (45.000) is gecorrigeerd voor circa 2.000 aspirant-agenten, die in de nota vanaf 2001 worden meegeteld.

e. Eerst vanaf 2001 worden de Universitair Medische Centra in de Trendnota meegenomen. Het cijfer voor 1999 is toegevoegd.

f. In 2003 en 2007 zijn de Gemeenschappelijke regelingen niet langer meegeteld.

g. Door afrondingen kan het totaalvolume iets afwijken van de som van de sectorvolumina.

Bron: Tweede Kamer (2004–2005), 65; Tweede Kamer (2007–2008a), 75

Rekening houdend met naijleffecten bij de werving van personeel valt de volumegroei in de periode 1999–2002 met 80.000 arbeidsjaren in belangrijke mate toe te schrijven aan beleidsinitiatieven van het kabinet-Kok II. In het onderwijs nam de werkgelegenheid in deze periode in absolute zin het meest toe. Relatief liet de sector Politie in deze periode de grootste personeelsgroei zien. Verder is het interessant op te merken dat het personeelsvolume in de sectoren Gemeenten en Rijksoverheid van 1999 op 2003 in verhouding nagenoeg even snel toenam. Deze waarneming weerlegt de stelling dat veel gemeenten – anders dan de rijksoverheid – hun ambtelijk apparaat in deze periode onbeteugeld zouden hebben uitgebreid.

De volumekrimp in de periode 2003–2007 met 32.000 arbeidsjaren heeft verschillende oorzaken. Ten eerste dwong de slechte gang van zaken in de economie de kabinetten-Balkenende I en II aanvankelijk tot omvangrijke (extra) ombuigingsmaatregelen. Hierdoor ontbraken simpelweg de budgettaire middelen om het personeelsbestand verder uit te breiden. Bovendien bevatten de regeerakkoorden uit 2002 en 2003 een expliciete financiële taakstelling voor bezuinigingen op het personeel in rijksdienst. Deze herhaaldelijk aangescherpte taakstelling bedroeg uiteindelijk 1.039 miljoen euro. Vertaald in ‘koppen’ kwam dit neer op een vermindering van het personeelsvolume met bijna 20.000 full-time equivalenten (fte's). Bij succesvolle uitvoering van dit beleid zou de omvang van de rijksdienst in 2007 zijn verminderd tot 97.000 arbeidsjaren.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Zie De Kam en Wilms (2005), 204. Destijds gingen wij nog uit van een taakstelling van ruim 700 miljoen euro structureel in 2006. Vertaald in ‘koppen’ betekende dit een vermindering van het personeelsvolume met ruim 13.000 arbeidsplaatsen.

Afgaande op cijfers uit de *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008* is dit doel niet gehaald. Voor de sector Rijksoverheid geeft de nota slechts cijfers tot en met eind 2006; het definitieve personeelsvolume bedroeg toen 112.000 arbeidsjaren. In de nota ontbreekt een goed overzicht welke personeelsreducties het Rijk na 2002 heeft weten te realiseren om de bezuinigingsdoelstelling van uiteindelijk ruim 1 miljard euro te halen. Zo'n totaaloverzicht is wellicht te vinden in het *Sociaal Jaarverslag Rijk 2007*, dat eerst in mei 2008 verschijnt. Eerder opperden wij de mogelijkheid dat het kabinet bewust voor een onvolledige presentatie van de personele mutaties kiest, dit om herhaling te voorkomen van de ontluisterende ervaringen uit de periode 1998–2002, toen de minister van BZK tot zijn schande moest erkennen dat de afslankingstaakstelling uit het regeerakkoord van 1998 niet was gehaald.

Opmerkelijk in dit verband was de constatering van de Raad van Economisch Adviseurs (REA) uit januari 2007 dat "... de overheid zelf niet weet hoe groot zij is".<sup>4</sup> Bovendien zou het personeelsbestand van de centrale overheid, inclusief de zelfstandige bestuursorganen, in strijd met uitlatingen van het kabinet tot en met 2005 zijn blijven groeien. In een reactie heeft de minister van BZK deze conclusie weersproken. De REA vergeleek de personeelsomvang in 2001 en 2005 en gebruikte onvolledige cijfers voor het personeel van de zelfstandige bestuursorganen.<sup>5</sup> Voor een beoordeling van het beleid van de kabinetten-Balkenende I en II moet inderdaad een andere vergelijkingsperiode worden gekozen, die begint in 2002. Blijkens de reactie van de minister van BZK kromp het personeelsvolume van de sector Rijksoverheid tussen eind 2002 en eind 2005 met 7.300 arbeidsjaren (6,3 procent) tot 108.250 fte.<sup>6</sup> Tussen eind 2003 (cijfer ultimo 2002 niet beschikbaar) en eind 2005 verminderde het personeelsvolume van de zelfstandige bestuursorganen volgens de opgave van de minister van BZK met 5.250 arbeidsjaren (9,7 procent) tot 48.800 fte, dit hoofdzakelijk door reducties bij het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.<sup>7</sup>

In de periode 2002/2003 tot en met 2005 zijn bij de rijksdienst in enge zin en de ZBO's in het beste geval in totaal ongeveer 12.500 plaatsen vervallen. Het jaar 2006 bracht een keerpunt: vanaf dat moment groeit de omvang van het rijkspersoneel weer. Onderdeel 6.4 gaat dieper in op succes en falen van pogingen die in de periode 2003–2007 zijn gedaan om het apparaat van de centrale overheid te stroomlijnen.

Bij de in tabel 6.1 gerapporteerde vermindering van het personeelsvolume tussen 2003 en 2007 ligt het zwaartepunt bij de sector Gemeenten. Opvallend is dat ook de omvang van de politiekorpsen enigszins terugliep. Een bescheiden groei van het aantal agenten is meer dan teniet gedaan doordat een groter aantal van hen in deeltijd ging werken. De enige sector waar

4 Tweede Kamer (2006–2007a), 3.

5 In door het Ministerie van BZK op verzoek van de REA aangeleverde overzichten las het secretariaat van de REA streepjes (-) per abuis als nullen (o). Deze slordigheid leidde begrijpelijkerwijs tot onvermijdelijke ruis in de daaropvolgende gedachtewisseling met de Tweede Kamer.

6 Volgens de cijfers in tabel 6.5 kromp het personeelsvolume bij de rijksoverheid in enge zin tussen eind 2002 en eind 2005 met ruim 9.600 arbeidsjaren. De aan tabel 6.5 ten grondslag liggende BZK-cijfers dateren van een aantal maanden later. Vermoedelijk is het cijfer uit de BZK-reactie op het REA-rapport (7.300 fte) niet gecorrigeerd voor het effect van de verzelfstandiging van het CBS eind 2004; dit scheelt circa 2.700 fte (zie voetnoot 21). Inclusief deze correctie bedraagt de personeelskrimp circa 10.000 fte, wat dicht in de buurt komt van het gecorrigeerde cijfer in tabel 6.5.

7 Tweede Kamer (2006–2007b), 2-3.

de personeelsomvang toenam (met 9 procent) waren de Universitair Medische Centra. Dit komt hoofdzakelijk doordat bij de omvorming van de vroegere Academische Ziekenhuizen tot de huidige Universitair Medische Centra ook sprake was van fusies met algemene ziekenhuizen.

#### *Samenstelling*

De samenstelling van het personeelsbestand bij de overheid verschilt aanzienlijk van de personeelsmix in de marktsector. Bijna een derde van het overheidspersoneel (32 procent) is 50-plusser; in de marktsector is dit slechts 18 procent. Nagenoeg de helft (49 procent) van de werknemers van de overheid is vrouw, tegen 37 procent in de marktsector. Een zeer grote minderheid van de ambtenaren (42 procent) is in deeltijd werkzaam. Dit afwijkende beeld van de personeelsopbouw en de veel hogere deeltijdfactor zijn – behalve door de aard van de werkzaamheden – voor een deel verklaarbaar door de in verhouding goede secundaire arbeidsvoorwaarden van werknemers bij de overheid (zorgverlof, kinderopvang en zo meer). Voor hoog opgeleide mannen die een voltijdbaan ambiëren is de overheid – puur financieel gezien – vaak een minder interessante werkgever, omdat het salarisniveau na een aantal jaren achterblijft bij wat de marktsector betaalt.

De vergrijzing van het personeelsbestand is vooral ver voortgeschreden in het voortgezet onderwijs en bij de decentrale overheden. Op afzienbare termijn ontstaat in deze sectoren een groot aantal vacatures. Het zal niet eenvoudig zijn volledig in de vervangingsvraag te voorzien, wanneer babyboomers – gebruikmakend van de nog altijd relatief gunstige regelingen voor vervroegd uittreden – de komende tijd massaal de overheidsdienst verlaten.<sup>8</sup> De overheid voert geen specifiek sectorbreed beleid om oudere werknemers zo lang mogelijk aan zich te binden. De weinige in de Trendnota gegeven voorbeelden van initiatieven die individuele overheidswerkgevers thans ontplooiën om oudere werknemers langer vast te houden lijken druppels op de spreekwoordelijke gloeiende plaat te zijn. Wanneer de nood over enkele jaren voldoende hoog is gestegen, zal vermoedelijk op vrij ruime schaal gekozen worden voor een constructie waarbij reeds gepensioneerd opnieuw aan de slag gaan. Het dubbele inkomen dat zij zo genieten maakt herintreden voor de betrokkenen financieel zeer aantrekkelijk. Bij de jongere collega's op de werkvloer zal dit fenomeen van de 'grijze dubbelverdiener' natuurlijk scheve ogen geven.

Omdat bij de overheid veel in deeltijd wordt gewerkt, gokt het kabinet tevens op een grotere inzet van part-timers om toekomstige problemen bij de personeelsvoorziening te pareren. Wanneer het klopt dat de meeste deeltijdwerkers ongeveer het gewenste aantal uren betaalde arbeid verrichten, valt van deze optie echter niet al te veel te verwachten. Aan de marge waarderen part-timers een uur vrije tijd dan immers even hoog als het uurloon dat zij momenteel verdienen. Anders zouden zij wel meer of juist minder uren betaalde arbeid verrichten. Slechts door een hoger uurloon te bieden kan de werkgever proberen deeltijdwerkers te bewegen een groter aantal arbeidsuren aan te bieden.

8 De aanpassing van de ABP-pensioenregeling per 1 januari 2006 geeft wel financiële prikkels om (wat) langer door te werken, maar die zijn niet voldoende; zie Tweede Kamer (2007–2008a), 49. Veelzeggend is verder dat van de slechts 2,5 procent van het personeel dat aan de levensloopregeling deelneemt ruim de helft het opgebouwde tegoed wil gebruiken om vervroegd uit te treden; zie Tweede Kamer (2007–2008a), 38.

Het kabinet wil werk maken van diversiteit. Een divers samengesteld personeelsbestand heet essentieel voor de worteling van de overheid in de Nederlandse samenleving. ‘Allochtonen’ worden uitdrukkelijk genoemd als een groep die op dit moment is ondervertegenwoordigd.<sup>9</sup> In 2005 had 5,7 procent van de in de overheidssectoren werkzame personen een niet-westerse, allochtone achtergrond.<sup>10</sup> Het streven is dat in 2011 het aandeel allochtonen in het personeelsbestand met 50 procent is toegenomen ten opzichte van 2007,<sup>11</sup> dus tot omstreeks 9 procent. Het zal allesbehalve eenvoudig zijn om dit doel te bereiken, gegeven de behoefte van de overheid aan gekwalificeerd personeel<sup>12</sup> en de gemiddeld achterblijvende vaardigheden en opleiding van een aanzienlijk deel van de beoogde doelgroep.

Om het profiel van de overheidswerknemers te completeren, geeft tabel 6.2 voor zeven van de veertien sectoren een beeld van de procentuele verdeling van de brutosalarissen,<sup>13</sup> waarbij werknemers op basis van hun salarisschaal in drie inkomensklassen zijn gerangschikt.

Tabel 6.2 Verdeling brutosalarissen (% aandelen)

| Bruto maandsalaris (euro)  | < 2000 |      | 2.000–4.000 |      | > 4.000 |      |
|----------------------------|--------|------|-------------|------|---------|------|
| Jaar:                      | 2003   | 2006 | 2003        | 2006 | 2003    | 2006 |
| Rijksoverheid              | 13     | 11   | 71          | 64   | 16      | 25   |
| Gemeenten                  | 19     | 8    | 72          | 78   | 9       | 14   |
| Provincies                 | 10     | 4    | 71          | 68   | 19      | 28   |
| Primair onderwijs          | 15     | 10   | 83          | 88   | 2       | 2    |
| Wetenschappelijk onderwijs | 18     | 17   | 60          | 57   | 22      | 26   |
| Politie                    | 23     | 17   | 75          | 79   | 2       | 4    |
| Defensie                   | 39     | 37   | 54          | 55   | 7       | 8    |

Bron: Tweede Kamer (2007–2008a), 79–80

Bij een vergelijking van de salarisverdelingen uit 2003 en 2006 wekt de verschuiving naar hogere inkomensklassen geen verbazing. Gezien de inflatie (cumulatief 4 procent) en de stijging van de contractlonen (mutatie op jaarbasis cumulatief 3,4 procent, dus minder dan de inflatie)<sup>14</sup> is het logisch dat een deel van de werknemers in de tabel een klasse ‘naar rechts’ opschuift. De mutaties in de sectoren Primair onderwijs en Defensie passen in dit verwachtingspatroon. Bij de decentrale overheden, bovenal bij de sector Provincies, is evenwel sprake van een extreme beweging die duidt op hollende ranginflatie, in het laatste geval als uitvloe-

<sup>9</sup> Tweede Kamer (2007–2008a), 9.

<sup>10</sup> Tweede Kamer (2007–2008a), 80.

<sup>11</sup> Tweede Kamer (2007–2008a), 20.

<sup>12</sup> Tweede Kamer (2007–2008a), 55.

<sup>13</sup> Het werkelijk verdiende brutosalaris volgt niet rechtstreeks uit de salarisschaal waarin iemand is aangesteld. Een ambtenaar die is aangesteld in schaal 14 (maximum 6.018 euro per 1 april 2008) en die in deeltijd werkt, kan een brutosalaris verdienen dat lager is dan dat van een voltijdwerker die is aangesteld in schaal 12 (maximum 4.867 euro per 1 april 2008).

<sup>14</sup> Tweede Kamer (2007–2008a), 96.

sel van een algemene herziening van het provinciale salarisgebouw.<sup>15</sup> Bij de provincies lijkt het aan kostenbewustzijn te ontbreken, mede als gevolg van een dooreengemen rante vermogenspositie en een eigen belasting waarvan de burgers zich nauwelijks bewust zijn: de provinciale opcenten op de door de centrale overheid geheven motorrijtuigenbelasting.

Bij de sector Rijksoverheid springt de overloop van de middenklasse naar de hoogste salarisklasse in het oog. De salarisverdeling van het politiepersoneel maakt de recente arbeidsonrust in deze sector beter begrijpelijk. Opvallend is ten slotte dat de salarisopbouw in de sector Wetenschappelijk onderwijs achterblijft bij die van de Rijksoverheid. Deze vaststelling werpt een merkwaardig licht op de inzet van het kabinet om de kenniseconomie te stimuleren. Het salarisgebouw van de overheid zelf lijkt aan dit streven niet erg dienstig te zijn.

### 6.3 Prestaties en productiviteit

Beleidsmakers schenken in toenemende mate aandacht aan het oordeel van de burgers over de kwaliteit van de publieke dienstverlening. In 2002 en 2006 ondervroeg het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een steekproef uit de bevolking over de waargenomen kwaliteit van door de overheid en premiegefinancierde zorginstellingen aangeboden diensten.<sup>16</sup> Over de meeste publieke diensten tonen de ondervraagden zich eerder tevreden dan ontevreden. Meer dan de helft van de respondenten vindt de dienstverlening van onderwijs, gezondheidszorg, politie, Belastingdienst en gemeentelijke diensten goed, of zelfs zeer goed. De ouderenzorg (verpleeg- en verzorgingshuizen), het openbaar vervoer en de rechtspraak worden minder vaak als goed beoordeeld. Meer dan 10 procent van de burgers noemt de kwaliteit van ouderenzorg, rechtspraak en openbaar vervoer ronduit onder de maat.

Al geruime tijd streven beleidsmakers en overheidsinstellingen naar verbetering van de dienstverlening. Voor de meeste sectoren ziet ruim de helft van de ondervraagden tussen 2002 en 2006 echter geen verandering (lees: verbetering) in de kwaliteit van de dienstverlening. Kennelijk hebben de beperkte personeelsreducties die gedurende deze periode in veel sectoren plaatsvonden weinig of geen schade berokkend aan het (ervaren) niveau van dienstbetoon. Bij de ouderenzorg – waar het personeelsbestand juist is uitgebreid – ziet meer dan de helft van de respondenten daarentegen een verslechtering, en in wat mindere mate ook bij het openbaar vervoer en het onderwijs.

De meningen van de door het SCP ondervraagde steekproef uit de burgerij vormen een subjectief kwaliteitsoordeel. De objectieve kwaliteit van de dienstverlening hoeft niet te stroken met de subjectief waargenomen kwaliteit. Ten eerste is het denkbaar dat afnemers van publieke diensten andere eisen stellen dan beleidsmakers. Ten tweede zullen gebruikers soms door informatie-asymmetrie niet in staat zijn de kwaliteit van geleverde diensten volledig te beoordelen. Een voorbeeld is het oordeel over de zorg verleend door medisch specialisten. Objectieve maatstaven voor de kwaliteit van een aantal belangrijke diensten liggen vast

15 Een vijfde deel van het provinciale personeel is werkzaam in salarisschaal 11. Tegen het einde van de vergelijkingsperiode was het maximum van deze schaal net iets boven de klassegrens van 4.000 euro per maand komen te liggen. Dit verklaart een (beperkt) deel van de opvallende stijging van het aandeel van de salarisklasse > 4.000 euro.

16 Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), 86-107.

in regelgeving. Inspecties houden toezicht, onder andere in de zorg, bij het onderwijs, de handhaving van openbare orde en veiligheid, en de kinderopvang. Wij hebben de indruk dat toezichthouders nogal eens focussen op proceskwaliteit, die is gerelateerd aan zaken als de (formele) deskundigheid van het personeel, beschikbaarheid en staat van onderhoud van apparatuur en de mate waarin protocollen zijn opgesteld en worden nageleefd. Het SCP constateert dat het moeilijk is een totaalbeeld van de objectieve kwaliteit van de publieke dienstverlening te krijgen, onder andere omdat niet alle sectoren de relevante informatie op een samenhangende manier presenteren.

Vanuit het perspectief van de belastingbetalende burger is ook de ontwikkeling van de productiviteit bij de voortbrenging van publieke diensten van belang. Naarmate de doelmatigheid bij de voortbrenging toeneemt, kunnen bij een gegeven personeelsvolume meer diensten worden geleverd. Economen meten de arbeidsproductiviteit van een organisatie als de productie per ingezette eenheid arbeid. Bij de overheid stuit meting van de productiviteit op forse problemen. Zo is het vaak uiterst lastig de productie van ambtenaren te omschrijven en te meten. Om de arbeidsproductiviteit voor de gehele overheidssector uit te rekenen, moeten bovendien zeer heterogene producten bij elkaar worden opgeteld. In de marktsector kunnen prijzen worden gebruikt om producten te wegen en op te tellen. Het grootste deel van de overheidsproductie wordt echter om niet of ver beneden de kostprijs aan gebruikers ter beschikking gesteld. Gegeven deze methodologische problemen kiest het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor een pragmatische aanpak.<sup>17</sup> De specifiek Nederlandse conventie is om de jaarlijkse ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij de overheid gelijk te stellen aan het driejaars-voortschrijdende gemiddelde van de incidentele loonontwikkeling. Sinds de *Nationale rekeningen 2001* wordt voor het onderwijs de verandering in de productiviteit bepaald als – ruwweg – de ontwikkeling van het aantal onderwijsvolgenden in vergelijking met de volume-ontwikkeling van de onderwijsgegenden. Als uitvloeisel van deze aanpak is in de *Nationale rekeningen* de afgelopen twintig jaar voor de bedrijfstak Overheid een productiviteitsstijging van ongeveer 1 procent per jaar verondersteld. Cru gezegd meldt dit cijfer dus niets over de werkelijke ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit.

De afgelopen kwarteeuw heeft het SCP geprobeerd meer greep te krijgen op het verband tussen personeelsinzet en overheidsprestaties. Daarbij ging het er om de werkelijke productie van de overheid zo goed mogelijk te benaderen.<sup>18</sup> Ruwe ramingen zijn beschikbaar voor ruim de helft van de bedrijfstak Overheid. De SCP-ramingen suggereren dat de productiviteit bij de overheid in de afgelopen vijftien jaar niet of nauwelijks is verbeterd. Wel verschilt de ontwikkeling per voorziening. Door klassenverkleining is de productiviteit bij het primair onderwijs gedaald. Daarentegen lijkt een substantiële stijging van de productiviteit te zijn gerealiseerd bij de Belastingdienst en in het hoger onderwijs. Enerzijds bieden deze uitkomsten steun aan de hypothese van Baumol (1967) dat de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit

<sup>17</sup> Ontleend aan Bos, Douven en Mot (2004), 18.

<sup>18</sup> Aan deze benadering is eerder aandacht besteed in hoofdstuk 8 van het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*; zie Kuhry, Pommer en Eggink (2006).

in arbeidsintensieve sectoren doorgaans achterblijft bij de productiviteitsverbetering elders in de economie. Anderzijds blijkt door automatisering en verminderde controledichtheid (Belastingdienst) en extensivering van de docent-studentverhouding (hoger onderwijs) de gemeten productiviteit aanzienlijk te kunnen worden opgevoerd.

Tabel 6.3 vergelijkt de arbeidsproductiviteit, loonkosten en productie in de marktsector, de zorgsector en bij enkele grote overheidssectoren. In de periode 1995–2004 steeg de productie in de marktsector per gewerkt uur jaarlijks met gemiddeld 2,3 procent; zie kolom 1. Steeds hoger opgeleide werknemers beschikten over verbeterde productiemiddelen, terwijl de bedrijfsleiding het productieproces kennelijk steeds efficiënter wist te organiseren. Bij een verbetering van de arbeidsproductiviteit met 2,3 procent kunnen ook de uurlonen jaarlijks met 2,3 procent omhoog, zonder dat de kosten per eenheid product stijgen en de kapitaalinkomensquote wordt aangetast. In feite stegen de loonkosten per uur in de marktsector in deze periode gemiddeld met slechts 1,8 procent per jaar; zie kolom 2. Per saldo daalden de reële kosten per product (dus) met 0,4 procent; zie kolom 3. Bij de overheid stegen de loonkosten met gemiddeld 1,6 procent. De brutosalarissen plus werkgeverslasten bleven dus iets achter bij die in de marktsector. De arbeidsproductiviteit van de ambtenaren verbeterde in het beschouwde decennium per saldo echter niet. Hierdoor stegen de reële kosten per eenheid product met 1,6 procent per jaar. In de zorgsector was sprake van een geringe verbetering van de arbeidsproductiviteit, met gemiddeld 0,4 procent per jaar. Nergens elders in de economie stegen de loonkosten zo sterk, te weten met 2 procent per jaar. Net als bij de overheid stegen de kosten per eenheid product per saldo met 1,6 procent.

De totale reële kosten (de invloed van de inflatie is dus uitgezuiverd) stijgen door de groei van de productie en onder invloed van de relatieve prijsverandering per eenheid product; zie de laatste kolom van tabel 6.3. De reële kosten van de overheid en vooral die van de zorgsector blijken in verhouding het meeste te zijn gestegen.

Tabel 6.3 Productiviteit, kosten en prestaties

| Sector           | Arbeids-productiviteit | Loonkosten per product | Reële kosten per product (prijs) | Prestaties (volume) | Reële kosten (prijs x volume) |
|------------------|------------------------|------------------------|----------------------------------|---------------------|-------------------------------|
| Marktsector      | 2,3                    | 1,8                    | -0,4                             | 3,0                 | 2,5                           |
| Overheid         | 0,0                    | 1,6                    | 1,6                              | 1,8                 | 3,4                           |
| <i>waarvan</i>   |                        |                        |                                  |                     |                               |
| Onderwijs        | -0,9                   | 3,1                    | 2,2                              | 1,1                 | 3,3                           |
| Politie/justitie | 1,2                    | 2,0                    | 0,8                              | 3,9                 | 4,7                           |
| Zorgsector       | 0,4                    | 2,0                    | 1,6                              | 2,3                 | 4,0                           |

Bron: Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), 34

Onbekend bij dit alles is hoe de kwaliteit van de overheidsproductie zich heeft ontwikkeld. Sommigen poneren bijvoorbeeld dat de gestegen personeelsinzet per leerling (die een verminderde productiviteit suggereert) debet is aan een beweerde verbeterde kwaliteit van het

primair onderwijs. Anderzijds kunnen herziene werkprocessen bij de Belastingdienst de kans op het ontdekken van onregelmatigheden hebben verkleind, wat de kwaliteit van de belastingheffing aantast. Deze voorbeelden onderstrepen slechts het belang dat beleidsmakers een veel scherper beeld krijgen van de door overheidswerkgevers ingezette middelen en van de door hen bereikte resultaten in termen van hoeveelheid en kwaliteit van geproduceerde dienstverlening.

#### 6.4 Naar een kleinere rijksdienst?

##### *Verkiezingsprogramma's*

Tot 2003 nam de werkgelegenheid bij de overheid vrijwel onafgebroken toe. Na het aantreden van het kabinet-Balkenende I ging het roer om. In de periode 2003–2007 verdwenen bij de overheid 32.000 arbeidsjaren werkgelegenheid; zie nogmaals tabel 6.1. Tijdens de aanloop naar de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 22 november 2006 toonden nagenoeg alle politieke partijen zich voorstander van verdergaande afslanking van sommige delen van het ambtenarenapparaat. Om dit doel te bereiken zouden onder andere efficiencykortingen worden opgelegd. De auteurs van de verkiezingsprogramma's zagen dit type ingrepen als het aangewezen middel om budgettaire ruimte te scheppen voor beleidsintensivering elders in de collectieve sector en om de administratieve lasten van het bedrijfsleven te verlichten. Electoraal gezien is de inzet op ongespecificeerde efficiencykortingen aantrekkelijk. Geen kiezer neemt er aanstoot aan, zolang onduidelijk is welke vormen van dienstverlening door de overheid hierdoor wegvallen of worden versoberd. Veel kiezers voelden zich bovendien aangesproken door de belofte dat vooral zou worden gesneden in overhead en bij afdelingen die zich bezig houden met beleidsvoorbereiding.

Het Centraal Planbureau heeft de economische effecten van de verkiezingsprogramma's van acht politieke partijen in kaart gebracht. Tabel 6.4 vat de bedragen samen die zes partijen in het najaar van 2006 expliciet wensten te bezuinigen via personeelsreducties en efficiencykortingen. In zekere zin is de tabel te beperkt van opzet. In de SP-kolom staat bijvoorbeeld geen bedrag voor defensie vermeld, hoewel de toemaatsocialisten in deze sector voor 2,6 miljard euro wilden ombuigen. Dit bedrag (40 procent van het huidige begrotingstotaal) wordt blijkens de toelichting in het CPB-rapport echter niet verbijzonderd naar een specifieke taakstelling voor personeelsreducties en efficiencykortingen. Om deze reden vermeldt tabel 6.4 in zulke gevallen geen bedrag. Verder dient te worden bedacht dat alle partijen ook pleiten voor beleidsintensivering, waardoor de werkgelegenheid in de collectieve sector – ten opzichte van de ontwikkeling bij ongewijzigd beleid – extra zal toenemen.

In het voorzichtige CPB-scenario voor de periode 2008–2011 groeit de werkgelegenheid in de collectieve sector bij ongewijzigde voortzetting van het beleid met 77.000 arbeidsjaren tot 2,03 miljoen fte. De onderste regel van tabel 6.4 geeft van de zes hier gepresenteerde programma's het saldo-effect voor de werkgelegenheid in de collectieve sector.<sup>19</sup> Ombuigingen en intensivering van het CDA kosten ten opzichte van het voorzichtige scenario per saldo

<sup>19</sup> De programma's van partijen die bij de verkiezingen op 22 november 2006 minder dan vijf kamerzetels haalden, zijn niet meegenomen. Daarom ontbreken D66 en de SGP.



21.000 arbeidsjaren. Hier is sprake van 'minder meer', want het emplooi in de collectieve sector groeit uiteindelijk nog altijd met 56.000 arbeidsjaren (77.000 minus 21.000). Uitvoering van het SP-programma leidt tot de grootste werkgelegenheidsgroei in de collectieve sector: tot en met 2011 komen er 117.000 arbeidsjaren bij (77.000 plus 40.000).

Tabel 6.4 *Personeelsreductie en efficiencykortingen (miljard euro in 2011)*

|                                  | CDA | PvdA | SP  | VVD | GL  | CU  |
|----------------------------------|-----|------|-----|-----|-----|-----|
| Openbaar bestuur                 |     |      |     |     |     |     |
| Rijk                             | 0,5 | 0,7  | 0,4 | 1,0 | 0,8 | 0,5 |
| Decentrale overheden             | 0,7 | 0,8  | 0,3 | 0,2 | 0,3 | 0,7 |
| Overig                           | 0,5 | 0,1  | 0,1 |     |     |     |
| Veiligheid                       | 0,6 | 0,3  | 0,2 | 0,4 |     |     |
| Defensie                         | 0,2 | 0,3  |     | 0,3 |     |     |
| Infrastructuur (Rijkswaterstaat) | 0,2 | 0,1  |     |     |     |     |
| Onderwijs                        |     |      | 0,4 | 0,3 |     |     |
| Totaal                           | 2,7 | 2,3  | 1,4 | 2,2 | 1,1 | 1,2 |
| Werkgelegenheid (x 1.000)        | -21 | 3    | 40  | -28 | 25  | 12  |

Bron: Centraal Planbureau (2006)

#### *Beleid 2002–2007: stapeling van taakstellingen*

Al decennialang vormen efficiency-operaties een constante in de ombuigingsparagraaf van regeerakkoorden. Het politieke kleurengamma van de coalitie maakt hierbij nauwelijks of geen verschil. De beleidsinzet van de kabinetten-Balkenende I, II en III paste naadloos in dit patroon. In de periode 2003–2007 zijn niet minder dan tien opeenvolgende efficiency-taakstellingen aan de rijksdienst (inclusief zelfstandige bestuursorganen) opgelegd. In totaal is langs deze weg op de uitgaven voor de rijksdienst ruim 1 miljard euro bezuinigd. Dit ombuigingsbedrag correspondeert met een vermindering van bijna twintigduizend fte's. De in de periode 2002–2006 feitelijk bij de rijksdienst (exclusief zelfstandige bestuursorganen)<sup>20</sup> gerealiseerde krimp met circa 3.250 fte bleef hier ver bij achter; zie tabel 6.5.<sup>21</sup> Voor een klein deel ligt de verklaring in het feit dat in de budgettaire taakstellingen de ZBO's zijn opgenomen, terwijl de gerealiseerde krimp betrekking heeft op de rijksdienst zonder de ZBO's. Maar de oorzaak ligt vooral in het feit dat de bewuste taakstellingen overwegend in geld waren geformuleerd, en niet in koppen. Dit gaf departementen de vrijheid ook andere apparaatsuitgaven (voor huisvesting, inhuur van externen, de aanschaf van computers) en zelfs, hoewel niet geoorloofd, in sommige gevallen programma-uitgaven op te offeren om opgelegde taakstellingen te halen.

<sup>20</sup> Over de ontwikkeling van de personeelsomvang van de zelfstandige bestuursorganen in de periode 2002–2006 zijn onvoldoende gegevens beschikbaar.

<sup>21</sup> Omwille van de vergelijkbaarheid tussen de jaren is de totale volumedaling in de periode 2002–2006 met 5.978 fte hier gecorrigeerd voor de omvorming van het Centraal Bureau voor de Statistiek (circa 2.700 fte) tot zelfstandig bestuursorgaan in 2004.

In het verleden waren de personeelsuitgaven van ieder departement op een afzonderlijk begrotingsartikel te vinden. Zou dit nog steeds het geval zijn, en waren de efficiency-taakstellingen gegoten in de vorm van een procentuele vermindering van het totaalbedrag op de personeelsartikelen, dan was deze ontsnappingsmogelijkheid niet aanwezig geweest. De mogelijkheid om te schuiven tussen uitgaven voor personeel en materieel is ingevoerd om de flexibiliteit bij de uitvoering van de begroting te vergroten. Wellicht is destijds onvoldoende onderkend hoezeer ambtelijke uitvoerders ('agenten') hiermee extra speelruimte kregen ten opzichte van hun politieke opdrachtgevers ('principalen').

Daarnaast hebben beleidsintensiveringen eraan bijgedragen dat de rijksdienst per saldo aanzienlijk minder is afgeslankt dan in de bedoeling lag. Vooral 2006 toont een forse groei van het personeelsbestand met bijna 3.600 arbeidsjaren. Uitbreidingen in de veiligheidsketen (Dienst Justitiële Inrichtingen, AIVD, rechtspraak), bij de Raad voor de Kinderbescherming, de Immigratie- en Naturalisatiedienst, het jeugdbeleid en de Belastingdienst maken in 2006 een abrupt einde aan de krimp van de rijksdienst.<sup>22</sup> Over 2007 zijn nog geen cijfers bekend, maar er moet rekening mee worden gehouden dat de rijksdienst in dat jaar verder is gegroeid.

Eind 2006 was de omvang van de rijksdienst in enge zin (exclusief de ZBO's) al met al 2,8 procent kleiner dan aan het eind van 2002.<sup>23</sup> Vooral grote uitvoerende sectoren, zoals de Belastingdienst en Rijkswaterstaat hebben een aderlating ondergaan. Beide onderdelen van de rijksdienst leverden ruim 2.500 plaatsen in. Daarnaast is gesnoeid in de beleidskernen van met name de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, en van Verkeer en Waterstaat. De personeelsgroei was in deze periode geconcentreerd bij de ministeries van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en van Algemene Zaken.

Tabel 6.5 Personeelsvolume centrale overheid (x 1.000 arbeidsjaren)

| Jaar (ultimo)                          | 2002  | 2003              | 2004  | 2005              | 2006              | 2007 |
|----------------------------------------|-------|-------------------|-------|-------------------|-------------------|------|
| Rijksoverheid in enge zin <sup>a</sup> | 118,0 | 116,8             | 111,3 | 108,4             | 112,0             | .    |
| Zelfstandige bestuursorganen           | .     | 54,0 <sup>b</sup> | .     | 48,8 <sup>b</sup> | 56,3 <sup>c</sup> | .    |

a. Cijfer voor 2002 en 2003 niet gecorrigeerd voor het effect van de verzelfstandiging van het CBS in 2004 (dit scheelt circa 2.700 fte). Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007a), 9.

b. Betreft alleen de 'grootste' ZBO's. Cijfer meestal ultimo 2005; bij een deel van de ZBO's recentere cijfers. Bron: Tweede Kamer (2006–2007b), 3.

c. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007a), 198. Overigens wordt op basis van informatie van het Ministerie van Financiën in de notitie van het SG-Overleg (Tweede Kamer 2006–2007d) uitgegaan van een omvang van ruim 51.500 fte (peildatum wisselend van begin 2006 tot ultimo 2006).

<sup>22</sup> Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007b), 10-13.

<sup>23</sup> Berekend door de (gecorrigeerde) volumevermindering met 3.250 fte uit te drukken als percentage van het (gecorrigeerde) personeelsvolume in 2002 van circa 115.200 fte. Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007a), 9.

De cijfers op de onderste regel in tabel 6.5 maken duidelijk dat de verantwoordelijke bewinds-persoon kennelijk (nog steeds) geen betrouwbaar beeld kan geven van het personeelsvolume van de zelfstandige bestuursorganen. In zijn reactie op het REA-advies rapporteerde de minister van BZK voor de periode 2003–2005 een daling van het personeelsvolume van de grootste ZBO's met (afgerond) 5.300 fte tot 48.800 fte. Onduidelijk is of hierbij was gecorrigeerd voor de verzelfstandiging van het CBS in 2004, waardoor het personeelsvolume van de ZBO's eind 2004 eenmalig met circa 2.700 fte toenam. Bij de 'foto rijksdienst' die is gemaakt voor de SGO-notitie *De verkokering voorbij* is uitgegaan van een omvang van 51.524 fte in 2006 voor de 35 grootste ZBO's (inclusief CBS). Deze 35 organisaties vallen onder de monitoring van de afslankingstaakstelling. Daarnaast zijn er nog ruim vijftig ZBO's (met circa 10.000 fte), die niet zijn betrokken in de taakstellingen van het programma Vernieuwing Rijksdienst.<sup>24</sup> Daarmee zou het totale personeelsbestand van de ZBO's per eind 2006 ongeveer 61.500 fte bedragen. De in 2007 onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van BZK gepubliceerde *Kerngegevens overheidspersoneel 2006* geven ultimo 2006 het personeelsbestand van de ZBO's als 56.268 fte. Desgevraagd kon niemand van de direct betrokken ambtenaren deze uiteenlopende aantallen aan elkaar knopen.

#### *Beleid 2007–2011: de coup van de SG's*

Het kabinet-Balkenende IV treedt in de voetsporen van zijn voorgangers. Opnieuw klinkt de mantra 'minder maar beter'. Het Coalitieakkoord van 7 februari 2007 noemt een taakstelling van circa 1,85 miljard euro voor de totale overheidssector.<sup>25</sup> Bijna de helft van dit bedrag, 750 miljoen euro, komt voor rekening van de rijksdienst in brede zin, dat wil zeggen inclusief de agentschappen en de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Deze taakstelling is rechtstreeks overgenomen uit de ten behoeve van de kabinetsformatie opgestelde notitie *De verkokering voorbij* van het periodiek overleg van de secretarissen-generaal (SG-Overleg). Het SG-Overleg stelt dat voor de realisering van de taakstelling een incidenteel extra budget voor flankerend beleid nodig is ter grootte van 500 miljoen euro. Deze middelen zijn bestemd voor de financiering van een sociaal plan, voor investeringen in informatie- en communicatietechnologie en voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden van delen van het zittende personeel. De combinatie van deze maatregelen dient de rijksoverheid aantrekkelijk te houden als werkgever. Ook het bedrag bestemd voor flankerend beleid hebben de coalitiepartijen overgenomen. De uitvoering van de operatie is toevertrouwd aan de Programma Secretaris-Generaal Vernieuwing Rijksdienst.

De oorspronkelijk door het SG-Overleg geformuleerde taakstelling bestaat uit een generieke productiviteitskorting van 5 procent. Zij geldt voor de gehele rijksdienst, uitgezonderd de Belastingdienst en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, die slechts een taakstelling van 2½ procent krijgen opgelegd. Daarbovenop komt een gedifferentieerde korting op het personeelsvolume dat is ingeschakeld voor beleid, kennis en advies (van 15 procent), voor staf en ondersteuning (van gemiddeld 20 procent), voor inspectie en toezicht (van 15 procent) en de uitvoerende sectoren (maximaal 5 procent). Per saldo zouden

<sup>24</sup> Tweede Kamer (2007–2008b), 47.

<sup>25</sup> Tweede Kamer (2006–2007c).

de voorstellen moeten leiden tot een reductie van 14.800 fte, zijnde 8,5 procent van het personeel van de rijksdienst. In het Coalitieakkoord zijn de voorstellen van het SG-Overleg bijna integraal overgenomen, maar de regeringspartijen maakten uitzonderingen voor de veiligheidsketen,<sup>26</sup> waardoor de grondslag fors is versmald.

In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* van 24 september 2007 werkt het kabinet zijn plannen verder uit.<sup>27</sup> De taakstelling voor de rijksdienst uit het Coalitieakkoord blijkt te zijn verlaagd van 750 naar 630 miljoen euro. Het besparingsverlies van 120 miljoen euro is vooral terug te voeren op de eerder genoemde verlaging van de taakstelling voor de veiligheidsketen en een vermindering van de taakstelling voor de Hoge Colleges van Staat en een aantal uitvoeringsinstellingen. Compensatie wordt vooral gezocht via een korting van 100 miljoen euro op de vergoeding voor de incidentele loonontwikkeling bij de overheid.

De (aangepaste) budgettaire taakstelling komt overeen met een reductie van bijna 11.000 arbeidsjaren bij departementen, agentschappen en begrotingsgefinancierde ZBO's. In laatste instantie heeft het kabinet ook nog een taakstelling van bijna 1.800 arbeidsplaatsen ingeboekt bij de ZBO's die geheel of gedeeltelijk door derden worden gefinancierd, zoals de Rijksdienst voor het Wegverkeer. Deze volumevermindering is echter niet afdwingbaar, mede omdat er geen budgettaire taakstelling aan is gekoppeld. De beoogde opbrengst moet merkbaar worden in lagere tarieven voor de afnemers van door deze ZBO's geleverde diensten. Bovendien wordt in de *Nota* terecht opgemerkt dat de mogelijkheden om het personeelsbestand terug te brengen (mede) afhangen van de ontwikkeling van de vraag naar door deze ZBO's bewezen diensten.

In vergelijking met de taakstellingen van de eerdere kabinetten-Balkenende zijn de ambities van het zittende kabinet bescheiden te noemen. Tegenover de 1 miljard euro die de kabinetten-Balkenende I en II sinds 2002 structureel op de rijksdienst hebben bezuinigd steekt de taakstelling van het huidige kabinet met 630 miljoen euro bleekjes af. Meer dan bij de vorige operatie worden de uitvoerende diensten dit keer ontzien en staat het vizier sterker gericht op de Haagse beleidstorens en de ZBO's. Over de periode 2003–2007 wisten de kabinetten-Balkenende I en II jaarlijks gemiddeld 200 miljoen om te buigen, het huidige kabinet legt de lat met een gemiddelde taakstelling van 150 miljoen euro per jaar een kwart lager. Voor 2008 en 2009 is de taakstelling (80 miljoen euro per jaar) nog bescheidener. Waar vorige kabinetten bij efficiency-operaties voor een gelijkmatige spreiding van de taakstelling over de jaren hebben gekozen, legt het huidige kabinet het zwaartepunt in de tweede helft van de kabinetsperiode: driekwart van de taakstelling moet worden gerealiseerd in de laatste twee jaren van de kabinetsperiode. Daarmee neemt het kabinet een risico. De praktijk leert dat naarmate een kabinetsperiode vordert de bindende werking van het regeerakkoord afneemt, en dat dan de budgettaire touwtjes worden gevierd. De groei van de rijksdienst in de laatste twee jaren van het kabinet-Kok II (met 10.000 plaatsen) en in het laatste jaar van het kabinet-Balkenende II (met 3.550 plaatsen) illustreert dit mechanisme. Ook de Tweede Kamer is van oordeel dat de

<sup>26</sup> Schakels in de veiligheidsketen zijn het Openbaar Ministerie, de rechterlijke macht, het gevangeniswezen, het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD) en het Opleidingsinstituut voor de politie.

<sup>27</sup> Tweede Kamer (2007–2008b).

vernieuwing van de rijksdienst te langzaam op gang komt en heeft bij de minister van BZK gepleit voor een gelijkmatiger ritme bij de uitvoering van de taakstelling.<sup>28</sup>

*Het dubbele slot, met een loper*

De *Nota Vernieuwing Rijksdienst* geeft aan dat het kabinet nadrukkelijk kiest voor een dubbel slot op de taakstelling: er wordt dit keer zowel op geld als op aantallen gestuurd. De budgettaire taakstellingen zijn één op één doorvertaald in personeelsaantallen. Dit vormt een duidelijk verschil met de aanpak van de kabinetten-Balkenende I, II en III, toen de taakstellingen bijna volledig in budgettaire termen waren gegoten, en niet in koppen waren uitgedrukt. Departementen werden gekort op hun budget, maar ze hoefden hiervoor niet per se arbeidsplaatsen in te leveren. De taakstelling kon eveneens worden gerealiseerd door te korten op andere apparaatskosten en programmagelden. In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* presenteert het kabinet één overzichtelijke taakstelling – luidend in geld en personeelsaantallen – die is gecombineerd met een nulmeting en waarvan ook de (grootste 35) ZBO's deel uitmaken. Tevens is bij het personeelsbestand onderscheid gemaakt naar functiegebieden: beleid, toezicht, uitvoering, advies, en inspectie. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de in onderdeel 6.2 gememoreerde kritiek van de REA dat de overheid geen inzicht heeft in haar eigen omvang, vooral vanwege ontbrekende gegevens over de wildgroei van ZBO's.

Door het dubbele slot kunnen departementen dus niet meer, zoals in het verleden, hun taakstellingen budgettair invullen zonder dat de bijbehorende koppen rollen. Een jaarlijks verslag van de geboekte resultaten is voorzien. Toch leert nadere beschouwing dat de departementen geen boeienkoning hoeven in te huren om het dubbele slot open te breken. De politici hebben alle departementen namelijk van één slot een loper gegeven, waardoor zij betrekkelijk gemakkelijk aan hun volumetaakstelling kunnen ontsnappen. De Houdini-truc komt erop neer dat alle departementen en ZBO's het volume conform de nulmeting van 2006, die is gebaseerd op de feitelijke bezetting, mogen verhogen met 5 procent in verband met op het meetmoment onvervulde vacatures. Onduidelijk is in hoeverre de departementen in 2006 werkelijk 5 procent onbezette vacatures hadden.<sup>29</sup> Trendmatig ligt het aantal vacatures veel lager en beweegt het zich rond 2,5 á 3 procent van de formatie. In ieder geval betekent deze verruiming dat departementen en ZBO's de eerste 5 procent van de volumetaakstelling (overeenkomend met bijna 7.800 koppen) kunnen inleveren zonder dat dit ten koste van de feitelijke bezetting gaat.<sup>30</sup> Daarnaast is de nulmeting 2006 verhoogd met reeds goedgekeurde intensiveringen ter grootte van 5.418 arbeidsjaren die hoofdzakelijk bij Justitie (3.000) en de Belastingdienst (1.500) neerslaan.

28 Tweede Kamer (2007–2008c).

29 Alleen Rijkswaterstaat en het Ministerie van Buitenlandse Zaken hebben kunnen aantonen dat zij in 2006 een vacatureruimte van 5 procent kenden. Zie Tweede Kamer (2007–2008b), 44. Voor deze departementen zijn de formatiecijfers in plaats van hun feitelijke bezetting opgenomen, waardoor de vacatureruimte niet op deze departementen van toepassing zou moeten zijn.

30 In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* wordt abusievelijk uitgegaan van een hogere vacatureruimte (8.748), omdat is verondersteld dat de vacatureruimte ook van toepassing is op de formatie van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van Rijkswaterstaat; zie voetnoot 29.

*Krimp als illusie*

De taakstellingen moeten ervoor zorgen dat de personeelsomvang ten opzichte van de nulmeting uit 2006 in 2011 is gekrompen met 12.700 plaatsen.<sup>31</sup> Tegelijkertijd leiden door het vorige kabinet reeds goedgekeurde intensiveringen en de afspraak over 5 procent opvulbare vacatureruimte tot een groei van het personeelsvolume met 13.200 plaatsen. Per saldo neemt het personeelsbestand bij de rijksdienst dus toe! Met inbegrip van de zelfstandige bestuursorganen telt de rijksdienst, als de kabinetsplannen slagen, in 2011 circa 175.500 arbeidsjaren. Bij deze ruime afbakening van de rijksdienst ligt het personeelsvolume ongeveer 500 plaatsen boven het ijkpunt uit 2006 (175.000). Daarbij past de kanttekening dat zonder aanvullende maatregelen het personeelsbestand in 2011 zeer waarschijnlijk groter dan 175.500 arbeidsjaren zal zijn. Ten eerste, omdat in de loop van deze kabinetsperiode meer personeelsuitbreidingen zijn te verwachten, dan in de nu goedgekeurde (en in de cijfers verwerkte) intensiveringen zijn begrepen. Ten tweede, omdat de zelfstandige bestuursorganen, inclusief de tariefgefinancierde diensten, staan ingeboekt voor een reductie van 5.285 plaatsen, terwijl het kabinet bij de ZBO's – anders dan bij de departementen – geen directe mogelijkheid heeft om te sturen op de personeelsomvang.<sup>32</sup>

Illustratief voor de eigen verantwoordelijkheid van de ZBO's is de opmerking van de minister van Financiën dat hij de onder hem ressorterende ZBO's (de Autoriteit Financiële Markten en De Nederlandsche Bank) geen stringente aanwijzing zal geven hoe zij hun taakstelling feitelijk moeten invullen.<sup>33</sup> De ZBO's zijn verantwoordelijk voor ruim 40 procent van de totale taakstelling. Hun beoogde krimp met ruwweg 5 procent van het huidige personeelsvolume (nadat rekening is gehouden met de versoepeling in de vorm van 5 procent vacatureruimte) steekt schril af tegen de per saldo toenemende werkgelegenheid bij de rijks-overheid in enge zin. De gereleveerde uitkomsten maken duidelijk dat de kern van het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*, een kleiner ambtenarenapparaat, niet zal worden gehaald, zelfs niet wanneer de departementen erin slagen de opgedragen taakstellingen te effectueren.

Voor de rijksdienst in enge zin, dus wanneer de zelfstandige bestuursorganen buiten beschouwing blijven, is het beeld namelijk nog pregnanter. In 2011 zal de rijksdienst in enge zin bij uitvoering van de voornemens uit de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* een omvang hebben van, om precies te zijn, 115.155 arbeidsjaren.<sup>34</sup> Daarmee is het personeelsvolume van de rijksdienst in enge zin ruim 3.000 arbeidsjaren groter dan in 2006. Deze volumegroei van bijna 3 procent kan nog sterker worden door uitbreiding van personeel in de periode tot 2011 als gevolg van nieuwe beleidsprioriteiten. Het kabinet heeft deze mogelijkheid expliciet opengehouden. Tabel 6.6 vat een en ander nog eens schematisch samen.

31 Het gaat om het totaal van Rijk en begrotingsgefinancierde ZBO's (11.000 fte) plus 1.785 fte bij de tariefgefinancierde ZBO's.

32 De taakstelling voor de begrotingsgefinancierde ZBO's bedraagt 3.500 fte; die voor de tariefgefinancierde ZBO's komt uit op 1.785 fte.

33 Ministerie van Financiën (2007), 2.

34 De goedgekeurde intensiveringen slaan, met uitzondering van 160 fte bij het KLPD, volledig neer bij de rijksdienst in enge zin.

Tabel 6.6 Personeelsvolume rijksdienst (arbeidsjaren)

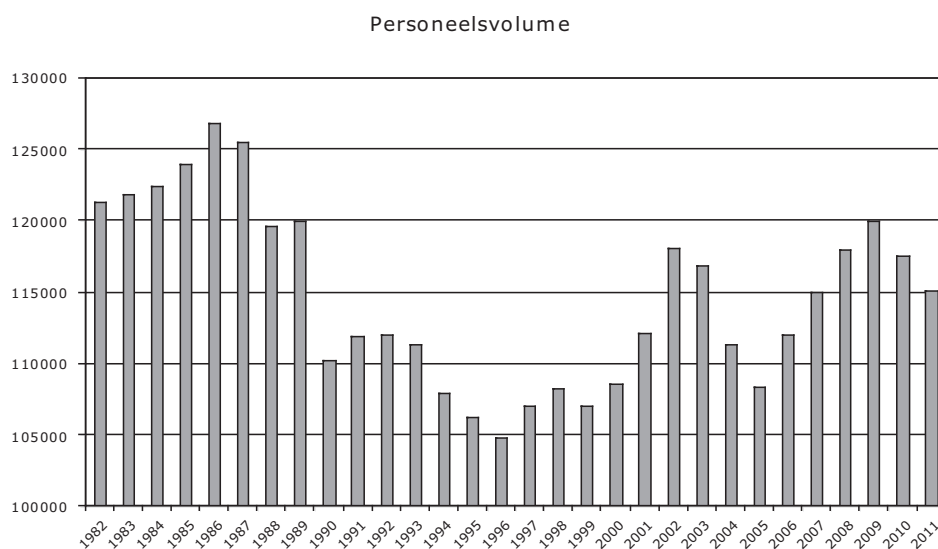
|                         | Inclusief ZBO's | Exclusief ZBO's    |
|-------------------------|-----------------|--------------------|
| Stand 2006 (nulmeting)  | 174.966         | 111.993            |
| + Effect vacatureruimte | 7.783           | 4.635              |
| + Intensivering         | 5.418           | 5.258              |
| – Taakstelling          | 12.700          | 6.731 <sup>a</sup> |
| Stand 2011              | 175.467         | 115.155            |

a. De taakstelling voor de rijksdienst in enge zin is ook verminderd met de taakstelling voor het Ministerie van Defensie (684 fte), omdat Defensie ook ontbreekt in de stand 2006.

Bron: Tweede Kamer (2007–2008b), 43-45

Ten slotte geeft figuur 6.1 een samenvattend beeld van de ontwikkeling van het personeelsvolume van de rijksdienst in enge zin, te beginnen in 1982.<sup>35</sup> Figuur 6.1 maakt duidelijk dat de omvang van de rijksdienst in enge zin in 2011 ligt op het niveau van 2007. De rijksdienst is – na een tijdelijke krimp van het personeelsbestand in 2004 en 2005 – nadien al met al geen kop kleiner geworden. Wel heeft de minister van Financiën sinds 2003 structureel voor 1,6 miljard euro aan ombuigingen binnengehaald.

Figuur 6.1 Personeelsvolume rijksdienst in enge zin



Bron: De Kam en Wilms (2005), 189; Tweede Kamer (2007–2008b), 43-45

35 Voor de rijksdienst in brede zin (met inbegrip van de ZBO's) kan geen tijdreeks worden gegeven, omdat het inzicht in de ontwikkeling van het personeelsvolume van de ZBO's gebrekkig is.

## 6.5 Voornaamste conclusies

Voor de productie van door haar aangeboden diensten zet de overheid ongeveer 800.000 arbeidsjaren eigen personeel in. Veel politici schijnen ervan overtuigd te zijn dat de overheid met een geringere inzet van personeel kan volstaan om haar taken naar behoren uit te voeren. De beleidsinzet van de kabinetten-Balkenende I, II en III was om in de periode 2003–2007 op de rijksuitgaven via opeenvolgende efficiencytaakstellingen ruim 1 miljard euro te bezuinigen. Dit ombuigingsbedrag correspondeert met een vermindering van bijna twintigduizend arbeidsplaatsen. De in deze periode feitelijk gerealiseerde personele krimp van de rijksdienst in enge zin (de departementen, exclusief de zelfstandige bestuursorganen) met 3.250 fte bleef hier ver bij achter. Toch is de beoogde bezuiniging van ruim 1 miljard euro gehaald, doordat de departementen het mes in andere begrotingsuitgaven hebben gezet. Dit kon, omdat de bezuinigingsopdracht destijds hoofdzakelijk in euro's en niet in 'koppen' was geformuleerd. Door het ontbreken van voldoende cijfers over de personeelsomvang van de zelfstandige bestuursorganen (tussen 48.000 en 55.000 fte) is geen betrouwbare uitspraak mogelijk of en zo ja in welke mate de ZBO's door doelmatiger te werken hun personeelsomvang in de periode 2003–2007 hebben weten terug te brengen.

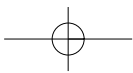
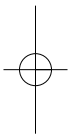
Het kabinet-Balkenende IV wil in de periode tot en met 2011 bij departementen, agent-schappen en zelfstandige bestuursorganen uit het personeelsvolume in totaal 12.700 arbeids-jaren wegsnijden. De bijbehorende bezuiniging bedraagt 630 miljoen euro. Dit keer wordt zowel op geld als op aantallen personeel gestuurd. Toch neemt in de loop van deze kabinets-periode het personeel van de rijksdienst in enge zin ten opzichte van de nulmeting uit 2006 met ruim 3.000 arbeidsjaren toe! Dit komt door al goedgekeurde intensiveringen en de ver-onderstelling dat departementen in het jaar van de nulmeting 5 procent onvervulde vacatu-res hadden, die zij mogen opvullen. Op papier krimpt het personeel van de begrotings- en tariefgefinancierde ZBO's wél, te weten met ruim 2.500 arbeidsjaren. Zelfs wanneer dit lukt, groeit het totale personeelsvolume van de rijksdienst tot 2011 dan nog altijd met 500 arbeids-jaren; zie de specificatie in tabel 6.6. Zonder aanvullende maatregelen (verhoging van de taakstellingen, verlaging van de vacatureruimte) zal het personeelsbestand in 2011 vermoedelijk méér zijn gegroeid. Ten eerste, omdat in de loop van deze kabinetsperiode personeels-uitbreidingen voor nieuwe prioriteiten zijn te verwachten, die nog niet in de cijfers voor de rijksdienst in enge zin zijn begrepen. Ten tweede, omdat het kabinet bij de zelfstandige bestuurorganen, anders dan bij de eigen departementen, niet over directe mogelijkheden beschikt om te sturen op de beoogde personeelsomvang. Vandaar onze conclusie: perso-neelskrimp is een illusie.

## Literatuur

- Bos, F., R. Douven, en E. Mot (2004), *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, Document nr. 72, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Planbureau (2006), *Keuzes in kaart 2008–2011. Economische effecten van acht verkie-zingsprogramma's*, Bijzondere publicatie nr. 65, Den Haag: CPB
- Kam, C.A. de, en P.J.M. Wilms (2005), *Overheidspersoneelsbeleid*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 185–211



- Kuhry, B., E. Pommer, en E. Eggink (2006), Prestaties van de publieke sector, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2006*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 197-223
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007a), *Kerncijfers Overheidspersoneelsbeleid 2006*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007b), *Sociaal Jaarverslag Rijk 2006*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Financiën (2007), *Operatie Vernieuwing Rijksdienst. Brief van de minister van Financiën*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), *Memorandum quartaire sector 2006-2011*, SCP-publicatie 2007/1, Den Haag: SCP
- Tweede Kamer (2004-2005), *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2005*. Nota, 29 801, nr. 2
- Tweede Kamer (2006-2007a), *De lof der eenvoud. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 942, nr. 2
- Tweede Kamer (2006-2007b), *De lof der eenvoud. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 30 942, nr. 3
- Tweede Kamer (2006-2007c), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie)*, 30 891, nr. 4
- Tweede Kamer (2006-2007d), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de minister-president ter aanbieding notitie SG-overleg "De ontkokering voorbij"*, 30 891, nr. 5
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008*. Nota, 31 201, nr. 2
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 31 201, nr. 3
- Tweede Kamer (2007-2008c), *Trendnota Arbeidszaken Overheidspersoneel 2008. Motie van het lid Heijnen c.s.*, 31 201, nr. 12



## HOOFDSTUK 7

## Fiscaal beleid

R.A. de Mooij  
L.G.M. Stevens

### 7.1 Inleiding

Begrotingsstaat IXB vormt een opmerkelijk onderdeel van de rijksbegroting. Het is de enige begrotingswet waarbij de geraamde ontvangsten de begrote uitgaven overtreffen, en wel in zeer hoge mate. Aan de ontvangstenkant van de begrotingsstaat domineert de belastingopbrengst van 124 miljard euro het beeld. Dit is het bedrag dat in de schatkist achterblijft na de afdracht aan drie andere begrotingen.<sup>1</sup> Bovendien ontvangt de Belastingdienst een vergoeding van derden voor de invordering van diverse andere heffingen, in het bijzonder van de premies voor de wettelijke sociale verzekeringen met een geraamde opbrengst van 78 miljard euro. Deze van derden ontvangen vergoeding van circa 1 miljard euro brengt de totale opbrengsten bij beleidsartikel 01 op 125 miljard euro.<sup>2</sup> Het overgrote deel van de uitgaven, ten bedrage van in totaal 3,7 miljard euro, is bestemd voor de personele en materiële bestedingen van de Belastingdienst. Tabel 7.1 vat de begroting van Financiën (IXB) samen.

Tabel 7.1 Samenvattend beeld Financiënbegroting 2008 (mln euro)

|                                 | Uitgaven | Ontvangsten |
|---------------------------------|----------|-------------|
| Beleidsartikel 01: belastingen  | 3.267    | 125.008     |
| Overige (niet-)beleidsartikelen | 498      | 2.248       |
| Totaal                          | 3.765    | 127.256     |

Bron: Tweede Kamer (2007-2008a), 4

- 1 Het gaat om de afdrachten aan achtereenvolgens het gemeentefonds, het provinciefonds en het btw-compensatiefonds.
- 2 De door de Belastingdienst te ontvangen vergoedingen wegens dienstverlening voor rekening van derden, waarmee kennelijk ongeveer 1 miljard euro is gemoeid, zijn nergens expliciet in de (toelichting op de) begrotingsstaat terug te vinden. Dit gebrek aan informatie staat in schril contrast met de lappen tekst die bij diverse begrotingsartikelen worden gewijd aan de bespreking van beleidsdoelstellingen en die de lezer vaak maar weinig wijzer maken. Dit voorbeeld mag illustratief heten voor het kwaliteitsverlies dat is opgetreden door de met ingang van het begrotingsjaar 2002 geïmplementeerde VBTB-operatie (VBTB = Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording).

De overheersende plaats van de fiscaliteit bij dit onderdeel van de rijksbegroting, alsook de economische en maatschappelijke betekenis van de belastingheffing, rechtvaardigen elk jaar opnieuw een afzonderlijk hoofdstuk in dit jaarboek over het belastingbeleid. De afgelopen vier jaren leverden wij driemaal eerder een bijdrage aan dit jaarboek.<sup>3</sup> Deze eerdere bijdragen gingen in op fiscale beleidsuitdagingen waarvoor de Nederlandse overheid zich ziet gesteld door langetermijntrends en de in het licht daarvan gekozen doelstellingen. In onze bijdragen werden telkens verschillende accenten gezet bij de fiscale beleidsagenda. De gevolgen van de vergrijzing van de bevolking, het functioneren van de arbeidsmarkt, de op slot zittende woningmarkt, vereenvoudiging van de belastingheffing, en de wens de administratieve lasten van het bedrijfsleven te verlichten passeerden de revue.

Dit jaar concentreren wij ons op drie fiscale beleidsdossiers. Het eerste dossier betreft de winstbelasting van vennootschappen (onderdeel 7.2). De vennootschapsbelasting (Vpb) was een van de fiscale paradepaardjes van het vorige kabinet, dat het Vpb-tarief fors heeft verlaagd. Op communautair niveau speelt in de sfeer van de vennootschapsbelasting een belangrijke discussie hoe stelselharmonisatie een adequaat antwoord kan geven op de tarievenslag die de lidstaten momenteel onderling leveren (onderdeel 7.3). Harmonisatie van nationale winstbelastingen zou het toenemende risico van schadelijke belastingconcurrentie kunnen indammen (onderdeel 7.4). Het tweede dossier betreft de verdere vergroening van het belastingstelsel, een fiscaal speerpunt van het huidige kabinet. Wij gaan in op beschikbare beleids-opties en de consequenties van dit streven voor de nationale welvaart (onderdeel 7.5). Tot slot bladeren wij wat in het dossier van de omzetbelasting, met als aanleiding dat het kabinet voornemens is het normale btw-tarief met ingang van 2009 te verhogen van 19 tot 20 procent.

## 7.2 De vennootschapsbelasting

### *Recente ontwikkelingen*

Het fiscaal beleid stond sinds 2002 in belangrijke mate in het teken van de herziening van de vennootschapsbelasting. Het Vpb-tarief, dat in 2001 nog 35 procent bedroeg, bereikte in 2007 – na een stapsgewijze reeks verlagingen – een historisch laagterecord van 25,5 procent. De onderneming die gebruikmaakt van de octrooi-box kan een nog sterkere tariefsverlaging realiseren. Of dat effect valt te versterken door de drukverlagende werking van het groeps-renteboxtarief, is de vraag, omdat de laatstbedoelde faciliteit waarschijnlijk geen goedkeuring zal krijgen van Brussel.

#### **Octrooi-box en rentebox**

Winsten die worden behaald met uitvindingen waarvoor een octrooi is verkregen, vallen met ingang van 2007 in de ‘octrooi-box’ onder een Vpb-tarief van slechts 10 procent. Via een met de octrooi-box vergelijkbare ‘rentebox’ hoeven grote ondernemingen over binnen het concern behaalde financieringswinsten hier niet meer dan 5 procent vennootschapsbelasting te betalen.

<sup>3</sup> De Mooij en Stevens (2004, 2005, 2007).

Voorts zijn met ingang van 1 januari 2008 de twee al eerder verlaagde mkb-schijven van het Vpb-tarief verder verlaagd. Het tarief van 20 procent geldt thans tot een belastbaar bedrag van € 40.000. Het tarief van de tweede schijf is verlaagd tot 23 procent en loopt tot € 200.000. De nu bereikte tarieflijn van de Vpb morrelt aan het 'globale evenwicht' dat de wetgever traditioneel nastreeft bij de belastingdruk op winstinkomen van ondernemers die te maken hebben met de inkomstenbelasting onderscheidenlijk de vennootschapsbelasting.

Om de meest recente en spectaculaire tariefsverlaging van 2007 voor ondernemingen te kunnen realiseren is tegelijkertijd de heffingsgrondslag van de winstbelasting verbreed, in het bijzonder door een beperking van de mogelijkheden om af te schrijven op onroerende zaken. Als gevolg van deze grondslagverbreding daalde de effectieve belastingdruk voor het bedrijfsleven aanzienlijk minder dan de nominale tariefsverlaging suggereert. Het kabinet heeft daarbij zijn kaarten vooral gezet op de aantrekkingskracht van ons fiscale klimaat voor 'shortlist investeerders' die naar de opvatting van het kabinet het meest gevoelig zijn voor tariefsverlaging. Deze doelgroep is nadien bij Haagse beleidsmakers in ongenade gevallen. Durfinvesteerders werden toen als schadelijke 'sprinkhanen' gediskwalificeerd. Uiteindelijk is door de grondslagverbreding de lastendruk verschoven van internationale naar nationale economische activiteiten. Bovendien is de vennootschapsbelasting door de beoogde grondslagverbreding nog een stuk ingewikkelder geworden en nam de regeldruk voor het bedrijfsleven toe. Daarmee is schade berokkend aan een andere speerpunt van het kabinetsbeleid, namelijk de wens de regeldruk waaraan ondernemers bloot staan met een kwart te verminderen.

De grondslagverbredende maatregelen zijn door het bedrijfsleven, mede vanwege hun gecompliceerde karakter, als ongewenst ervaren, maar desalniettemin geaccepteerd om de hoofddoelstelling, gericht op tariefsverlaging, niet in de waagschaal te leggen. Of de herziening van de vennootschapsbelasting per saldo een verbetering oplevert van de economische positie van ons land, is al met al zeer de vraag.

Met *Werken aan winst* is ook de deelnemingsvrijstelling, vanouds een fiscale troefkaart van ons land, er bepaald niet eenvoudiger op geworden. De invoering van een afzonderlijk regime voor de laagbelaste deelneming heeft een einde gemaakt aan de relatieve eenvoud van het systeem. Niet langer is elke deelneming een 'vrijstellingsdeelneming'. Er kan ook sprake zijn van een 'verrekeningsdeelneming'. Hierdoor is een ingewikkeld dual regime ontstaan. Het systeemverschil kan forse consequenties hebben. Bij de vrijstellingsdeelneming bepaalt het buitenlandse tarief de belastingdruk; voor de verrekeningsdeelneming is dat het binnenlandse tarief. Zeker bij aanmerkelijke drukverschillen legt dit onderscheid een grote uitvoeringslast op de afbakening van de beide sferen. De nieuwe regeling vereist bovendien extra aandacht voor sfeerovergangen. Het nieuwe regime voor de verrekeningsdeelneming geldt voor de zogenoemde 'laagbelaste beleggingsdeelneming'. Elke deelneming is daardoor onderworpen aan de 'activiteitentoets' en de '10%-tarieftoets'. De afbakening van het begrip is fiscaal-technisch ingewikkeld geformuleerd. De praktijk zit met de lastige beoordeling of de bezittingen van het lichaam waarin de belastingplichtige een deelneming heeft, bestaan uit vrije beleggingen<sup>4</sup> en of die deelneming onderworpen is aan een heffing van minder dan

4 Dit zijn andere beleggingen dan die welke redelijkerwijs noodzakelijk zijn in het kader van de ondernemingsactiviteiten van het lichaam dat de beleggingen bezit.

10 procent. Als aan beide eisen is voldaan, volgt immers kwalificatie als minder aantrekkelijke verrekeningsdeelneming.

Verder werkt de wetgever druk aan de versterking van Nederland als financieel centrum. De Vpb is daartoe in 2007 verrijkt met een nieuw beleggingsvehikel: de vrijgestelde beleggingsinstelling (VBI). Met de introductie van de VBI beoogt de wetgever een aantrekkelijk alternatief te bieden voor de vele beleggingsfondsen die thans gebruikmaken van het gunstige Luxemburgse SICAF-regime. Het VBI-vehikel moet Nederland als financieel centrum weer beter op de kaart zetten. De VBI is op verzoek vrijgesteld van vennootschapsbelasting en dividendbelasting. Tegenover deze vrijstelling staat als nadeel dat de VBI geen recht heeft op verrekening van Nederlandse dividendbelasting en buitenlandse bronbelasting. Ze heeft bovendien geen toegang tot het verdragennetwerk. Doel en feitelijke werkzaamheid van de VBI mogen uitsluitend bestaan uit de belegging in financiële instrumenten, met toepassing van het beginsel van risicospreiding.

Pragmatisme voert bij dit soort operaties de boventoon. Het kabinet buigt het hoofd voor het feit dat de mobiliteit van kapitaal in de sterk globaliserende wereld het lastig maakt om inkomsten uit vermogen adequaat te belasten, zonder het risico van kapitaalvlucht te lopen. Belastingprincipes zoals het uitgangspunt van een eerlijke verdeling van de belastingdruk moeten om die reden noodgedwongen wijken voor het belang dat Nederland als financieel centrum aantrekkelijk blijft.

In plaats van fiscale innovaties in de vorm van nieuwe belastingconstructies gaat onze voorkeur er naar uit bestaande regelingen te stroomlijnen of af te schaffen. Een aansprekend voorbeeld van deze aanpak is het afschaffen van de dividendbelasting. Aandelenvennootschappen die dividend uitbetalen, moeten hierop thans 15 procent dividendbelasting inhouden en aan de fiscus afdragen. De dividendbelasting is verrekenbaar met de belasting die uiteindelijk over het dividend verschuldigd is. Voor natuurlijke personen is dat de inkomstenbelasting en voor rechtspersonen de vennootschapsbelasting. Aan deze inhoudings- en verrekeningssystematiek zijn niet alleen forse administratieve verplichtingen verbonden, maar ook maakt de inpassing van de dividendbelasting in het Europeesrechtelijk stramien de regelgeving en uitvoering steeds ingewikkelder. De Europese regelgeving, zoals geïnterpreteerd door het Hof van Justitie, hanteert een streng uitgangspunt. Buitenlandse aandeelhouders die zich in een vergelijkbare positie bevinden als binnenlandse aandeelhouders mogen niet zwaarder worden belast. Voorts kunnen binnenlandse aandeelhouders om internationale dubbele heffing te voorkomen de buitenlandse dividendbelasting verdragstechnisch verrekenen met de daarover in Nederland verschuldigde belasting. De opbrengst van de dividendbelasting die in de Miljoenennota staat genoteerd voor 3,2 miljard euro bedraagt in werkelijkheid niet meer dan circa 0,8 miljard, want 2,4 miljard euro wordt later verrekend met de inkomsten- en vennootschapsbelasting. Afschaffing van de dividendbelasting verlost ons bedrijfsleven niet alleen van een forse administratielast, maar zij zet ook een streep door alle discussies over de reikwijdte van de vrijstellingen en teruggaafbepalingen. Ook zijn niet langer ingewikkelde regelingen nodig inzake de inkoop van eigen aandelen. Dit plan lijkt nogal revolutionair, maar het past perfect in de bestaande fiscale systematiek. Nederland heft ook geen bronbelasting over de betaling van royalties en rente, waar andere landen dat wel doen.

Ook is begin 2007 het tarief van de dividendbelasting al verlaagd van 25 naar 15 procent. Nu rest alleen nog de laatste stap, die niet alleen de belastingdruk, maar ook de gelddruk verlaagt.

Ten slotte is het raadzaam het wettelijke regime voor het beheer van pensioenvermogens af te blijven stemmen op de Europese *best practices* en 'onze' pensioenfondsen niet in een fiscaal nadeliger positie te manoeuvreren dan waarin de pensioenfondsen in andere landen verkeren. Bij nadelige nationale regelingen valt te denken aan de omzetbelasting die in Nederland over bepaalde diensten aan pensioenfondsen geheven wordt, waar Ierland, Luxemburg en België, op basis van dezelfde communautaire regels, dat niet doen. Hier is nadere afstemming geboden.

### 7.3 Analyse van belastingconcurrentie

Nederland heeft met zijn Vpb-operatie niet bepaald een constructieve bijdrage geleverd aan de totstandkoming van een geharmoniseerde vennootschapsbelasting in Europa. Het ontbreekt de Nederlandse overheid sowieso aan een duidelijke visie op de rol van Europa als het gaat om de fiscaliteit. Dit onderdeel biedt een aanzet om tot zo'n visie te komen.

De Vpb staat onder druk van internationalisering, in het bijzonder door belastingconcurrentie tussen nationale overheden. De uitdaging voor Europa is hierop een antwoord te vinden. De meningen over belastingconcurrentie zijn echter verdeeld. In de literatuur komen twee visies naar voren die hun evenknie vinden in beleidsdiscussies. De eerste opvatting ziet belastingconcurrentie als een aantrekkelijk regime (beleidsconcurrentie). Concurrentie tussen overheden kan namelijk tot een efficiënte beleidsmix leiden, doordat mobiele huishoudens op zoek gaan naar de jurisdictie waar de combinatie van belastingen en publieke voorzieningen het best aansluit bij individuele voorkeuren. Via het 'stemmen met de voeten' verschaffen mensen informatie over die voorkeuren. Concurrerende overheden zijn dus in staat (of zij zien zich gedwongen) in hun beleid zo goed mogelijk rekening te houden met de wensen van hun inwoners.

Hoewel dit niet direct van toepassing is op de vennootschapsbelasting, worden overheden door concurrentie bij het aantrekken van bedrijven eveneens geprikkeld om publieke voorzieningen zo goedkoop mogelijk (dat wil zeggen: tegen zo laag mogelijke belastingen) aan te bieden. Verspilling van belastingmiddelen zou immers leiden tot het vertrek van bedrijven naar andere locaties, waardoor de welvaart voor haar inwoners afneemt. Uiteindelijk zouden door dit selectiemechanisme alle bedrijven vertrekken.

Decentrale overheden worden in het algemeen (ook zonder mobiliteit van kiezers) beter in staat geacht informatie te vergaren over de voorkeuren van hun inwoners. Bestuurders van lokale en regionale overheden staan ten slotte dicht bij de burger. Het beleid kan daardoor beter inspelen op lokale voorkeuren en omstandigheden (subsidiariteitsbeginsel). Bovendien – zo suggereert de traditionele *public choice*-literatuur – leidt centraal beleid sneller tot overheidsfalen dan decentraal beleid. Dit komt door een minder goede democratische controle bij centralisatie. Daarom is belastingconcurrentie aantrekkelijk: zij straft verspillend gedrag van politici af, tempert de natuurlijke neiging van overheden om steeds verder uit te dijen en maakt de overheid potentieel betrouwbaarder en efficiënter.

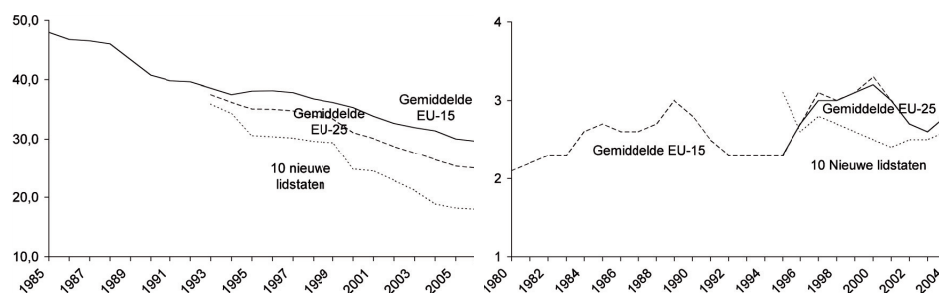
De andere visie op belastingconcurrentie ziet haar juist als een bedreiging voor de welvaart. Er is namelijk sprake van een negatief extern fiscaal effect, omdat afzonderlijke overheden geen rekening houden met de invloed van hun lage belastingdruk op de belastingbasis van buurlanden. Met gezamenlijk optreden zouden overheden een hogere belastingdruk kunnen realiseren en een ruimer aanbod van collectieve voorzieningen, zonder dat de allocatie van kapitaal over de landen verandert. Analoog aan marktfalen in de private markt, is in dit geval sprake van het falen van belastingconcurrentie als allocatiemechanisme van beleid. Zonder coördinatie bevinden overheden zich in een prisoners' dilemma. Het geringer dan optimale aanbod van collectieve voorzieningen dat hiervan de uitkomst is, heeft vooral betrekking op de maatschappelijk gewenste herverdeling van inkomens die door belastingconcurrentie wordt bedreigd.

In beleidsdiscussies worden vaak kwalificerende adjectieven zoals 'gezond' of 'schadelijk' toegevoegd aan het zelfstandig naamwoord belastingconcurrentie. De theorie kan blijkens de bovenstaande uiteenzetting beide kwalificaties onderbouwen. Wat de één gezond noemt, zal een ander als schadelijk bestempelen. Daarmee zitten we meer in het domein van politieke waardeoordelen en afwegingen dan op het terrein van de economische beleidsanalyse. De kwalificaties 'gezond' en 'schadelijk' weerspiegelen dan ook uiteenlopende prioriteiten bij de afweging van doelmatigheid tegen gelijkheid. Belastingharmonisatie zal vooral aantrekkelijk zijn voor degenen die vinden dat door concurrentie niet langer de juiste balans bestaat tussen beleidsdoelstellingen inzake herverdeling van personele inkomens en gewenste gedragsprikkel, zoals de bereidheid (extra uren) arbeid aan te bieden.

Een belangrijke vraag daarbij betreft de consequenties van belastingconcurrentie voor de verzorgingsstaat. Het linkerpaneel van figuur 7.1 laat zien dat de Vpb-tarieven in Europa sinds het begin van de jaren tachtig gestaag zijn gedaald. In de EU-15 zakten de tarieven van gemiddeld 48 procent in 1985 tot beneden de 30 procent in 2006. In de nieuwe lidstaten uit Midden- en Oost-Europa zijn de tarieven afgenomen van gemiddeld 36 procent in 1993 naar 18 procent in 2006. Toch zijn de Vpb-opbrengsten in dezelfde periode relatief gezien niet verminderd. Het rechterpaneel in figuur 7.1 laat zien dat de Vpb-opbrengst als percentage van het bruto binnenlands product gemiddeld genomen vrijwel gelijk is gebleven over de tijd, of zelfs nog licht is gestegen.



Figuur 7.1 Gemiddelde Vpb-tarieven en gemiddelde Vpb-opbrengst in procenten van het bbp



Bron: Europese Commissie. Bij de berekening van gemiddelden zijn gegevens gewogen met het bbp van een land in het desbetreffende jaar.

De bovenstaande trends zijn uitsluitend met elkaar te rijmen wanneer tegelijk met de tariefsverlagingen ook de grondslag van de vennootschapsbelasting is verbreed. De vraag is dan: hoe is deze grondslagverbreding ontstaan? Is zij het gevolg van beleidsmaatregelen, of hebben zich andere ontwikkelingen voorgedaan waardoor de belastbare winsten in verhouding tot het bbp gelijk zijn gebleven of zelfs zijn toegenomen? Een aantal recente studies probeert de basis voor de grondslagverbreding in Europa beter te begrijpen.<sup>5</sup> Daartoe valt de Vpb/bbp-ratio op te delen in drie verschillende componenten:

$$\frac{VPB}{BBP} = \frac{VPB}{V} \times \frac{V}{W} \times \frac{W}{BBP} \quad (7.1)$$

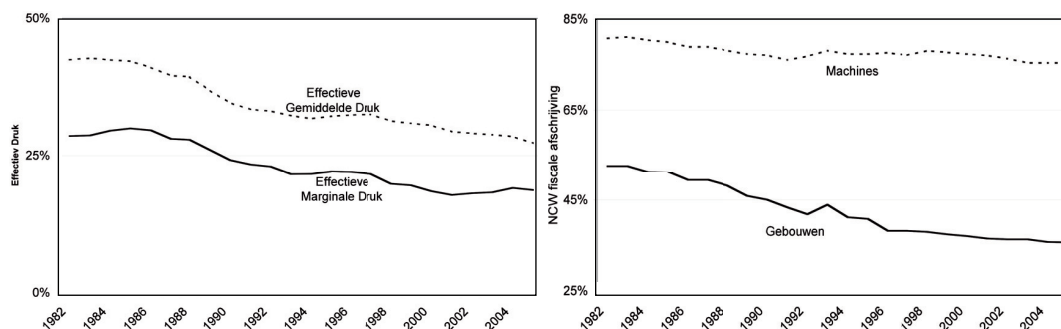
De eerste term aan de rechterkant van vergelijking (7.1) geeft de Vpb-opbrengst als percentage van het totale inkomen van vennootschappen in een land (V). Het is een maatstaf voor de effectieve belastingdruk op vennootschappen. De tweede term is een maatstaf voor het inkomen van vennootschappen (V) in het totale winstinkomen in een land (W). Het is een graadmeter voor de mate waarin de economische bedrijvigheid in een land wordt uitgeoefend in de rechtsvorm van de vennootschap, de mate van incorporatie. De derde term is het totale winstinkomen als percentage van het bbp. Sørensen (2007) heeft de ontwikkelingen in deze drie factoren nader bekeken.

Figuur 7.2 toont de ontwikkeling in de effectieve druk en van de factoren die daarop van invloed zijn. Het linkerpaneel van figuur 7.2 betreft de de gemiddelde effectieve belastingdruk voor dertien Europese landen (de EU-15 minus Luxemburg en Denemarken) op basis van berekeningen bij het Institute for Fiscal Studies. Het gaat om de gemiddelde effectieve druk op een investering die een rendement oplevert dat precies opweegt tegen de investeringskosten (effectieve *marginale* druk) en de gemiddelde druk op een investering die 40 procent overwinst oplevert (effectieve *gemiddelde* druk). Beide maatstaven voor de effec-

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld Sørensen (2007).

tieve druk laten een dalende trend zien, hoewel de marginale effectieve belastingvoet wat minder terugloopt dan de gemiddelde effectieve belastingvoet. De druk daalt minder dan strookt met de verlaging van de statutaire belastingtarieven uit figuur 7.1. Dit suggereert dat de tariefsverlaging in veel landen gepaard ging met grondslagverbredende maatregelen. Daarbij wordt de opbrengstvermindering door de lagere tarieven volledig of voor een deel gecompenseerd door het mes te zetten in bestaande aftrekposten, door minder ruimhartige fiscale afschrijvingen toe te staan, of door vergelijkbare maatregelen te treffen. Deze beleidsinzet krijgt bevestiging in het rechterpaneel in figuur 7.2, dat de ontwikkeling toont van de netto contante waarde van fiscale afschrijvingen als percentage van de investeringskosten, eveneens gemiddeld voor de dertien Europese landen. Hieruit blijkt dat de fiscale afschrijvingsmogelijkheden minder ruimhartig zijn geworden over de tijd, vooral voor gebouwen. De resultaten uit figuur 7.2 impliceren echter ook dat het beleid van grondslagverbreding geen afdoende verklaring biedt voor de stabilisatie van de Vpb-opbrengst.

*Figuur 7.2 Effectieve belastingdruk op ondernemingen en fiscale afschrijvingen*



Bron: Institute for Fiscal Studies ([www.ifs.org.uk](http://www.ifs.org.uk))

Volgens Sørensen (2007) heeft ook de derde term in vergelijking (7.1) – het winstaandeel in het nationaal inkomen – geen noemenswaardig effect gehad op de Vpb-opbrengst. De tweede term echter – de graad van incorporatie (het aantal vennootschappen als percentage van het totale aantal bedrijven) – blijkt in een aantal landen fors te zijn gestegen. Ook Weichenrieder (2005) laat met behulp van langere tijdreeksen zien dat de incorporatiegraad is toegenomen: in Oostenrijk bijvoorbeeld steeg deze van 50 procent in het midden van de jaren zeventig, tot 75 procent vandaag de dag. In Duitsland steeg de incorporatiegraad in dezelfde periode van minder dan 40 procent naar ongeveer 55 procent. Volgens schattingen van De Mooij en Nicodème (2008) hangt dit samen met de steeds lagere Vpb-tarieven. Zij hebben in sommige landen gezorgd voor een toenemend verschil tussen het toptarief van de inkomstenbelasting (IB) en het Vpb-tarief. Zo werden ondernemingen aangemoedigd te kiezen voor de rechtsvorm van de aandelenvennootschap. Uit dit onderzoek blijkt inderdaad dat zulke tariefverschillen een systematische invloed hebben op de keuze van rechtsvorm. Zo leidt een 1 procentpunt groter verschil tussen de wettelijke tarieven van de Vpb en de IB tot een stijging in

het aandeel ondernemingen in de vennootschapsvorm met 0,55 procentpunt. Dit verband verklaart voor een deel de puzzel van dalende Vpb-tarieven en de gelijkblijvende Vpb-opbrengst (als aandeel van het bbp). Het impliceert tegelijkertijd dat lagere Vpb-tarieven een grotere bedreiging vormen voor de totale belastingopbrengst dan wanneer louter en alleen naar de vennootschapsbelasting wordt gekeken. Door de bedreiging van de opbrengst van de inkomstenbelasting zijn de negatieve gevolgen van belastingconcurrentie voor de financiering van de welvaartsstaat waarschijnlijk groter dan vaak wordt aangenomen. Belastingharmonisatie is daarom een serieus alternatief voor belastingconcurrentie, zeker voor degenen die de welvaartsstaat een warm hart toedragen.

#### 7.4 Opties voor belastingharmonisatie

De discussie over harmonisatie van de vennootschapsbelasting in Europa is een oude. Eerdere voorstellen hebben het echter telkens niet gehaald. In 2001 verscheen een rapport van de Europese Commissie waarin opnieuw diverse opties werden verkend. Met deze verkenning beoogt de Commissie niet zozeer de belastingconcurrentie in te dammen – waarover immers verschillend wordt gedacht – maar streeft ze twee andere doelstellingen na. Allereerst wenst de Commissie de nalevingskosten van de belasting voor multinationale ondernemingen te verlagen. Op dit moment hebben deze bedrijven in Europa immers te maken met 27 verschillende stelsels. Behalve dat dit hoge kosten veroorzaakt, gaat dit gepaard met allerlei grensbelemmeringen, onder andere in verband met gebrekkige verliescompensatie, het vaststellen van verschillende verrekenprijzen en het voorkomen van dubbele belastingheffing. Een tweede doelstelling van de Commissie betreft een meer neutrale belastingheffing in Europa. Belastingverschillen tussen lidstaten leiden nu tot verschillende brutorendementen op kapitaal (dat wil zeggen vóór belastingheffing). Dit verstoort de efficiënte allocatie. Door kapitaal te verplaatsen van landen met een laag brutorendement naar landen met een hoog brutorendement zouden ondernemingen hun totale rendement kunnen verhogen. Geringere verschillen in de effectieve belastingdruk kunnen de zogenoemde kapitaal-exportneutraliteit vergroten en de welvaart verbeteren.

Een Europese vennootschapsbelasting zou de welvaart kunnen verbeteren via lagere administratieve- en nalevingskosten en door een efficiëntere allocatie van kapitaal binnen het grondgebied van de Europese Unie te bewerkstelligen. Tevens wordt het voor de lidstaten eenvoudiger herverdelingsdoelstellingen te realiseren. Sørensen (2004) heeft met een algemeen-evenwichtsmodel gesimuleerd welke welvaartseffecten zijn te verwachten van Europese harmonisatie. Exclusief de te bereiken besparing op de kosten van naleving en uitvoering komt hij tot een beperkte winst van 0,4 procent van het bbp.

Een Europese vennootschapsbelasting maakt echter een zware inbreuk op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten.<sup>6</sup> Bovendien zouden bij invoering grote herverdelingseffecten optreden, zowel tussen als binnen landen. Een dergelijk voorstel lijkt dan ook geen haalbare kaart te zijn. Daarom heeft de Europese Commissie ingezet op minder vergaande varianten. Ze heeft vooral haar zinnen gezet op grondslagharmonisatie voor Europese vennootschappen. De fiscale winst van Europese multinationale ondernemingen zou dan worden gecon-

6 Stevens (2006), 311-316.

solideerd en op basis van een geharmoniseerde grondslag worden berekend. Met behulp van een eenvoudige formule – bijvoorbeeld op basis van omzet, het balanstotaal, en het aantal werknemers – kan deze winst vervolgens worden toegerekend aan de lidstaten. Die mogen er vervolgens belasting over heffen tegen hun eigen tarief. De winst hoeft dan niet langer op een ingewikkelde manier te worden toebedeeld via het bepalen van interne verrekenprijzen, en verliezen kunnen over nationale grenzen heen worden verrekend. Een voordeel van dit systeem van *formula apportionment* – dat ook in de Verenigde Staten wordt toegepast – is bovendien dat internationale winstverschuiving binnen Europa niet langer mogelijk is.

Aan het naast elkaar bestaan van een Europese vennootschapsbelasting voor multinationale ondernemingen en nationale Vpb-stelsels voor andere bedrijven kleven echter ook belangrijke nadelen. De niet-neutrale behandeling van binnenlandse en internationale ondernemingen lokt bijvoorbeeld nieuwe verstoringen uit en impliceert sfeerovergangsproblemen. Bovendien treden verstoringen op door strategisch gedrag met betrekking tot de factoren die de verdeelsleutel voor de winstverdeling bepalen. Als bijvoorbeeld de formule gebaseerd is op de in lidstaten aanwezige activa, dan wordt het aantrekkelijk voor een bedrijf om activa te verschuiven naar landen met een laag tarief. Volgens modelsimulaties in Van der Horst *et al.* (2007) leidt het voorstel van de Europese Commissie vanwege deze verstoringen nauwelijks tot een verhoging van de welvaart. Verder zal het niet eenvoudig zijn overeenstemming te bereiken tussen landen ten aanzien van de toerekeningsformule, gelet op de forse gevolgen van uiteenlopende varianten bij de toedeling van de belastingopbrengst. Het ene land zal meer baat hebben bij omzet in de formule en het andere land bij de loonsom of activa. Zo blijkt uit microsimulaties van ondernemingen door Devereux en Loretz (2007) dat Nederland opbrengst verliest bij *formula apportionment*, vooral als de loonsom onderdeel uitmaakt van de formule.

Grondslagharmonisatie kan verder leiden tot heviger belastingconcurrentie via de tarieven, omdat dit voor de lidstaten dan nog het enige overgebleven instrument is om hun aandeel in de vennootschapsbelasting op peil te houden of te verruimen. Zo bleek dat het verbieden van zogeheten *ring fencing practices* in Europa – dat wil zeggen: belastingfaciliteiten die specifiek zijn gericht op bepaalde bedrijven – in sommige landen heeft geleid tot een forse verlaging van het algemene tarief. Als Europa de algemene belastingconcurrentie daadwerkelijk wil tegengaan, zal grondslagharmonisatie gepaard moeten gaan met de invoering van een minimumtarief voor de vennootschapsbelasting. Juist die tariefharmonisatie raakt het hart van de soevereiniteit van lidstaten. Het zal daardoor voorlopig nog vele jaren een politiek taboe in Europa zijn om hard aan deze ontwikkeling te trekken.

Toch is het groeppad naar een Europese vennootschapsbelasting, via het tussenstation van groeiende harmonisatie van de heffingsgrondslag, gewenst. Lidstaten moeten inzien dat het beter is de autonomie van de fiscale winstbepaling vaarwel te zeggen en de aanwezige energie te stoppen in een zo goed mogelijke harmonisatie of convergentie van het vennootschappelijke en fiscale winstbegrip. Zij moeten bereid zijn te onderzoeken welk stelsel het best aan zijn doelstellingen beantwoordt. Wetenschappers hebben de taak daarbij ‘eigenbelangoverstijgende’ oplossingen aan te reiken.

## 7.5 Vergroening

### *Nieuw speerpunt van kabinetsbeleid*

De staatssecretaris van Financiën heeft kort na zijn aantreden in een interview in *Tribuut* van juni 2007 kenbaar gemaakt dat hij met name geboeid is door de vergroeningsagenda in het Coalitieakkoord. Zijns inziens bevat de fiscale agenda enkele van de meest effectieve instrumenten om milieubeleid te voeren. Arbeid en winst zijn naar zijn mening te duur gemaakt, terwijl milieuvriendelijk gedrag nog veel te laag wordt belast. Hij stelde in genoemd interview al de verpakkingenbelasting en de vliegtaks in het vooruitzicht.

De vergroeningsagenda is natuurlijk niet nieuw. De werkgroep-Vergroening II kreeg in 1999 al de taak om nieuwe mogelijkheden in kaart te brengen, de reeds genomen milieumaatregelen te evalueren, voor het milieu schadelijke belastingen te lokaliseren, de verwachte effecten te concretiseren, en het geheel om te zetten in een agenda voor een volgende kabinetsperiode.<sup>7</sup> Veel opties uit dat vergroeningsrapport zijn inmiddels uitgewerkt en tot wet verheven. Tal van mogelijke maatregelen die voor de tweede werkgroep nog overbleven, bleken bij nadere beschouwing veelal te gering van omvang om te kunnen functioneren voor een effectieve inzet van het belastinginstrument. De op de milieubeleidsdoelstelling afgestemde belastingwetgeving bleek bij nader inzien soms te grof, soms te weinig effectief, of een combinatie van beide.

Het belang van het rapport *Fiscale vergroening* lag vooral in de ontwikkeling van een toetsingskader, waarbij het milieubelang indringend wordt afgewogen tegen de fiscaal-technische uitvoerbaarheid. Door de opstellers is een zeer uitvoerige 'schrappijst' opgesteld, onderverdeeld naar de hoofdstukken: energie, mobiliteit, ruimtegebruik en wonen, producten, emissies en processen. Dat vervolgens de meeste geopperde mogelijkheden voor de invoering van nieuwe milieuheffingen zijn gesneuveld, kan nu tot lering strekken en manen tot voorzichtigheid.

### *Analyse van de effecten*

De populariteit van de vergroening van het belastingstelsel spruit mede voort uit het idee dat milieuheffingen voordelig zouden kunnen uitpakken voor zowel de leefomgeving als de economie. Met name het functioneren van de arbeidsmarkt zou verbeteren wanneer de opbrengst van nieuwe en hogere belastingen op milieugrondslag wordt gebruikt om de lastendruk op arbeid te verlagen. Recent Deens onderzoek, dat is gepresenteerd op het Brusselse Tax Forum van 2007, heeft deze gedachte nieuw leven ingeblazen.<sup>8</sup> De aloude hypothese van het 'dubbel dividend' blijft voor politici en beleidsmakers werken als een magneet, omdat zij milieubelastingen niet langer hoeven te rechtvaardigen op basis van de onzekere milieubaten, maar kunnen volstaan met te wijzen op gunstige economische en –arbeidsmarkteffecten. Een schoner milieu is dan mooi meegenomen. Staatssecretaris De Jager verwoordde dit recent als volgt: "Het wetenschappelijk onderzoek geeft geen eenduidige conclusie over 'double dividend'. Sommige onderzoekers geloven er niks van, anderen zijn optimistischer. Uit empi-

<sup>7</sup> Ministerie van Financiën (2001).

<sup>8</sup> Zie European Environment Agency (2006).

risch onderzoek van de OESO blijkt dat een neutraal tot licht positief effect op de werkgelegenheid mag worden verwacht als de belastingdruk verschuift van de productiefactoren arbeid en kapitaal naar de factor milieu. Het is voor mij echter niet van doorslaggevend belang of *double dividend* optreedt. Natuurlijk hoop ik dat het gebeurt, maar voor de vraag of vergroening gewenst is, doet het er niet toe”.<sup>9</sup> Het gaat zijns inziens primair om het internaliseren van milieukosten.

In De Mooij (2000) is met behulp van diverse algemeen-evenwichtsmodellen onderzocht of een verschuiving in de belastingdruk van arbeid naar milieu gunstig is voor de werkgelegenheid en de welvaart. Uit die analyses valt te leren dat het dubbele dividend een fabeltje is. De reden is dat milieubelastingen uiteindelijk op de inkomens van individuen drukken: het milieu zelf betaalt geen belasting. Hierdoor komt een verschuiving in de belastingdruk van inkomen naar milieu altijd neer op een verschuiving van een directe naar een indirecte belasting op inkomen. Zo’n verschuiving heeft in principe geen gevolgen voor de prikkels op de arbeidsmarkt. Het maakt als het ware niet uit of mensen door de hond (de inkomstenbelasting) of door de kat (de milieubelasting) worden gebeten. Voor de arbeidsmarkt is de milieubelasting zelfs meer verstorend dan de inkomstenbelasting. Dit komt doordat de milieubelasting ervoor moet zorgen dat mensen en bedrijven zich milieuvriendelijker gaan gedragen, dat wil zeggen door aanpassing van hun gedrag de belasting proberen te ontwijken. Deze op zichzelf gewenste gedragsreactie zal de opbrengst van de milieubelasting doen dalen. Bij een gegeven niveau van de overheidsuitgaven betekent dit dat de inkomstenbelasting minder omlaag kan. Zo worden de kosten van het milieubeleid gedragen door de particuliere sector in de vorm van lagere reële inkomens. Dit vermindert de prikkels voor arbeidsparticipatie, zodat de werkgelegenheid daalt. En dit ondanks de verlaging van de directe belasting op arbeidsinkomen.

Het falen van de ‘dubbel dividend’-hypothese heeft altijd veel reacties losgemaakt bij collega-economen. Er zijn dan ook nogal wat analyses die aangeven dat de werking van de arbeidsmarkt best kan verbeteren door een vergroening van het belastingstelsel. In veel van die modellen of analyses is het vaak moeilijk te doorgronden welke mechanismen precies achter de resultaten zitten, of wat de cruciale modelveronderstellingen zijn. Vaak geldt dat bij vergroening van het belastingstelsel niet alleen de belastingdruk verschuift van arbeid naar milieu, maar dat ook de verdeling van de belastingdruk over individuen gaat schuiven. Zo kan een vergroening van het belastingstelsel de inkomensverdeling veranderen als individuen die de milieuheffing betalen, verschillen van de individuen die profiteren van de teruggesluisde opbrengst. Milieuheffingen drukken meestal relatief zwaar op de lagere-inkomensgroepen en dat maakt dergelijke heffingen politiek extra gevoelig. Zo’n verschuiving kan ook plaatshebben tussen mensen met kapitaalinkomen en loontrekkers, tussen binnelanders en buitenlanders, of tussen werkenden en uitkeringsontvangers. Verschuivingen in de inkomensverdeling kunnen in voorkomende gevallen de arbeidsparticipatie stimuleren. Zo neemt de werkgelegenheid toe wanneer een groener belastingstelsel het inkomensverschil tussen uitkeringsontvangers en werkenden vergroot, bijvoorbeeld doordat de opbrengst van de milieubelasting (die door iedereen wordt betaald) wordt gebruikt voor een verhoging van

9 De Jager (2007), 18.

de arbeidskorting (waarvan alleen de werkenden profiteren). De vraag is evenwel of zo'n dubbel dividend realistisch is. Immers, wanneer een politieke partij werkgelegenheid wil scheppen via invoering van een milieuheffing, dan blijkt dit alleen mogelijk te zijn wanneer ze tegelijkertijd de belastingdruk verschuift van werkenden naar mensen met een uitkering. Voor zo'n verschuiving deinst de politiek normaliter terug, omdat de bestaande inkomensverdeling een evenwicht vormt van de politieke machtsverhoudingen. Politici die onder het mom van milieubeleid proberen dit politieke evenwicht uit balans te brengen, lopen een groot risico dat hun milieuvorstel de eindstreep niet haalt. Het belasten van de milieuheffing met een arbeidsmarktdoelstelling verkleint als het ware haar kans op invoering. Dit is precies het tegenovergestelde van wat het dubbel dividend beoogt.

De al genoemde werkgroep-Vergroening II had dit goed gezien. Ze concludeerde in haar rapportage dat de opbrengst van een milieubelasting eerder een nadeel dan een voordeel is van het instrument, juist vanwege het herverdelende karakter. Daarom bepleitte de werkgroep heffingen te combineren met positieve prikkels, zoals subsidies en vrijstellingen. Zo kunnen vervuilers deels worden gecompenseerd voor het inkomensverlies dat ze lijden, waarmee de heffing politiek eerder acceptabel is. Maar zodra compenserende lastenverlichtingen de inkomenseffecten van nieuwe of hogere milieuheffingen grotendeels neutraliseren, zullen de beoogde gedragseffecten niet optreden! Milieuheffingen moeten juist pijn doen in de portemonnee van de milieuvervuiler, want anders zijn ze niet effectief.

De kunst is dus de welbekende voordelen van heffingen – zoals het efficiënt realiseren van een milieudoelstelling – voor milieu-investeringen te effectueren, zonder andere beleidsdoelstellingen onevenredig schade toe te brengen. Een milieu-investering moet daartoe op haar eigen merites worden beoordeeld. Net als bij andere collectieve uitgaven zal een maatschappelijke kosten-batenanalyse moeten uitwijzen of zo'n investering de welvaart verhoogt of niet. De politieke besluitvorming zal zich daarbij moeten concentreren op de vraag of een verbeterd milieu ons extra milieubelastingen waard is. Daarbij weegt de effectiviteit van zulke belastingen zwaar. Aangezien sommige van de grootste milieuproblemen, zoals *global warming* slechts bij een mondiale aanpak effectief kunnen worden bestreden, is de overtuigingskracht van een op nationale leest geschoeide heffing in deze gevallen niet groot. Dit gevoel wordt versterkt door het feit dat steeds weer nieuwe vormen van milieubelastingen worden ingevoerd, met hoofdzakelijk een budgettair oogmerk. Aangezien onderzoekresultaten twijfel zaaien aan het hierbij vooronderstelde gunstige effect van de terugsluisoperatie op de arbeidskosten – en daarmee op de werkgelegenheid – refteren weinig andere dan idealistische argumenten ('Nederland gidsland') om een heffing op nationale basis te rechtvaardigen. Om de maatschappelijke aanvaarding van milieuheffingen te versterken wordt geregeld voorgesteld daaraan een bestemmingskarakter te geven. In recente discussies wordt om die reden wel bepleit de opbrengst van bijvoorbeeld de vliegtuigbelasting of de verpakkingenbelasting in te zetten voor extra investeringen in het milieu. Het oormerken van de opbrengst van milieubelastingen voor milieu-investeringen druist echter in tegen elementaire beginselen. De Pigouvianse milieuheffing beoogt negatieve externe effecten te internaliseren in de prijs van goederen en diensten, wat beslissingen van mensen efficiënter maakt. De gedragsaanpassing die hiermee samenhangt, draagt daarmee bij aan onze welvaart. De beslissing hoe de extra beschikbaar gekomen middelen het beste kunnen worden

ingezet – voor lastenverlichting, schuldreductie of de financiering van overheidsuitgaven, voor het milieu of voor andere bestemmingen – staat los van de bron waaruit die extra middelen afkomstig zijn. Door een koppeling aan te brengen tussen de opbrengst van milieuheffingen en milieu-investeringen blijft de noodzakelijke afweging van kosten en baten van alle beschikbare beleidsopties ten onrechte achterwege. Het is daarom ongewenst om de opbrengst van milieuheffingen slechts te oormerken voor milieu-uitgaven.

Overigens moet de conclusie dat de hypothese van het dubbel dividend ongeloofwaardig is, niet worden opgevat als pleidooi tegen vergroening. Milieuheffingen kunnen het maatschappelijke welzijn wel degelijk vergroten via de baten van een schoner leefmilieu. In dat opzicht kunnen we meevoelen met staatssecretaris De Jager.

## 7.6 Omzetbelasting

Het algemene tarief van de btw gaat in 2009 omhoog van 19 naar 20 procent. Omdat de omzetbelasting relatief het zwaarste drukt op lagere-inkomensgroepen,<sup>10</sup> betekent deze maatregel geïsoleerd gezien dat de herverdelende werking van het belastingstelsel enigszins wordt afgezwakt. Tegelijkertijd gaan de premies voor de werknemersverzekeringen echter omlaag. Ook de drukverdeling van deze premies is degressief. De vraag is of deze verschuiving wel de moeite waard is. De versturende effecten van de btw en belastingen op arbeid zijn namelijk in hoge mate vergelijkbaar. Waar de btw-heffing consumptie duurder maakt ten opzichte van vrije tijd, maakt een belasting op arbeid vrije tijd goedkoper ten opzichte van consumptie. Het effect op de arbeidsaanbodkeuze is daardoor bij beide belastingen hetzelfde. Voor de loonvorming geldt hetzelfde: beide belastingen zullen deels worden verhaald op werkgevers door gehonoreerde aanvullende looneisen. Hierdoor heeft een budgetneutrale verschuiving van sociale premies naar de btw in beginsel geen gevolgen voor de loonkosten. De verschuiving naar de btw kan wel enkele subtiele effecten sorteren. Zo wordt de belastingdruk op ouderen en niet-werkenden verzwakt als de opbrengst wordt teruggesluisd via lagere premies die uitsluitend door werkenden worden opgebracht.<sup>11</sup> Van die verschuiving kunnen gunstige effecten op de werking van de arbeidsmarkt uitgaan. Ook wordt een btw-verhoging, anders dan een verzwaring van sociale lasten, niet 'geëxporteerd' naar het buitenland, aangezien bij export het nultarief van toepassing is.

Aan de omzetbelasting liggen geen hoogdravende beginselen ten grondslag, zoals heffing naar draagkracht of profijt. De heffingsstructuur ligt vast in geharmoniseerde Europese regelgeving. De omzetbelasting is daarom slechts beperkt inzetbaar als instrument van overheidsbeleid. Wel kunnen de lidstaten – zij het binnen bepaalde marges – hun eigen tarieven vaststellen. Daarin ligt speelruimte voor beleidsmakers, waarvan zij graag gebruik maken. Om inkomenspolitieke redenen vallen de 'eerste levensbehoeften' onder het verlaagde tarief. Maar ook voor allerlei 'bemoeigoederen', zoals prestaties op sociaal, cultureel of ecologisch terrein, probeert de overheid door toepassing van het verlaagde tarief de con-

<sup>10</sup> Zie Pommer en Jonker (2003), 108 en 121.

<sup>11</sup> Bij deze conclusie past een verdere nuancering. Voor zover een premieverlaging ook ten goede komt aan werknemers die het wettelijk minimumloon verdienen, neemt het nettominimumloon toe. Via de netto-nettokoppeling komt de stijging van het nettominimumloon ook ten goede aan de uitkeringsontvangers, wat het positieve arbeidsmarkteffect afzwakt.



sumptie in maatschappelijk wenselijke banen te leiden. De *Miljoenennota 2008* noemt wegens belastinguitgaven door het verlaagde omzetbelastingtarief een budgettaire derving van circa 3,6 miljard euro.<sup>12</sup> In 1998 zijn de entreprijzen van attractieparken, speel- en siertuinen en vergelijkbare vormen van dagrecreatie onder het verlaagde tarief geplaatst. Dit amusement moest voor iedereen beter toegankelijk worden. Al eerder was het tarief voor sport- en cultuurevenementen verlaagd. Deze maatregelen werden spoedig gevolgd door tariefverlagingen voor podiumkunsten en zwembaden. Het Coalitieakkoord beoogde dit sprookje uit te blazen. De bedoeling was op 1 januari 2008 de attractieparken weer terug te brengen onder het normale tarief. Na verzet in de volksvertegenwoordiging is dit voornemen afgeblazen, omdat de opbrengst van de accijnsverhoging naar verwachting ruimer uitvalt. Daardoor was er budgettaire ruimte om deze electoraal gevoelig gebleken belastingverhoging niet door te zetten.

Bij de effectiviteit van het verlaagde tarief als instrument van inkomensbeleid passen grote vraagtekens. Daarvoor strookt de tariefgroepindeling te slecht met de inkomensverhoudingen. Voedsel – van roggebrood tot oesters en kaviaar – varieert van sober tot zeer luxe en toch vallen al deze typen goederen onder het verlaagde tarief. Bijsturing naar maatschappelijk gewenste consumptiepatronen gaat gepaard met veel overheidsbetutteling en een zware administratieve lastendruk. Beleidsdoelstellingen zijn vaak te soft voor harde heffingen. Symptomatisch zijn de verontwaardigde kamervragen over de uitspraak van het Hof Amsterdam dat besliste dat *peepshows* zijn aan te merken als toneelvoorstelling en daarom onder het verlaagde tarief vallen.<sup>13</sup> Bij wetswijziging zijn – zonder de eindbeslissing van de Hoge Raad af te wachten – met ingang van 2008 *peepshows* en ander publiek erotisch vermaak weer onder het gewone btw-tarief gebracht. Het is beter goed doordacht fiscaal beleid te vormen, dan energie te stoppen in dergelijke incidentenwetgeving.

Op dit moment kent de btw drie tarieven: een nultarief bij export, het verlaagde tarief van 6 procent en het normale tarief van 19 procent. De vervanging van het 6 procent- en het 19 procent-tarief door een uniform btw-tarief van 15,5 procent zou spectaculaire vereenvoudigingswinst opleveren. Deze overstap kan budgettair neutraal gezet worden bij een tarief van circa 15,5 procent. Nadelige koopkrachtgevolgen voor gezinnen uit de lagere-inkomensklassen kunnen desgewenst worden gecompenseerd door de algemene heffingskorting in de inkomstenbelasting te verhogen. We zijn dan in één klap af van alle gedoe rond de tariefgroepindeling. Dit zou betekenen dat de aanbieders van pakketverkoop en samengestelde prestaties (goederen en diensten die deels onder het verlaagde en deels onder het normale tarief vallen) – zoals het entreekaartje voor de dinershow, de forellenvijver annex restaurant, het pretpark annex parkeerplaats en het boek met cd-rom – blijvend verlost zijn van irriterende tariefdiscussies.

<sup>12</sup> Tweede Kamer (2007–2008b), 93.

<sup>13</sup> Kamervragen van het lid Van der Vlies en antwoord van de staatssecretaris van Financiën (9 maart 2007, nr. DGB2007-960), opgenomen in *Vakstudie Nieuws 2007/15*.

## 7.7 Conclusies

Hervorming van de vennootschapsbelasting en vergroening van het belastingstelsel staan blijvend in het brandpunt van de belangstelling bij zowel het Europese als het nationale beleidsdebat. Dit hoofdstuk bedoelt een bijdrage te leveren aan dit debat. In onze ogen is een grotere rol van Europa bij het vormgeven van de vennootschapsbelasting zeer goed verdedigbaar en inpasbaar in het subsidiariteitsbeginsel. Het zou goed zijn als Nederland constructief zou meedenken over de vormgeving van zo'n geharmoniseerde winstbelasting en haar prioriteiten zou doordenken als het gaat om de manier van grondslagharmonisatie, winstconsolidatie voor multinationale ondernemingen en de invoering van een minimumtarief. Een heldere kabinetsvisie hierop ontbreekt vooralsnog. Intussen kan het kabinet wel werken aan verbetering van de fiscale concurrentiepositie door in plaats van telkens nieuwe faciliteiten te creëren, er voor te zorgen dat de regeldruk van de bestaande heffingssystemen zo gering mogelijk blijft en door zoveel mogelijk rechtszekerheid te bieden.

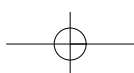
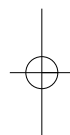
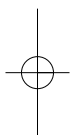
Ten aanzien van de vergroening onderschrijven we de intentie van het kabinet dat de inzet van belastinginstrumenten in principe een efficiënte manier is om milieudoelstellingen te realiseren. Telkens zal echter ook een adequate toetsing moeten plaatsvinden ten aanzien van de uitvoerbaarheid en de effectiviteit van dit instrument. Dit in lijn met het toetsingskader van de werkgroep Vergroening II. Die toets lijkt niet in alle gevallen te zijn uitgevoerd, wat vragen oproept of alle vergroeningsmaatregelen welvaartsverhogend zullen uitpakken.

De werkgelegenheidseffecten van de btw-verhoging bij gelijktijdige verlaging van de werknemerspremies zullen bescheiden zijn. Het verlaagde btw-tarief is ongeschikt als instrument voor het voeren van inkomenspolitiek. Een belangrijke vereenvoudiging en verlaging van de administratieve lasten voor ondernemers valt te bereiken door toe te werken naar slechts één btw-tarief (naast het nultarief, dat niet kan worden gemist).

## Literatuur

- Devereux, M.P., and S. Loretz (2007), *The Effects of EU Formula Apportionment on Corporate Tax Revenues*, Paper presented at the ETPF conference on April 23, London
- European Environment Agency, (2006), *Using the Market for Cost-effective Environmental Policy*, EEA Report 1/2006, Copenhagen: EEA
- Horst, A. van der, L. Bettendorf, and H. Rojas-Ramagosa (2007), *Will Corporate Tax Consolidation Improve Efficiency in the EU?*, CPB Document No. 141, Den Haag: Centraal Planbureau
- Jager, J.C. de (2007), Over de verwevenheid van fiscaal beleid en milieubeleid, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 15-19
- Ministerie van Financiën (2001), *Eindrapport van de werkgroep Vergroening van het fiscale stelsel II: Een verkenning van de fiscale mogelijkheden om het milieu te ontlasten*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Mooij, R.A. de (2000), *Environmental Taxation and the Double Dividend*, Contributions to Economic Analysis No. 246, Amsterdam: North Holland, Elsevier
- Mooij, R.A. de, and G. Nicodème (2008), *Corporate Tax Policy and Incorporation in the EU*, CPB Discussion Paper No. 97, Den Haag: Centraal Planbureau

- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2004), Bestendig belastingbeleid, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 61-84
- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2005), Participerend belastingbeleid, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 39-60
- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2007), Naar bredere marges in de belastingpolitiek, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 271-292
- Pommer, E., en J.-J. Jonker (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sørensen, P.B. (2004), International Tax Coordination: Regionalism Versus Globalism, *Journal of Public Economics*, 88(6), 1187-1214
- Sørensen, P.B. (2007), Can Capital Income Taxes Survive? And Should They?, *CESifo Economic Studies*, 53(2), 172-228
- Stevens, L.G.M. (2006), *Fiscale fascinatie. Fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2008. Voorstel van wet*, 31 200 IXB, nr. 1
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2008)*, 31 200, nrs. 1-2
- Weichenrieder, A. J. (2005), *(Why) Do We Need Corporate Taxation?*, CESifo Working Paper No. 1495, [www.cesifo.de](http://www.cesifo.de)



## HOOFDSTUK 8

## Wonen, wijken en de rol van corporaties

*D.J. Kraan\**

### 8.1 Inleiding

In de eerste begroting van het kabinet-Balkenende IV zijn de uitgaven voor de volkshuisvesting niet langer terug te vinden in staat XI van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Zij zijn overgeheveld naar een nieuwe staat XVIII van Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Ter bepaling van de uitgaven voor de volkshuisvesting in ruime zin is het nodig beide begrotingsstaten te raadplegen. Voor 2008 komen zij uit op 3,4 miljard euro; zie tabel 8.1. Drie vijfde van dit bedrag is bestemd voor inkomensoverdrachten aan huurders met in verhouding tot hun inkomen hoge woonlasten (beleidsartikel 03 van staat XVIII). De investeringen in de (ver)nieuwbouw van huurwoningen laat het kabinet vrijwel volledig over aan de markt (commerciële partijen) en aan de sociale verhuurders, de woningcorporaties.

*Tabel 8.1 Rijksuitgaven voor de volkshuisvesting, 2008 (miljoen euro)*

|                                                              |         |
|--------------------------------------------------------------|---------|
| XI Begroting VROM                                            |         |
| 02 Gebiedsontwikkeling, Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur | 194,1   |
| 05 Betere milieukwaliteit in bebouwde omgeving               | 171,5   |
| XVIII Begroting Wonen, Wijken en Integratie                  |         |
| 01 Stimuleren krachtige steden en vitale wijken              | 920,1   |
| 02 Stimuleren voldoende woningbouw                           | 163,8   |
| 03 Huursubsidie en huurtoeslag                               | 2.149,6 |
| Totaal                                                       | 3.405,0 |

Bron: Tweede Kamer (2007-2008b) en (2007-2008c)

\* De auteur is dankbaar voor tal van suggesties van C.A. de Kam, M. van Leuvensteijn en J. Conijn op een eerdere versie van dit hoofdstuk. De strekking van de beschouwing is voor verantwoordelijkheid van de auteur en wordt niet noodzakelijkerwijs onderschreven door genoemde referenten.

In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe zo goed mogelijk kan worden gewaarborgd dat woningcorporaties de hun toegedachte en statutair vastgelegde taken doelmatig en op een maatschappelijk verantwoorde manier vervullen, bij een minimum aan overheidsbemoeienis.

Woningcorporaties worden beschouwd als maatschappelijke ondernemingen. Het kabinet is van zins voor zulke ondernemingen een aparte rechtsvorm in het leven te roepen (onderdeel 8.2). De corporatiesector – die wordt voorgesteld in onderdeel 8.3 – vormt een interessante proeftuin om het functioneren van maatschappelijke ondernemingen te analyseren. Het kabinet toont zich ontevreden over de huidige taakuitvoering van de corporaties, met name over hun inzet op het gebied van de sociale huisvesting. Ook de exorbitante beloning van sommige corporatiebestuurders heeft tot wrevel in Den Haag geleid. In het Coalitieakkoord wordt gerekend op een majeure *extra* financiële inspanning van de corporaties om veertig als zodanig aangewezen probleemwijken op te kalefateren (onderdeel 8.4).<sup>1</sup> Onderdeel 8.5 gaat in op de inzichten die de theorie aanreikt over het gedrag van maatschappelijke ondernemingen. Hierbij is een institutioneel-economische invalshoek gekozen. Daarna bespreekt onderdeel 8.6 vier beleidsopties die in het licht van deze inzichten kunnen leiden tot verbetering van de prestaties van de woningcorporaties. Onderdeel 8.7 vat samen.

## 8.2 De maatschappelijke onderneming

Het denken over de ‘maatschappelijke onderneming’ is de afgelopen jaren in een stroomversnelling geraakt. In 2004 voerde het kenniscentrum van het Ministerie van Economische Zaken een pleidooi voor wetgeving om de maatschappelijke onderneming een plaats te geven in het burgerlijk recht, naast de stichting en de vereniging.<sup>2</sup> Zij wordt gedefinieerd als een non-profitorganisatie die maatschappelijke taken vervult (taken die mede tot de overheidsverantwoordelijkheid horen). Zulke organisaties kunnen werkzaam zijn op het terrein van het onderwijs, de gezondheidszorg, maatschappelijke dienstverlening en de volkshuisvesting. Eveneens in 2004 verscheen een doorwrocht rapport van de WRR, waarin de Raad stelling nam tegen het scherpe onderscheid dat sommigen maken tussen markt en staat, tussen bestuur door beroepsbeoefenaren en door managers, en tussen vraagsturing en aanbodsturing.<sup>3</sup> De Raad pleit bij de aansturing van non-profits voor een systeem van *checks and balances*, dat enerzijds recht doet aan het gemengde karakter van maatschappelijke dienstverlening, maar dat anderzijds effectieve correctiemechanismen bevat. De Raad doet een groot aantal aanbevelingen, waaronder:

- Instellingen dienen zich te onderwerpen aan ‘zelfbindende regulering’ inzake kwaliteit, doelmatigheid en toegankelijkheid van de dienstverlening en aan zelfevaluatie op deze punten.
- Instellingen verplichten zich de relaties met de belanghebbenden te regelen (dus geen wettelijke voorschriften op dit punt).

<sup>1</sup> Het gaat om een extra inspanning ten opzichte van de plannen die in juli 2007 al waren gemaakt. Onduidelijk is vooralsnog wanneer in de ogen van de rijksoverheid een plan op die datum definitief was ‘beklonken’.

<sup>2</sup> Ministerie van Economische Zaken (2004).

<sup>3</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004).

- Instellingen worden verplicht tot maatschappelijke verslaglegging, onder andere over de realisatie van de doelstellingen, kwaliteitsbeleid en kwaliteitsniveau, besteding van middelen, betrokkenheid van cliënten en de relatie met andere *stakeholders*.
- Het interne toezicht wordt uitgeoefend door een Raad van Toezicht, die onafhankelijk en deskundig is en die in het openbaar verantwoording aflegt.
- Het externe toezicht door de overheid is samenhangend, sober en selectief.

De politiek liet zich evenmin onbetuigd. Het CDA bracht een rapport uit waarin de nadruk ligt op de zelfstandige positie van de maatschappelijke onderneming, ook tegenover de overheid, en dat met name ingaat op de juridische vormgeving.<sup>4</sup> Een bijzondere privaatrechtelijke wettelijke regeling heet wenselijk, aangezien de vereniging voor een onderneming een minder geschikte rechtsvorm is en het recht betreffende de stichting onvoldoende waarborgen bevat op de punten van intern toezicht, betrokkenheid van belanghebbenden, de verslaglegging, de aansprakelijkheid van bestuur en interne toezichthouders, en het enquête-recht.<sup>5</sup> Het rapport kiest bij de juridische vormgeving voor een modaliteit van de stichtingsvorm. Bij het toezicht maakt het onderscheid tussen een raad voor het reguliere interne toezicht en een vergadering van deelnemers, die vooral kapitaalverschaffers zou omvatten. Dit laatste orgaan zou toezicht op de Raad van Toezicht moeten houden en bij sommige maatschappelijke ondernemingen in de plaats kunnen treden van het externe toezicht door de overheid. Dit sluit aan bij de in CDA-kring levende gedachte dat extern toezicht door de overheid niet altijd vanzelf spreekt.

Kort daarop kwamen de sociale partners met een eigen standpuntbepaling.<sup>6</sup> Het SER-rapport benadrukt het ondernemingskarakter van de maatschappelijke onderneming en stelt dat de prikkels van het ondernemerschap voor differentiatie van publieke dienstverlening zo goed mogelijk benut moeten worden. 'De klant centraal' betekent onder andere dat vragers daadwerkelijk wat te kiezen hebben en gebruik kunnen maken van een concurrerend aanbod. Wanneer private en publieke organisaties vergelijkbare taken uitvoeren, moet sprake zijn van een gelijk speelveld. De overheid dient de marktwerking te reguleren, onder andere als klanten onvoldoende koopkracht hebben om preferenties te realiseren en om te voorkomen dat commerciële aanbieders de krenten uit de pap vissen. De overheid draagt verantwoordelijkheid voor de goede werking van het stelsel als geheel.

In zijn reactie op de rapporten van de WRR en de SER heeft het kabinet aangekondigd dat de eerstverantwoordelijke ministers van de betrokken sectoren er in hun *governance*-beleid naar zullen streven meer verantwoordelijkheid te leggen bij de instellingen die publieke diensten verlenen.<sup>7</sup> In september 2007 verscheen vervolgens het rapport van een interdepartementale werkgroep over de juridische vormgeving van de maatschappelijke onderneming.<sup>8</sup> De werkgroep stelt voor om de maatschappelijke rechtspersoon in het burgerlijk recht te

4 Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2004).

5 Het recht om een onderzoek te laten instellen naar het beleid en de gang van zaken in de maatschappelijke onderneming door de Ondernemingskamer van het Gerechtshof te Amsterdam.

6 Sociaal-Economische Raad (2005).

7 Tweede Kamer (2005-2006b).

8 Ministerie van Justitie (2007a).

regelen als een modaliteit van zowel de stichting als de vereniging. Bestaande stichtingen en verenigingen kunnen dan gemakkelijk worden omgezet door statutenwijziging, zonder dat zij eerst hoeven te worden ontbonden. Een Raad van Toezicht en vertegenwoordiging van belanghebbenden worden wettelijk voorgeschreven. De Raad van Toezicht benoemt het bestuur en moet belangrijke besluiten goedkeuren. Belanghebbenden krijgen het enquête-recht. Het jaarrekeningrecht (voor naamloze vennootschappen) wordt van toepassing.

Inmiddels is een voorontwerp van Wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de introductie van een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming gepubliceerd.<sup>9</sup> Dit volgt in hoofdlijnen het advies van de interdepartementale werkgroep. In de toelichting op het wetsontwerp merkt de minister op dat de keuze tussen de nieuwe rechtsvorm en de bestaande stichtings- en verenigingsvorm in de eerste plaats een verantwoordelijkheid is van de betrokken instellingen en in de tweede plaats van de vakdepartementen en de wetgeving waarin zij instellingen tot hun beleidssfeer toelaten. De vraag of ook op winst gerichte ondernemingen in de semi-publieke sfeer een plaats kunnen hebben moet in de desbetreffende sectorale wetgeving geregeld worden.

### 8.3 Woningcorporaties

#### *Status*

Woningcorporaties zijn ontstaan in de negentiende eeuw, vanuit het particulier initiatief. Zij zijn georganiseerd als privaatrechtelijke instelling zonder winstoogmerk, doorgaans in de rechtsvorm van een stichting of vereniging. Vanaf de invoering van de Woningwet 1901 kwamen zij onder toenemende overheidsinvloed. Corporaties konden bij het Rijk geld lenen voor de realisering van nieuwbouw tegen een rente die lager was dan de kapitaalmarktrente (woningwetleningen). De eerste prioriteit van het naoorlogse volkshuisvestingsbeleid was de woningnood te lenigen. Bij de strijd tegen 'volksvijand nummer 1' speelden de woningcorporaties een hoofdrol. Hun financiële positie werd volledig bepaald door het stelsel van objectsubsidies, woningwetleningen en de regulering van de huren. *De facto* opereerden de corporaties na de Tweede Wereldoorlog vrijwel uitsluitend als uitvoerders van het overheidsbeleid.

In de loop van de jaren tachtig kwam hierin verandering. De overheid wenste de zelfstandigheid van de corporaties te bevorderen en de rol van objectsubsidies terug te dringen. Voor nieuwe sociale huurwoningen werden met ingang van 1990 de woningwetleningen afgeschaft. In 1995 volgde de bruteringsoperatie, waarbij de contante waarde van toekomstige objectsubsidies werd weggestreept tegen de nog uitstaande woningwetleningen. Het ging hierbij om een bedrag van 17,5 miljard euro. Sindsdien hebben de corporaties geen schuld meer aan het Rijk. Daar staat tegenover dat zij voortaan zelf hun investeringen moeten financieren. Een nieuwgevormd zelfstandig bestuursorgaan, het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV), houdt toezicht op het financieel beheer van de corporaties. Dit CFV is bevoegd zo nodig heffingen aan de corporaties op te leggen. De zo bijeengebrachte middelen kunnen worden gebruikt voor leningen en saneringsbijdragen aan corporaties met een slechte solvabiliteitspositie of aan corporaties die willen investeren maar zelf de financiering

<sup>9</sup> Ministerie van Justitie (2007b)



niet rond krijgen (projectsteun). Tegelijkertijd is het Waarborgfonds Sociale Woningbouw in het leven geroepen als privaatrechtelijke instelling waaraan alle corporaties kunnen deelnemen.<sup>10</sup> Het Waarborgfonds staat garant voor kapitaalmarktleningen. Het Rijk en de gemeenten treden gemeenschappelijk op als achtervang.

Na deze verzelfstandiging ontstond een discussie over het hybride karakter van de woningcorporaties.<sup>11</sup> Door hun bevoorrechte positie staan zij niet bloot aan de tucht van de markt, terwijl de vraag rees of de overheid wel over voldoende instrumenten beschikt om zo nodig adequate prestaties te kunnen afdwingen. Vanaf het eind van de jaren negentig verscheen een stroom rapporten en beleidsnota's, zonder dat aanvankelijk spijkers met koppen werden geslagen.<sup>12</sup> In 2005 kwam VROM-minister Dekker ten slotte met haar langverwachte *Beleidsvisie*.<sup>13</sup> Zij constateerde dat algemeen onderschreven wordt dat woningcorporaties zelfstandige maatschappelijke ondernemingen zijn die in hun beleid de realisering van maatschappelijke doelstellingen voorop moeten stellen. Het Rijk moet enerzijds voor de door corporaties te ontplooiën activiteiten duidelijker kaders aangeven, en zich anderzijds terughoudender opstellen. Verder stelde de bewindsvrouw vast dat de conclusie breed gedeeld werd dat de feitelijke prestaties van de corporaties achterblijven bij de verwachtingen en mogelijkheden, zeker gezien de omvang van het prestatievermogen van de corporaties. Ook werd algemeen onderschreven dat lokale belanghebbenden, met name gemeenten en huurdersverenigingen, meer invloed moeten krijgen en dat het interne toezicht bij de corporaties moet worden versterkt en geprofessionaliseerd.

In een vervolgbrief aan de Tweede Kamer ging de minister nader in op de taakafbakening van de corporaties.<sup>14</sup> Een aantal commerciële activiteiten is aanvaardbaar, zoals het realiseren van maatschappelijk vastgoed in de sfeer van onderwijs of zorg. Het kan ook gaan om commercieel vastgoed met een wijkgebonden functie, zoals winkels of bedrijfsruimten. De exploitatie van het overig commercieel vastgoed, zoals winkels, dient te worden overgelaten aan de marktsector. De minister wilde de maatschappelijke commerciële activiteiten juridisch scheiden van de sociale activiteiten en onderbrengen bij commerciële dochters. Kort voor de verkiezingen van 2006 bleek dat de Tweede Kamer dit standpunt niet deelde en administratieve scheiding ('Chinese muren') voldoende vond. De corporaties verrichten op dit moment ook andere commerciële activiteiten, of hebben daarvoor belangstelling, zoals

10 Deelname aan het fonds is vrijwillig. Niet alle corporaties laten hun leningen via het fonds borgen, aangezien hier ook verplichtingen tegenover staan.

11 Voor een overzicht zie Hazeu (2004).

12 Genoemd kunnen worden: het rapport in het kader van de operatie Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW) *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel* (Ministerie van Economische Zaken, 1999), de *Nota Mensen, wensen, wonen* (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000), het rapport van de Commissie-De Boer *Lokaal wat kan, centraal wat moet* (Aedes Vereniging van woningcorporaties en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2005) en het rapport in opdracht van de Tweede Kamer der Staten-Generaal *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en heldere sturing* (Conijn, 2005). Het MDW-rapport en de *Nota Mensen, wensen, wonen* zijn onder andere interessant wegens de aandacht voor ordeningsaspecten. Het MDW-rapport ontwikkelt verschillende *opting out* varianten. De *Nota Mensen, wensen, wonen* bepleit een "modernisering van het toelatingsstelsel" met mogelijkheden voor tijdelijke en permanente uittreding uit het stelsel van toegelaten instellingen.

13 Tweede Kamer (2004-2005).

14 Tweede Kamer (2005-2006a).

de exploitatie van telecommunicatienetwerken en sportaccommodaties, ook buiten de wijken waar zij woningen bezitten. De minister wil dit toestaan indien deze activiteiten worden ondergebracht in 'vrije dochterondernemingen'. Zij wil een maximum stellen aan de deelneming van de moeder in de vrije dochter in de orde van grootte van 1 á 2 procent van het vermogen of het balanstotaal van de moeder. Voor alle commerciële activiteiten (zowel van de vrije als de eerdergenoemde overige commerciële dochters) zouden de overheidsfaciliteiten vervallen, zodat een *level playing field* ontstaat met de marktsector.

Wat betreft de onderlinge concurrentie van de corporaties onderschrijft de minister de mogelijkheid van landelijke toelating,<sup>15</sup> maar zij stelt daarbij als voorwaarde dat een corporatie die deze status ambieert "... eerst goede prestatieafspraken heeft gemaakt in de gemeente(n) waar zij substantieel bezit heeft." Bovendien zal zij zich "... beraden op criteria – naast de criteria die de Nederlandse Mededingingsautoriteit aanlegt – teneinde fusies te kunnen beoordelen op hun meerwaarde voor de volkshuisvesting." Bij het interne toezicht is de minister van mening dat corporaties een Raad van Toezicht moeten hebben, onafhankelijke visitatie en *benchmarking* van de grond moeten brengen, en invloed moeten geven aan *stakeholders*, zoals huurdersverenigingen. Zij meent dat de corporaties op dit terrein "kilometers moeten maken" en zal ingrijpen als dit onvoldoende gebeurt. Overeenkomstig de Beleidsvisie is de heffing van vennootschapsbelasting op commerciële activiteiten van de corporaties met ingang van 1 januari 2007 gerealiseerd.

In aansluiting op de Beleidsvisie werd het advies *Toezicht op woningcorporaties* uitgebracht.<sup>16</sup> Dit advies constateert dat van het bestaande toezicht onvoldoende prikkels naar de corporaties uitgaan, die hen dwingen goed te presteren. Alleen het financiële toezicht van het CFV deugt, wat volgens de opstellers van het rapport de perverse prikkel voor de corporaties oplevert om niet te investeren in sociale huurwoningen. Hierdoor verslechtert immers de solvabiliteit, "... het enige criterium waarop ze echt worden afgerekend". De centrale aanbeveling luidt om al het toezicht – behalve het financiële ook het toezicht op de rechtmatigheid en de uitvoering van de volkshuisvestingstaken – te bundelen bij het CFV.

#### *Enkele feiten en cijfers*

Ultimo 2006 zijn 474 woningcorporaties werkzaam, die in totaal 2,4 miljoen huurwoningen beheren. Dit staat gelijk aan 37 procent van de nationale woningvoorraad en 80 procent van de voorraad huurwoningen. Andere West-Europese landen, uitgezonderd Duitsland en Zweden, kennen in het algemeen een hoger aandeel koopwoningen en binnen de huursector een veel kleiner aandeel huurwoningen in de sociale (*non-profit*-) sector.<sup>17</sup>

Woningcorporaties hebben twee doelstellingen: de huisvesting van de doelgroep in prijsgereguleerde huurwoningen en wijkverbetering door nieuwbouw, herstructurering en

15 Tot nog toe worden corporaties toegelaten tot een in de statuten omschreven werkgebied. Er is weliswaar een zekere overlap tussen de werkgebieden, zodat sommige gemeenten kunnen kiezen tussen verschillende corporaties bij de realisering van stadsvernieuwingsprojecten, maar er is geen vrije concurrentie.

16 De Nederlandsche Bank (2006).

17 Voor een internationale vergelijking zie Elsinga, Haffner en Van der Heijden (2006).

sociale activiteiten.<sup>18</sup> Prijsgereguleerde huurwoningen zijn woningen die onder het huurbeleid vallen, dat wil zeggen met een huur tot ongeveer 600 euro per maand. De doelgroep omvat in de eerste plaats de omstreeks twee miljoen huishoudens met een jaarinkomen tot 33.000 euro. Daarnaast omvat de doelgroep huishoudens met specifieke woonbehoeften, zoals ouderen, gehandicapten en studenten, ex-psychiatrische patiënten, vreemdelingen met verblijfsstatus, en zo meer. Wijkverbetering omvat nieuwbouw, herstructurering en sociale activiteiten. Bij nieuwbouw gaat het zowel om prijsgereguleerde woningen als om duurdere huurwoningen en koopwoningen. Herstructurering is mede gericht op het bereiken van een evenwichtiger samenstelling van de bewoners van oudere, nu vaak eenzijdig samengestelde stadswijken. Dit kan door het *upgraden* van een deel van de bestaande prijsgereguleerde woningvoorraad in combinatie met het realiseren van duurdere huurwoningen en koopwoningen, en door het realiseren van voorzieningen in de wijk.

Aan hun status als toegelaten instelling in de zin van de Woningwet ontleen de corporaties enkele financiële privileges. Sinds de afschaffing van de vrijstelling in de vennootschapsbelasting (voor commerciële activiteiten sinds 1 januari 2007, voor overige activiteiten sinds 1 januari 2008) gaat het in hoofdzaak om de leninggaranties van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw voor niet-commerciële activiteiten en de achtervang van het Rijk en de gemeenten op die garanties, alsook de mogelijkheid van sanerings- en projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting.<sup>19</sup> Anderzijds rust op het vermogen van de toegelaten instellingen de bestemmingsplicht van de sociale volkshuisvesting. Het gaat om maatschappelijk gebonden vermogen. De omvang hiervan kan op verschillende wijzen worden bepaald.

De verschillen hebben met name betrekking op de waardebepaling van het woningbezit, de belangrijkste component van de activa. Gebruikelijk was om het woningbezit te ramen op basis van de *boekwaarde*: de stichtingskosten van de woning minus de gecumuleerde jaarlijkse afschrijvingen. Een levensduur van vijftig jaar was hierbij het uitgangspunt. Zo ontstonden omvangrijke stille reserves. Nu is voorgeschreven dat de corporaties het woningbezit op basis van *bedrijfswaarde* moeten ramen. Deze is gelijk aan de contante waarde van de toekomstige baten (hoofdzakelijk huur), verminderd met de contante waarde van de toekomstige lasten (uitgaven voor onderhoud, beheerskosten, belastingen en verzekeringen), uitgaande van de resterende levensduur van het bezit. Corporaties die de bedrijfswaarde van het woningbezit ramen,<sup>20</sup> brengen het verschil tussen boekwaarde en bedrijfswaarde tot uitdrukking door een herwaarderingsreserve op de balans op te nemen. Het Cen-

18 Deze formulering is afkomstig uit de *Beleidsvisie* van het kabinet-Balkenende III. Officieel is echter nog steeds de formulering van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) van kracht met de zes prestatievelden: (1) de huisvesting van primaire en bijzondere doelgroepen, (2) de instandhouding van de kwaliteit van het woningbezit, (3) de betrokkenheid van de bewoners bij beleid en beheer, (4) het waarborgen van de financiële continuïteit, (5) het bevorderen van de leefbaarheid van buurten en wijken en (6) het bevorderen van de beschikbaarheid van zorgvoorzieningen. Momenteel valt er weinig te zeggen over de herziening van het BBSH.

19 Eventuele sanering- en projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting heeft betrekking op de rechtspersoon, ook als die commerciële activiteiten onderneemt. Van sanering- en projectsteun wordt in de praktijk geen gebruik meer gemaakt, maar dit kan gaan veranderen onder het huidige kabinet (zie onderdeel 8.4 van dit hoofdstuk).

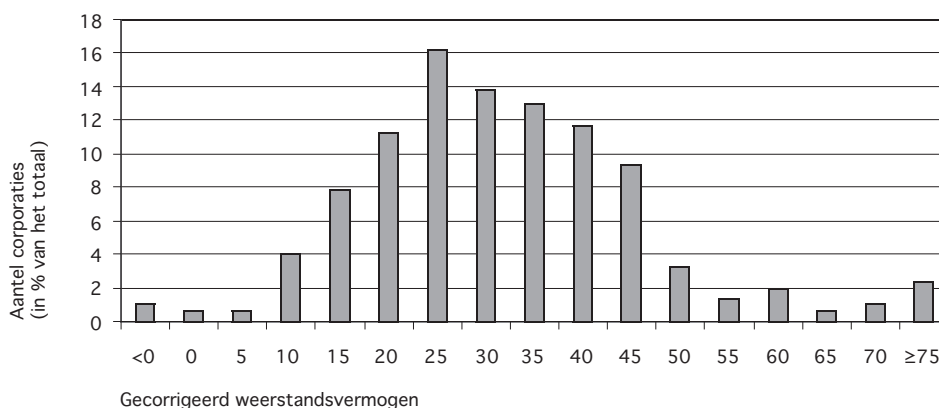
20 Het merendeel van de corporaties raamt nog uitsluitend op boekwaarde.

## HOOFDSTUK 8

traal Fonds Volkshuisvesting berekent het vermogen (activa minus schulden) van alle corporaties samen op basis van de bedrijfswaarde van het woningbezit.<sup>21</sup> Eind 2006 bedroeg dit gecorrigeerd weerstandsvermogen 27,7 miljard euro,<sup>22</sup> hetgeen overeenkomt met 29,1 procent van het gecorrigeerde<sup>23</sup> balanstotaal. Een derde maatstaf voor de waardering van het woningbezit van de corporaties is uiteraard de *marktwaarde*, de waarde bij vrije verkoop in onverhuurde staat. Deze marktwaarde werd eind 2005 geschat op 170 miljard euro.<sup>24</sup>

De meeste corporaties – ongeveer 400 – hebben een betrekkelijk gering woningbezit, soms bestaande uit slechts enkele honderden woningen. De grote corporaties opereren in de vier grote steden, maar zijn ook te vinden in Noord-Holland, Friesland en Noord-Limburg. Zij beheren duizenden of zelfs tienduizenden woningen en beschikken vaak over een eigen projectontwikkelingsorganisatie. Zij zijn ook steeds meer actief op de markt voor commercieel onroerend goed en realiseren koopwoningen, winkelcentra en wijkvoorzieningen voor zorg en onderwijs. De vermogenspositie van de corporaties toont veel variatie; zie figuur 8.1.

Figuur 8.1 Gecorrigeerd weerstandsvermogen van woningcorporaties, ultimo 2006 (in procenten van het gecorrigeerde balanstotaal)



Bron: Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007)

21 Deze berekening gaat in twee stappen. In de eerste stap worden de herwaarderingsreserve en een aantal voorzieningen tot het eigen vermogen gerekend. Dit leidt tot het 'actueel weerstandsvermogen'. In 2006 bedroeg dit 46,8 miljard euro. Vervolgens wordt een aantal correcties uitgevoerd op de bedrijfswaarde van het woningbezit (met name een consistente raming van de restwaarde na afloop van de levensduur en de waarde van toekomstige verkopen). Dit leidt tot een neerwaartse bijstelling van de bedrijfswaarde van het woningbezit van 98,1 miljard euro (opgegeven bedrijfswaarde) naar 84,1 miljard euro (geaccepteerde bedrijfswaarde). Verder wordt een aftrek voor onzekerheid toegepast. Deze aftrek brengt tot uitdrukking dat de realisatie van de bedrijfswaarde onzeker is, met een kans dat de bedrijfswaarde lager uitkomt.

22 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007).

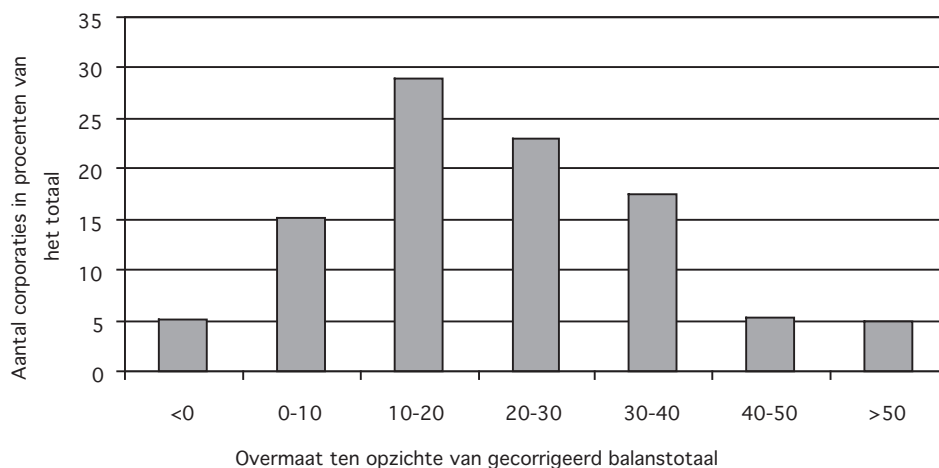
23 Balanstotaal op basis van gecorrigeerde bedrijfswaarde van het woningbezit.

24 Stichting Corporatie Vastgoedindex Aedex (2008).

De eisen die het Centraal Fonds Volkshuisvesting stelt aan het gecorrigeerde weerstandsvermogen variëren met het risicoprofiel van de desbetreffende corporatie. In 2006 bedroeg het minimaal noodzakelijk geachte gecorrigeerde weerstandsvermogen gemiddeld 14,4 procent van het balanstotaal.<sup>25</sup> Zoals figuur 8.1 laat zien voldeed ongeveer 5 procent van de corporaties niet aan deze eis.

De 'vermogensovermaat' van een corporatie is gelijk aan het positieve verschil tussen het gecorrigeerd weerstandsvermogen en het minimaal noodzakelijke weerstandsvermogen. In 2006 bedroeg de vermogensovermaat 14,7 procent van het gecorrigeerde balanstotaal (14,0 miljard euro). Figuur 8.2 geeft een beeld van de spreiding van de vermogensovermaat.<sup>26</sup>

*Figuur 8.2 Vermogensovermaat van corporaties, ultimo 2006 (in procenten van het gecorrigeerde balanstotaal)*



Bron: Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007)

De vermogensovermaat mag niet geïnterpreteerd worden als een bedrag dat overtollig is of éénmalig in onrendabele investeringen kan worden gestopt. Als de corporaties hiertoe zouden overgaan, zouden de onrendabele investeringen na één jaar tot een minimum terugvallen, namelijk tot wat bekostigd kan worden ten laste van het jaarlijks rendement. Door een deel van de vermogensovermaat rendabel te investeren kunnen de onrendabele investeringen constant blijven of geleidelijk worden opgevoerd.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007).

<sup>26</sup> Met ingang van 2008 wordt het begrip 'vermogensovermaat' door het Centraal Fonds Volkshuisvesting niet meer gebruikt. In de nieuwe beoordelingssystematiek zal de omvang van de investeringsruimte van elke corporatie via een bandbreedte (niet via een uniek bedrag) worden bepaald.

<sup>27</sup> Conijn (2005).

#### 8.4 Van prachtwijken naar krachtwijken

Het Coalitieakkoord bepaalt onder andere dat er een offensief komt om probleemwijken te ontwikkelen naar prachtwijken. Hierbij is aan de woningcorporaties een belangrijke rol toegedacht. Volgens de auteurs van het regeerakkoord zijn de corporaties maatschappelijke ondernemingen die een belangrijke taak vervullen, omdat zij investeren in goede, betaalbare huisvesting en in de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Het kabinet kondigt aan met de corporaties afspraken te willen maken over het nieuwbouwprogramma en over een gezamenlijke, gerichte investeringsinspanning voor de aanpak van de meest kwetsbare probleemwijken. Van de corporaties wordt voor de wijkaanpak een financiële bijdrage van 750 miljoen euro verwacht, zo leert het financieel kader van het Coalitieakkoord. Een voetnoot vermeldt: "Vormgeving nader te bezien; in afwachting daarvan wordt een heffing verondersteld (...)." <sup>28</sup>

Klaarblijkelijk wilden de coalitiepartijen een greep in de kas van de woningcorporaties doen om hun idee voor de stichting van (veertig) prachtwijken tot uitvoering te brengen. Het kabinet-Balkenende III wenste de corporaties eveneens aan te zetten tot grotere inspanningen voor de volkshuisvesting, maar het zat op een ander spoor. In reactie kwam de corporatiekoepel Aedes destijds met een *Antwoord aan de samenleving*. <sup>29</sup> Daarin werden de volgende intenties uitgesproken:

1. In twee achtereenvolgende jaren 600 miljoen euro inkomstenderving aanvaarden door beperking van de huurverhoging. Dit zou het kabinet in staat stellen extra bij te dragen aan de stadsvernieuwing (door de besparing op de huurtoeslag die mogelijk is na beperkte huurverhogingen).
2. Binnen tien jaar het gasverbruik in corporatiewoningen met twintig procent terugdringen, vooral door investeringen in woningisolatie.
3. Een onderling Investeringsfonds van de corporaties stichten, dat leningen kan verstrekken aan armlastige corporaties voor hun investeringen en uitgaven voor sociale taken.

Aedes ging uit van 140 wijken met politieke prioriteit, maar gaf tevens aan dat plannen gemaakt moesten worden voor maar liefst 800 wijken. Iedere gemeente heeft immers wel kwetsbare wijken. Op deze manier probeerde de koepel tweespalt in de eigen achterban te voorkomen. Bij selectie van slechts een beperkt aantal aandachtswijken zouden corporaties die elders actief zijn immers worden gedwongen middelen af te staan (via een heffing of via afgedwongen leningen) aan de corporaties die de aandachtswijken als werkterrein hebben. Het kabinet-Balkenende IV koos precies voor zo'n selectieve aanpak. Aanvankelijk wilde het de corporaties dwingen samen jaarlijks 750 miljoen euro te investeren in de stadsvernieuwing in veertig probleemwijken. In juli 2007 lanceerde het kabinet hiertoe het actieplan *Van aandachtswijk naar krachtwijk*. <sup>30</sup> Dit plan voorzag in de creatie van een Investeringsfonds, dat zou worden gevoed door een publieke heffing op het corporatievermogen van 750 miljoen per jaar, waarbij de fondsmiddelen "met een vertraagd ritme" zouden worden uitgegeven. Aedes toonde zich ontstemd, zowel door de omvang en het verplichte karakter van de heffing, als door het

<sup>28</sup> Tweede Kamer (2006-2007), 40.

<sup>29</sup> Aedes Vereniging van Woningcorporaties (2007).

<sup>30</sup> In het Coalitieakkoord heette het plan aanvankelijk *Van probleemwijk naar prachtwijk*.

vertraagde uitgavenritme dat kennelijk was gemotiveerd door de wens het uitgavenkader te respecteren.<sup>31</sup> De koepel dreigde met een procedure voor de Europese rechter, die vele jaren in beslag had kunnen nemen. Tijdens een half jaar gesteggel tussen minister Vogelaar van WWI en Aedes legde de koepel in drie opeenvolgende onderhandelingsronden verschillende varianten op tafel. Namens de corporaties verklaarde de koepelorganisatie zich onder andere bereid om in tien jaar tijd 2,5 miljard euro te investeren (250 miljoen per jaar)<sup>32</sup> in de stadsvernieuwing in de veertig 'krachtwijken' op basis van een investeringsfonds dat door de corporaties zelf zou worden beheerd. De 74 corporaties die in de deze wijken actief zijn, zouden bij gebrek aan eigen middelen tegen gunstige voorwaarden bij dit fonds kunnen lenen. Deze varianten spaarden zo goed en zo kwaad als het ging de kool (de grote meerderheid van de corporaties wilde niet gedwongen worden op een onzakelijke grondslag middelen af te staan ten gunste van de 74 corporaties die actief zijn in de beoogde 'krachtwijken') en de geit (de eis van het kabinet dat extra geld voor deze veertig wijken beschikbaar zou komen).

Het overleg verliep extra stroef, omdat bij het Belastingplan 2008 de heffing van vennootschapsbelasting is uitgebreid tot voordelen uit alle activiteiten van de corporaties, ook de exploitatie van sociale huurwoningen. De opbrengst van deze maatregel is geraamd op 500 miljoen euro per jaar.<sup>33</sup> Omdat zij uiteindelijk geen overeenstemming met Aedes wist te bereiken, hakte minister Vogelaar half februari 2008 de knoop door. Zij legde de corporaties voor het jaar 2008 via het Centraal Fonds Volkshuisvesting een heffing van 75 miljoen euro op.<sup>34</sup> Dit geld gaat naar de corporaties die de veertig 'krachtwijken' beheren.<sup>35</sup> Voor de daaropvolgende negen jaar zijn er verschillende mogelijkheden. De heffing van het CFV kan worden gecontinueerd. Een alternatief is dat voor de vorming van het 'Wijkenfonds' een afzonderlijke wettelijke basis wordt geschapen. Tenslotte is het denkbaar dat de corporatiesector er zelf alsnog in slaagt een alternatief te ontwikkelen, dat zowel voor het kabinet als voor de eigen achterban aanvaardbaar is.

Het is al met al zeer de vraag of in de nu ontstane verziekte sfeer in de veertig probleemwijken extra investeringen van 2,5 miljard euro zullen worden gerealiseerd. Het is ook de vraag of die wijken een zo grote extra investeringsimpuls wel kunnen verteren, terwijl middelen zouden worden onttrokken aan andere corporaties die aan hun eigen huurders verantwoording moeten afleggen over de manier waarop beschikbare middelen worden ingezet. De hele geschiedenis roept de vraag op hoe de overheid *non-profit* ondernemingen kan bewe-

31 De voorgenomen heffing was specifiek gericht op de woningcorporaties en niet op andere verhuurders van (goedkope) woningen en derhalve uit rechtsstatelijk oogpunt problematisch. Betoogd kan worden dat een bestemmingsheffing op de corporaties in het verlengde zou liggen van het heffingsrecht van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (dat in de praktijk niet wordt uitgeoefend), maar de opbrengst van de beoogde heffing zou niet binnen het Centraal Fonds blijven, maar toevloeien aan de algemene middelen.

32 Deze investering kan ten dele rendabel zijn. In een doorrekening van het onderhandelaarsakkoord (dat later geen akkoord bleek te zijn) onderscheidde het CFV twee mogelijkheden, namelijk 50 procent onrendabel en 100 procent onrendabel (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008).

33 Commerciële activiteiten die geen verband houden met sociale taken zijn al sinds 1 januari 2007 onderworpen aan vennootschapsbelasting.

34 Tweede Kamer (2007-2008a).

35 De corporaties die actief zijn in deze wijken hebben geen slechtere vermogenspositie dan de overige corporaties, maar ontvangen dit geld omdat hun investeringsopgave volgens de minister groter is.

gen mee te werken aan de verwezenlijking van politiek gestelde doelen. Welke fingerwijzing geeft de economische theorie?

## 8.5 De economische theorie van non-profitbedrijven

### *Enkele relevante begrippen en verbanden*

Een *non-profitorganisatie* is een onderneming die volgens de wet of interne regels het residuele inkomen (exploitatieoverschot) niet kan uitkeren aan personen die het gezag over de organisatie uitoefenen, zoals het bestuur, de directeur(en) of de leden.<sup>36</sup> Deze kenmerkende eigenschap staat bekend als de *non-distribution condition*. Dit onderdeel gaat met name in op *non-profits* in de vorm van privaatrechtelijke rechtspersonen: stichtingen en verenigingen.<sup>37</sup>

Motieven voor *non-profits* zijn gelegen in niet-contracteerbare collectieve<sup>38</sup> aspecten of kwaliteitsaspecten<sup>39</sup> van de dienstverlening. De regel dat residueel inkomen van *non-profits* niet kan worden uitgekeerd aan de bestuursleden van de onderneming bevat een waarborg dat de betaalde prijs of donatie ten goede zal komen aan degenen voor wie de dienst bestemd is of aan derden die externe effecten ondervinden, en niet zal verdwijnen in het persoonlijk inkomen van de bestuursleden van de onderneming. *Non-profits* zijn commercieel (inkomsten hoofdzakelijk tegenprestatie voor geleverde diensten) of liefdadig (inkomsten bestaan hoofdzakelijk uit donaties).<sup>40</sup> Het economisch gedrag van beide typen *non-profits* verschilt. De reden is dat de donatieve markt vrijwel ontoegankelijk is voor *for-profits*. Commerciële *non-profits* kunnen daarentegen wel in dezelfde markten opereren als *for-profits*. Het gedrag van commerciële *non-profits* staat hierna centraal. Het is afhankelijk van de marktomgeving. In een beschermde markt kan het gedrag van een *non-profit* sterker afwijken van dat van een *for-profit* dan in een concurrerende markt. Niettemin bestaat ook in een concurrerende markt enige ruimte voor afwijkend gedrag. De *non-profit* heeft immers geen aandeelhouders en hoeft dus geen beloning te betalen over het aanwezige eigen vermogen. Hier staat tegenover dat de *non-profit* geen extra eigen vermogen kan aantrekken wanneer de leencapaciteit is uitgeput. Daarnaast ontvangen vele *non-profits* subsidies die hun operationele kosten verlagen.

Lagere financieringskosten, overheidssteun en – in voorkomende gevallen – marktbescherming leiden tot enige speelruimte om eigen doelstellingen na te streven. Hoe de *non-profit* deze speelruimte gebruikt hangt af van de doelstelling(en) van het bestuur. Daarover zijn in de literatuur verschillende veronderstellingen gemaakt, waarvan er hier twee worden vermeld:

<sup>36</sup> Hansmann (1980).

<sup>37</sup> Buiten beschouwing blijven overheidsrechtspersonen die soms ook tot de *non-profits* worden gerekend.

<sup>38</sup> Een collectief goed of een extern (collectief) effect van een individueel goed kan in het algemeen niet worden geproduceerd op basis van contracten tussen producent en consument, maar alleen op basis van ofwel vrijwillige donaties ofwel dwangheffingen.

<sup>39</sup> In geval van asymmetrische informatie (bijvoorbeeld medische hulpverlening) kan de consument de kwaliteit van de voorziening niet goed beoordelen.

<sup>40</sup> Hansmann (1980, 1987).



1. Het bestuur streeft naar maximale dienstverlening overeenkomstig de statutaire doelstelling van de instelling.<sup>41</sup>
2. Het bestuur maximaliseert de winst alsof het om een *for-profit* gaat, met dien verstande dat de winst niet wordt uitgekeerd aan aandeelhouders maar wordt gebruikt voor de arbeidsvoorwaarden van bestuur en personeel (inclusief tertiaire arbeidsvoorwaarden zoals kantooraccommodatie); winst in deze zin wordt aangeduid als beheerswinst (*managerial discretionary profit*).<sup>42</sup>

In een concurrerende markt kunnen *for-profits* en *non-profits* in principe naast elkaar bestaan, ondanks kostenverschillen en eventuele discriminerende overheidssteun. Weliswaar kunnen *non-profits* hun producten goedkoper aanbieden, maar ze kunnen moeilijk uitbreiden door gebrek aan eigen vermogen. Ze zullen zich dus moeten aanpassen aan het prijsniveau van de *for-profits* (of een wat hoger prijsniveau om de vraag af te remmen). De behaalde winst is beschikbaar voor de niet-contracteerbare collectieve en kwaliteitsaspecten van de dienstverlening (sociale taken),<sup>43</sup> voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden en voor interne financiering van uitbreiding van de productiecapaciteit. Dit wordt geïllustreerd in figuur 8.3.

De gemiddelde- en marginalekostencurven hebben betrekking op kosten van dienstverlening, exclusief sociale taken. De marktprijs is  $p_1$ , waarbij de marginale kosten van de efficiënte onderneming gelijk zijn aan gemiddelde kosten, en de productieomvang is  $q_1$ . De *non-profit* heeft lagere gemiddelde kosten<sup>44</sup> en maakt bij prijs  $p_1$  een winst van  $(p_1 - k_1)$ . Als de winst (ten dele) gebruikt wordt voor arbeidsvoorwaarden, verschijnt dit in de resultatenrekening als kosten, maar het betreft geen economische (minimale) kosten in de zin van de kostencurven van figuur 8.3. In het algemeen kunnen *non-profits* met veel en weinig eigen vermogen (dus met lagere en hogere vermogenskosten) in zo'n markt naast elkaar bestaan. De *non-profits* in een bepaalde sector met veel eigen vermogen hebben dan meer ruimte voor sociale taken, arbeidsvoorwaarden en interne financiering dan de *non-profits* in diezelfde sector, die over weinig eigen vermogen beschikken.

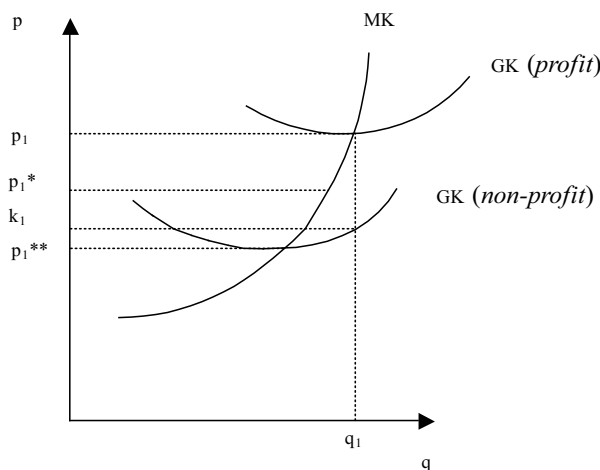
<sup>41</sup> Newhouse (1970).

<sup>42</sup> Migué en Bélanger (1974).

<sup>43</sup> Dit is de bestemming die is beoogd door de kapitaalverschaffers, die daartoe hebben afgezien van de vergoeding op eigen vermogen.

<sup>44</sup> Soms ook lagere marginale kosten, maar in figuur 8.3 wordt ter illustratie uitgegaan van uitsluitend lagere gemiddelde kosten.

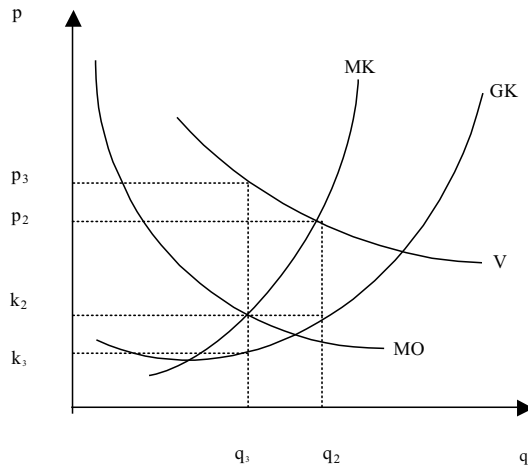
Figuur 8.3 Concurrerende markt: kosten en (beheers-)winst van for-profits en non-profits



Het resulterende beeld is dat van een nichemarkt voor *non-profits*, met weinig dynamiek door kapitaalgebrek, een wat hoger prijsniveau, een zekere aandacht voor sociale taken en een relatief ondoelmatig productieproces door te ruime arbeidsvoorwaarden. Dit is het kenmerkende beeld van concurrerende markten waarin *for-profits* en *non-profits* naast elkaar bestaan en de *non-profits* geen overheidsbescherming genieten.

In een beschermde (monopolistische) markt kan het gedrag van een commerciële *non-profit* sterker afwijken van dat van een *for-profit* monopolist; zie figuur 8.4. De prijs die de dienstverlening maximaliseert is  $p_2$  en de resulterende productieomvang is  $q_2$ . Daarbij is de prijs gelijk aan de marginale (economische) kosten.<sup>45</sup> De winstmarge ( $p_2 - k_2$ ) wordt gebruikt voor de bekostiging van de sociale taken. De prijs die de beheerswinst maximaliseert is hoger, namelijk  $p_3$ , en de resulterende productieomvang is  $q_3$ . Deze prijs is gelijk aan die van de *for-profit*-monopolist. De onderneming maakt bij deze prijs een winst van  $(p_3 - k_3)$ , die gebruikt wordt voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden en eventueel uitbreiding van de productiecapaciteit via interne financiering.

<sup>45</sup> In het algemeen is bij een monopolist die de omzet maximaliseert de prijs gelijk aan de gemiddelde kosten. Een *non-profit* streeft echter ook naar maximalisatie van de sociale taken en wil daartoe de winst gebruiken die mogelijk wordt gemaakt door de afwezigheid van kapitaalkosten op eigen vermogen.

Figuur 8.4 Beschermd markt: kosten en (beheers-)winst van *for-profits* en *non-profits*

Het verdient de aandacht dat in een monopolistische markt, anders dan in een concurrerende markt, maximalisatie van de dienstverlening niet leidt tot een (Pareto-)optimale allocatie. Bij productieomvang  $q_2$  is de productieschaal immers niet optimaal, namelijk groter dan overeenkomt met de schaal van de minimale gemiddelde kosten. Onder monopolistische marktomstandigheden leidt geen enkele denkbare prikkel tot optimale allocatie. In het algemeen zal marktbescherming leiden tot een vraagoverschot (wachlijsten). Ongeacht de doelstelling van het bestuur, kan een monopolist zich immers alleen aanpassen aan marktomstandigheden door aanpassing van de productiecapaciteit. Een *non-profit* stuit daarbij al snel op gebrek aan kapitaal. Als de monopolistische markt van een *non-profit* wordt opengesteld voor concurrentie, krimpt de ruimte voor sociale taken, arbeidsvoorwaarden en interne financiering, omdat bij een lagere prijs de onderneming verder zal worden teruggedrukt naar zijn optimale productieschaal, waar het verschil tussen marginale en gemiddelde kosten kleiner is. Dit is het geval ongeacht of het bestuur van de *non-profit* streeft naar maximale dienstverlening of naar maximale beheerswinst. Het evenwicht wordt bepaald door de marktprijs voor *for-profits* (prijs  $p_1$  in figuur 8.3), en de optimale productieschaal wordt niet bereikt.

Prijsregulering is een bijzondere vorm van marktbescherming. De overheid kan de prijs van een goed zo laag vaststellen dat het aanbod alleen voor een *non-profit* (zonder kosten van eigen vermogen) of een gesubsidieerde *non-profit* bereikbaar is, bijvoorbeeld prijs  $p_1^*$  in figuur 8.3. Dan kan nog steeds van concurrentie sprake zijn, maar alleen tussen *non-profits* onderling. In het algemeen ontstaat dan een vraagoverschot (wachlijsten), aangezien *non-profits* niet over voldoende kapitaal beschikken om zich te kunnen aanpassen aan de vraag. Om dezelfde reden zal concurrentie tussen *non-profits* onderling de prijs ook niet naar het minimale niveau drijven (prijs  $p_1^{**}$  in figuur 8.3), ongeacht de vraag of hun besturen naar

maximale winst (ruimte voor arbeidsvoorwaarden)<sup>46</sup> of naar maximale dienstverlening<sup>47</sup> streven. Zij blijven dus winst maken, die gebruikt kan worden voor sociale taken, verbetering van de arbeidsvoorwaarden en eventueel uitbreiding van de productiecapaciteit (interne financiering). Prijsregulering zal het hiervoor beschikbare overschot wel beperken.

In een beschermde markt valt via prijsregulering eveneens een beperking van de winst te realiseren door een maximumprijs te stellen, die lager is dan  $p_2$  of  $p_3$  in figuur 8.4. Als een prijsgereguleerde monopolistische markt voor een *non-profit* wordt opengesteld voor concurrentie en indien de reguleringsprijs lager is dan de marktprijs voor *for-profits*, dan zal overeenkomstig de hiervoor weergegeven analyse voor concurrentie tussen *non-profits* onderling, de prijs niet dalen beneden de reguleringsprijs ( $p_1^*$  in figuur 8.3) en zullen de productie-omvang en de gemiddelde kosten gelijk blijven.

Een uitgebreide literatuur probeert bovenstaande conclusies te toetsen.<sup>48</sup> De hypothese dat *non-profits* worden gekenmerkt door hogere gerapporteerde kosten per eenheid product (inclusief beheerswinst) en dus minder efficiënt produceren wordt in het algemeen bevestigd. De inefficiëntie kan niet alleen verklaard worden uit aandacht voor sociale taken. De gerapporteerde kosten per eenheid product zijn hoger naarmate de markt meer beschermd is, of naarmate de *non-profit* meer subsidie ontvangt. Dit duidt erop dat besturen gebruik maken van de bescherming of de subsidies om de arbeidsvoorwaarden te verbeteren of de dienstverlening uit te breiden.<sup>49</sup> *Non-profits* in beschermde markten kunnen zich moeilijk aanpassen aan de vraag (wachtlijsten).

De institutionele opzet van *non-profits* bevat in hoofdzaak twee waarborgen tegen gedrag van het bestuur dat afwijkt van de statutaire doelstelling. De eerste waarborg bestaat uit intern toezicht door een toezichtsorgaan. Deze oplossing wordt vaak gevolgd bij stichtingen. Naast het bestuur is er dan een Raad van Commissarissen of een Raad van Toezicht, die erop toeziet dat het stichtingsbestuur handelt in overeenstemming met de statutaire doelstelling. In de Raad van Toezicht zijn vaak degenen vertegenwoordigd die het kapitaal van de stichting bijeen hebben gebracht. Daarnaast worden de leden van de Raad veelal gekozen op grond van hun maatschappelijke verdiensten, zodat hun reputatie fungeert als onderpand voor hun nauwgezette taakuitoefening.<sup>50</sup> Een tweede vaak aangetroffen institutionele waarborg is dat de eindverantwoordelijkheid voor het bestuur ligt bij de verschaffers van het eigen vermogen. Dit is de oplossing die gekozen is bij verenigingen.<sup>51</sup> De algemene ledenvergadering speelt bij verenigingen een soortgelijke rol als de vergadering van aandeelhouders bij *for-profits*. Het bestuur legt aan de leden verantwoording af over de realisering van de doelstel-

46 Een *for-profit* in een concurrerende markt zal de prijs verlagen om marktaandeel te verwerven en de winst initieel te vergroten. Onder concurrentie zal deze handelwijze op den duur de winst juist elimineren.

47 Een *non-profit* die naar maximalisatie van de dienstverlening streeft, zal sowieso de prijs  $p_1^*$  handhaven om de winst te kunnen gebruiken voor sociale taken.

48 Voor algemene overzichten, zie Steinberg (1987) en Weisbrod (1998).

49 Een *non-profit-monopolist* heeft hogere gemiddelde gerapporteerde kosten dan een *non-profit* in een concurrerende markt, ongeacht de doelstelling van het bestuur.

50 Handy (1995).

51 Ben Ner (1986).

ling(en) van de vereniging. Als het bestuur naar het oordeel van de leden niet heeft gehandeld in het belang van de leden, kan het tot de orde worden geroepen of, als ultieme sanctie, worden ontslagen.

Behalve het interne toezicht kan sprake zijn van extern toezicht door de overheid. Dit toezicht is met name mogelijk indien de overheid subsidie of andere voordelen verstrekt, bijvoorbeeld in de vorm van belastingvrijstelling, marktbescherming, leningen of garanties. Om daarvoor in aanmerking te komen moet de instelling erkend worden als toegelaten instelling, waarbij het externe toezicht als voorwaarde kan worden gesteld. De effectiviteit van extern toezicht is sterk afhankelijk van de mate waarin de officiële doelstelling van de *non-profit* zich aan de hand van objectieve criteria laat specificeren. Naarmate dit beter mogelijk is, hebben de externe toezichthouders een steviger handvat voor hun taakuitoefening. Bij intern en extern toezicht behoren ook sancties. Bij het interne toezicht moeten deze worden beschreven in de statuten, waarbij ontslag van bestuurders de ultieme sanctie is. Bij extern toezicht moeten deze worden beschreven in het toelatingsregiem. Hierbij kan behalve aan ontslag van bestuurders ook worden gedacht aan boetes of intrekking van de toelating.

#### *Toepassing op de woningcorporaties*

De in ons land actieve woningcorporaties functioneren als commerciële *non-profits*. Daarbij is sprake van relatief omvangrijke niet-contracteerbare collectieve en kwaliteitsaspecten. Het gaat met name om de sociale taken van de corporaties: (1) huisvesting van de doelgroep in prijsgereguleerde huurwoningen en (2) wijkverbetering. Corporaties opereren in een prijsgereguleerde markt. Recente schattingen wijzen uit dat de huurprijzen in de gereguleerde sector gemiddeld (maar met grote regionale verschillen)<sup>52</sup> twintig à dertig procent beneden de marktprijs liggen.<sup>53</sup> Over de vraag in hoeverre deze impliciete huursubsidie bepaald wordt door de prijsregulering dan wel berust op eigen keuzen van de corporaties inzake de uitvoering van hun sociale taken, kan verschillend worden gedacht.

De huurprijsregulering stelt beperkingen aan de jaarlijkse huurverhoging en kent daarnaast een maximale huurprijs die bepaald wordt met een puntenwaarderingsysteem. De maximale huurprijzen liggen gemiddeld dertig procent hoger dan de feitelijk ontvangen prijzen en zijn, afgezien van regionale verschillen, dus ongeveer gelijk aan de marktprijzen.<sup>54</sup> Vrijkomende woningen (ongeveer negen procent van het bestand corporatiewoningen per jaar)<sup>55</sup> of nieuwe huurwoningen, waarvan de huurprijs niet beperkt wordt door het jaarlijkse huurstijgingspercentage,<sup>56</sup> zouden in beginsel tegen marktconforme huurprijzen kunnen worden aangeboden. Na zo'n tien jaar, en onder de voorwaarde dat de maximale prijzen gelijke tred houden met de marktprijzen, zouden aldus onder het huidige reguleringsregiem marktconforme prijzen kunnen worden bereikt. De corporaties doen dit echter niet. Hierbij

52 Waarschijnlijk ligt de huurprijs in de Randstad ver onder de marktprijs, maar in het Noorden van het land weinig (of zelfs daarboven).

53 Pommer, Eggink en Ras (2006).

54 Leuvensteijn en Shestalova (2006).

55 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007).

56 De kwaliteit van nieuwe woningen is bovendien vaak zo hoog dat zij volgens het puntenwaarderingsstelsel boven de liberaliseringsgrens vallen en daardoor onttrokken zijn aan het reguleringsregiem (Leuvensteijn en Shestalova, 2006).

speelt waarschijnlijk een rol dat zij het als hun taak zien om ook vrijkomende en nieuwe huurwoningen bereikbaar te houden voor de doelgroep en dat zij daarop ook afgerekend worden door hun interne en externe toezichthouders. Een en ander maakt de markt voor huurwoningen in hoge mate<sup>57</sup> ontoegankelijk voor *for-profits* en leidt in grote delen van het land tot een fors vraagoverschot. Ondanks de impliciete huursubsidie wordt rendement behaald<sup>58</sup> dat ten dele wordt ingezet voor de tweede sociale taak (wijkverbetering) en ten dele voor uitbreiding van de productiecapaciteit (interne financiering). Daarnaast bestaan aanwijzingen dat beheerswinst wordt gemaakt die wordt besteed aan arbeidsvoorwaarden. Dit sluit aan bij de eerder gereleveerde theoretische overwegingen.

Er is bovendien sprake van een markt met monopolistische trekken. Toelating tot het stelsel vindt plaats voor een in de statuten omschreven werkgebied.<sup>59</sup> Weliswaar is in sommige delen van het land sprake van overlap tussen werkgebieden, zodat gemeenten in beginsel kunnen kiezen tussen verschillende corporaties bij de realisering van stadsvernieuwingsprojecten, maar de 'prestatiecontracten' met de gemeenten, waarop deze concurrentie betrekking zou moeten hebben, zijn geen echte contracten, aangezien de corporaties hun prestaties om niet aanbieden. Zij zijn dus niet afhankelijk van deze contracten, noch voor het behalen van beheerswinst (integendeel: sociale taken gaan ten koste van de beheerswinst), noch voor het maximaliseren van de dienstverlening (ze kunnen altijd andere activiteiten ondernemen).

Voor commerciële activiteiten genieten de corporaties inmiddels nauwelijks meer overheidsfaciliteiten<sup>60</sup> en geldt nu in principe een gelijk speelveld met de *for-profit*sector. Daarbij is een voorwaarde dat het lukt de 'Chinese muren' binnen de corporaties te handhaven, zodat geen kruissubsidiëring van commerciële activiteiten plaatsvindt ten laste van de middelen die voor maatschappelijke taken zijn bestemd.

Sinds 2008 zijn de corporaties belasting verschuldigd over alle behaalde voordelen. Een gelijk speelveld op de markt voor goedkope huurwoningen levert dit niet op. De voornameste hindernis blijft de regulering van de huurprijzen, in samenhang met het corporatiebeleid voor de prijszetting van vrijkomende en nieuwe woningen, waardoor de huurprijzen onder de marktprijs worden gehouden.

57 Er is een beperkt aantal *for-profits* actief op de goedkope huurmarkt (onder andere particuliere 'huisjesmelkers'). Hun bewoners kunnen een beroep doen op de huurtoeslag, ook indien zij een marktconforme huurprijs vragen. Grote onroerendgoedondernemingen investeren echter niet op grote schaal in de goedkope huurmarkt. Hierbij speelt waarschijnlijk een rol dat zij niet afhankelijk willen zijn van de prijsregulering van de overheid.

58 Het rendement ligt wel aanzienlijk lager dan in de *for-profit*-onroerendgoedsector, gemiddeld in 2006 op 6,1 procent van het eigen vermogen naar marktwaarde en 7,5 procent over de laatste vijf jaar. Bron: Stichting Corporatie Vastgoedindex Aedex (2008). Voor de *for-profit*sector lagen de overeenkomstige percentages in 2006 op 11,4 procent, respectievelijk 9,7 procent. Deze uitkomsten zijn globaal in overeenstemming met de veronderstelling dat de marktprijzen twintig à dertig procent boven de feitelijke prijzen liggen.

59 Landelijke toelating wordt in het huidige beleid weliswaar in beginsel onderschreven, maar aan zoveel voorwaarden gebonden dat zij nog niet van de grond gekomen is (zie onderdeel 8.3).

60 De vrijstelling in de vennootschapsbelasting was voor commerciële activiteiten al afgeschaft met ingang van 1 januari 2007, de leninggaranties van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw kunnen geen betrekking meer hebben op commerciële projecten, de sanerings- en projectsteun van het CFV heeft weliswaar betrekking op de rechtspersoon, ook als deze commerciële activiteiten onderneemt, maar komt in de praktijk niet meer voor.

Het interne en externe toezicht op de corporaties is tot nog toe zwak ontwikkeld. Het ligt dus in de rede dat het kabinet hier werk van wil maken. Het interne toezicht zal onder andere worden versterkt door dit te regelen in de toekomstige wet op de maatschappelijke onderneming. Het externe toezicht zal vooral via de publiekrechtelijke sectorwetgeving vorm moeten krijgen. Het valt echter te betwijfelen of extern toezicht een geschikt instrument is om corporaties in het spoor van hun statutaire doelstelling te houden. Volgens de *Beleidsvisie* van het vorige kabinet moet dit toezicht worden toegespitst op het sluiten en uitvoeren van 'prestatiecontracten' met de gemeenten. Corporaties zijn echter niet intrinsiek gemotiveerd om zulke 'contracten' te sluiten inzake activiteiten die zij zonder betaling uitvoeren. Bovendien ontleent extern toezicht zijn bestaansrecht aan de toelating tot financiële overheidsfaciliteiten. Deze faciliteiten zijn voor de commerciële activiteiten van de corporaties goeddeels afgeschaft. Voor de sociale activiteiten heeft het kabinet-Balkenende IV min of meer onverwacht de vrijstelling van vennootschapsbelasting afgeschaft. De enige thans nog overgebleven substantiële faciliteit zijn de leninggaranties van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw en de achtervang van de rijksoverheid en de gemeenten daarbij. Ongeveer 60 procent van de corporaties heeft deze leninggaranties echter niet nodig om een beroep op de kapitaalmarkt te kunnen doen. Vooral een verbetering van het interne toezicht zal dus een bijdrage leveren aan een doelmatige en maatschappelijk verantwoorde taakvervulling van de corporaties, maar dit garandeert niet dat de corporaties hun opvattingen over de inhoud van de sociale taken zullen conformeren aan de zienswijze van het kabinet.

## 8.6 Beleidsopties

Gegeven dat het kabinet en de corporaties verschillende opvattingen hebben over de inhoud van de sociale taken en dat de corporaties, juist vanwege hun *nonprofit* karakter, geen prikkels ondervinden om de kabinetsopvatting te respecteren, rijst de vraag naar alternatieve opties. Hierna worden enkele beleidsalternatieven geschetst, die zijn te beschouwen als *no regret*-opties. Zij maken het mogelijk om gaandeweg meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid van alternatieve instituties, zonder dat de overheidsdoelstellingen op het gebied van de volkshuisvesting in gevaar komen. De volgende opties passeren achtereenvolgens de revue:

1. Landelijke toelating.
2. Invoering van de mogelijkheid dat corporaties het stelsel verlaten, al dan niet onder verrekening van het eigen vermogen (*opting out*).
3. Afschaffing van de resterende financiële faciliteiten voor toegelaten instellingen.
4. Opheffing van de huurprijsregulering.

### *Ad 1 Landelijke toelating*

De eerste optie is over te schakelen op een stelsel van landelijke toelating, waarbij alle erkende instellingen in het hele land mogen bouwen en beheren. Zolang de gereguleerde huren lager liggen dan de markthuren, zal toenemende concurrentie niet leiden tot geringere beheerswinsten (zie onderdeel 8.5). Bij nieuwbouw en stadsvernieuwingsprojecten zullen gemeenten wel kunnen kiezen uit een ruimer aanbod van plannen. Dit kan de druk op regelingen in de sfeer van arbitrage, extern toezicht en sancties – die al tien jaar in discussie zijn – aanzienlijk verminderen. Het is onduidelijk waarom in de *Beleidsvisie* wordt gesteld dat

deze optie kan leiden tot een ongewenste concentratietendens. Veeleer valt te verwachten dat meer convergentie rondom een optimale schaal<sup>61</sup> optreedt (zie onderdeel 8.5).

#### *Ad 2 Opting out*

De Woningwet geeft geen duidelijke procedures die moeten worden gevolgd wanneer een corporatie het stelsel van toegelaten instellingen zou willen verlaten.<sup>62</sup> *Opting out* is in het verleden vooral aan de orde geweest onder de conditie van afrekening van het gebonden vermogen. Interessanter is echter de optie van vrijwillige uittreding zonder afrekening van het eigen vermogen. Het standpunt is verdedigbaar dat dit al onder de huidige wetgeving mogelijk zou zijn.<sup>63</sup> Als het gebonden vermogen niet wordt ingeleverd, blijft de corporatie gehouden aan haar statutaire doelstellingen.<sup>64</sup> Door het vervallen van het publiekrechtelijke externe toezicht kunnen niet langer eisen worden gesteld aan het werkterrein van de uitgetreden corporatie en aan de manier waarop de sociale taken worden vervuld. De uitgetreden corporatie geniet dan volledige vrijheid om zich met commerciële activiteiten bezig te houden, ook buiten de volkshuisvesting. De nog bestaande overheidsfaciliteiten – met name de achtervang van Rijk en gemeenten op de leninggaranties van het Waarborgfonds voor de Sociale Woningbouw – vervallen, aangezien deze gekoppeld zijn aan de status van toegelaten instelling. Zonder leninggaranties zal de onderneming het eigen vermogen moeten opvoeren tot circa 30 procent van het balanstotaal om te kunnen opereren op de markt voor onroerend goed en om in aanmerking te komen voor kapitaalmarktleningen.<sup>65</sup> Drie van de vijf corporaties voldoen nu al aan deze eis. Zij zouden zich kunnen handhaven zonder overheidsfaciliteiten en dus zonder problemen kunnen uittreden.

Of het grotendeels vervallen van het externe toezicht tot meer doelmatigheid en een betere vervulling van de sociale taken zal leiden, staat te bezien. Betoogd kan worden dat de vrije invulling van de sociale taken bij goed intern toezicht tot kwalitatieve verbeteringen zal

61 Rijke corporaties hebben uiteraard een voorsprong op arme, maar rijk is niet hetzelfde als groot. Rijke corporaties hebben lagere gemiddelde kapitaalkosten en zij behalen een hoger rendement dan arme corporaties (omdat hun 'gratis' eigen vermogen relatief groter is) en kunnen dus betere aanbiedingen doen voor sociale taken (althans zolang ze hun grotere eigen vermogen in stand houden), maar grote corporaties hebben bij gelijke gemiddelde kapitaalkosten hogere overige gemiddelde kosten dan kleinere (door een ongunstige productieomvang) en hebben de gemeente dus juist minder te bieden.

62 Staatssecretaris Remkes was van plan de modernisering van het toelatingsstelsel te regelen in de door hem beoogde Woonwet (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000), maar deze wet is er nooit gekomen (want gesneuveld in de operatie herijking van de regelgeving van het kabinet-Balkenende I).

63 Zie Groeneveld-Louwerse (2006). Dit standpunt werd door minister Dekker uit het kabinet-Balkenende II echter niet onderschreven en evenmin door minister Vogelaar uit het kabinet-Balkenende IV.

64 Momenteel is statutenwijziging gebonden aan toestemming van de minister van VROM (art. 7 lid 1 sub i BBSH). Het ligt in de rede dat dit toestemmingsvereiste tegelijkertijd wordt opgeheven bij uittreding uit het stelsel van toegelaten instellingen (hoewel dit niet zonder meer uit de wetgeving volgt). Dan blijft over het privaatrechtelijke toezicht. Na uittreding zal de corporatie haar statuten niet ongelimiteerd kunnen wijzigen. Voor een andere aanwending van het vermogen en de vruchten daarvan na statutenwijziging van een stichting is toestemming van de rechter vereist. Bovendien kunnen belanghebbenden een rechtsvordering tegen de stichting instellen. Het besluit tot statutenwijziging kan op verschillende gronden worden vernietigd (Groeneveld-Louwerse, 2006).

65 Vermeulen (2002).



leiden. In ieder geval sluit deze variant logisch aan op het gedachtegoed van de maatschappelijke onderneming. Daarin staat immers centraal dat de maatschappelijke onderneming zelfstandig en uit eigen initiatief haar statutaire taken vervult.

Indien het gebonden vermogen bij uittreding wél bij de overheid wordt ingeleverd, vervalt de gebondenheid aan de statutaire taken. Een uitgetreden corporatie zal zich dan niet langer op de sociale huursector (hoeven te) richten. Zonder de aanwezigheid van het gebonden vermogen wordt het heel lastig sociale taken te vervullen.<sup>66</sup> Een corporatie zal dit alleen overwegen als het bestuur mogelijkheden ziet op de commerciële onroerendgoedmarkt die het niet kan verwezenlijken zolang de instelling binnen het stelsel blijft. Zo'n corporatie zal vermoedelijk liever als naamloze vennootschap door willen gaan, wat het aantrekken van eigen vermogen mogelijk maakt. Wellicht hebben enkele corporaties belangstelling voor deze optie, met name indien het gebonden vermogen slechts gedeeltelijk zou hoeven te worden afgerekend, maar massale uittreding valt niet te verwachten. Deze optie zal niet leiden tot grotere doelmatigheid in de sociale huursector, aangezien er niets verandert voor de corporaties die zich op deze sector blijven richten. Er is echter geen reden om haar af te wijzen, temeer daar zij gunstig is voor het overheidsbudget.<sup>67</sup>

#### *Ad 3 Opheffing van het toelatingsstelsel*

Zouden veel woningcorporaties overeenkomstig de voorgaande beleidsoptie het stelsel van toegelaten instellingen verlaten en als maatschappelijke ondernemingen goed blijken te functioneren, dan rijst de vraag of het stelsel als zodanig nog wel bestaansrecht heeft. Het beleid kan er dan op worden gericht het weerstandvermogen van de in het stelsel achtergebleven corporaties geleidelijk op te voeren, zodat ook zij kunnen uittreden. Het weerstandvermogen valt op te voeren door verkoop van corporatiewoningen, wat tevens betekent dat meer goedkope koopwoningen beschikbaar komen. Dit kan bijdragen aan het geleidelijk opheffen van de tweedeling in de woningmarkt tussen de huur- en de koopsector, waarbij de koopsector ontoegankelijk is voor lagere-inkomensgroepen. Tenslotte kan dan een situatie bereikt worden waarin alle corporaties onafhankelijk zijn van overheidsfaciliteiten.

Dit hoeft niet te betekenen dat het Waarborgfonds voor de Sociale Woningbouw wordt opgeheven. Corporaties kunnen het Fonds op vrijwillige basis in stand houden voor leninggaranties en daarvoor een marktconforme risicopremie betalen.<sup>68</sup> Dit hoeft niet te leiden tot verandering van de status van het Waarborgfonds, aangezien dit nu al een privaatrechtelijke instelling is. Opheffing van de leninggaranties en de achtervang door de rijksoverheid en de gemeenten zou de laatste stap zijn om een gelijk speelveld met de *for-profit*sector te scheppen. Daarmee is de goedkope huursector echter nog niet toegankelijk voor de *for-profits*,

66 Hierbij is aangenomen dat het af te rekenen gebonden vermogen tegen marktwaarde wordt gewaardeerd. Bron: Ministerie van Financiën (2001).

67 Afrekening van het eigen vermogen leidt tot vermindering van de staatsschuld en tot jaarlijkse verlichting van de rentelasten. Voor een berekening van de omvang van deze effecten, zie Ministerie van Financiën (2001).

68 Het Fonds zou dan als een normale verzekeringsmaatschappij functioneren. Het Fonds zou wel hogere solvabiliteitseisen stellen en wellicht de premies differentiëren, dit om te vermijden dat het met de slechte risico's blijft zitten.

gelet op de huurprijsregulering en de prijszetting van nieuwe en vrijkomende woningen door de corporaties.

#### *Ad 4 Opheffing van de huurprijsregulering*

Door de huurprijsregulering definieert de overheid de omvang van de eerste sociale taak van de corporaties, te weten de verhuur van woningen aan de doelgroep tegen een huurprijs die twintig à dertig procent onder de marktprijs ligt. Door (geleidelijke) afschaffing van deze regulering verdampt de eerste sociale taak van de corporaties (huisvesting van de doelgroep in prijsgeruleerde huurwoningen) en verdwijnt de toegangsbarrière voor de *for-profit* sector. Dit veronderstelt dat de corporaties dan niet uit eigen initiatief de impliciete huursubsidie in stand zullen houden, zoals zij nu doen voor vrijkomende en nieuwe woningen. Aannemelijk is echter dat dit niet zal gebeuren, als zij vrij zijn om huurprijzen voor woningen van gelijke kwaliteit collectief naar een marktconform niveau te laten toegroeien en goede faciliteiten bieden om een beroep op de huurtoeslag te doen voor bewoners die daaraan behoefte hebben. Ook zal steeds minder begrepen worden dat er grote prijsverschillen bestaan tussen woningen met dezelfde kwaliteit van corporaties enerzijds en de *for-profit* sector anderzijds. Nu spelen zulke prijsverschillen zich vooral<sup>69</sup> af rondom de liberaliseringsgrens.<sup>70</sup> Indien de corporaties hun impliciete huursubsidies handhaven, zou dit het geval zijn in de gehele goedkope huurmarkt. Indien het huurniveau geleidelijk naar een marktconform niveau wordt opgetrokken, zal dit een belangrijke bijdrage leveren aan de bestrijding van de zogenaamde 'goedkope scheefheid': huishoudens die niet tot de doelgroep horen en corporatiewoningen bezetten. De goedkope scheefheid ligt in de orde van 33 à 55 procent.<sup>71</sup> Bij opheffing van de huurprijsregulering zijn de corporaties niet langer aangewezen op het problematische instrument van de inkomenstoets om het scheef wonen te bestrijden.<sup>72</sup>

De nieuwbouw zal – afgezien van perikelen die te maken hebben met trage procedures en dergelijke – een hogere vlucht kunnen nemen, als de *for-profit* sector zich op deze markt begeeft. Dit hoeft niet zonder meer te leiden tot marginalisering van de corporaties. Zij blijven een aantrekkelijke partner voor de gemeenten bij de uitvoering van stadsvernieuwingprojecten. Daarnaast blijven zij een opvangnet voor de bijzondere doelgroepen die andere problemen hebben bij het vinden van goede huisvesting dan alleen een laag inkomen. Als corporaties zouden stoppen met impliciete subsidies aan reguliere huishoudens met een laag inkomen, dan ontstaat bovendien meer financiële ruimte voor (overige) sociale taken.

69 In mindere mate bij lagere huurniveaus voor zover *for-profits* daar nu reeds actief zijn, zie noot 57.

70 Een woning met een huur vlak boven de liberaliseringsgrens heeft momenteel een lagere kwaliteit dan een corporatiewoning met een huur vlak onder de liberaliseringsgrens, aangezien de laatstbedoelde woning impliciet wordt gesubsidieerd.

71 Op basis van gegevens van het BBSH-bestand ligt het percentage op 33 procent, op basis van het Woning Behoeften Onderzoek op 55 procent. Vergelijk De Graaf (2001) en Hakfoort *et al.* (2002). De discrepantie is volgens De Graaf (2001) te verklaren uit het feit dat het BBSH-bestand waarschijnlijk de gegevens bevat van de bewoners op het moment van het betreden van de woning, terwijl de gegevens van het WBO berusten op een momentopname. Zie ook Leuvensteijn en Shestalova (2006).

72 De inkomenstoets kan vanwege de huurbescherming alleen worden toegepast op nieuwe huurders.

De huurverhoging moet ten dele door de overheid worden opgevangen via toekenning van additionele huurtoeslag aan bewoners met lagere inkomens. Daartegenover staan besparingen op de huurtoeslag voor huishoudens die nu bij gebrek aan woningen die bij hun inkomen passen te duur gehuisvest zijn (de 'dure scheefheid'). Nadere berekeningen moeten uitwijzen wat de netto-budgettaire gevolgen zouden zijn.

Voor de corporaties ligt het voordeel van deze beleids optie in het feit dat zij zich meer kunnen concentreren op de sociale taken waarin hun bestaansreden ligt. De voordelen van afschaffing van de huurprijsregulering gaan echter veel verder, omdat het functioneren van de woningmarkt er sterk door verbetert. Momenteel zit deze markt 'op slot' en het kabinet-Balkenende IV heeft besloten dit dossier in deze kabinetperiode te laten rusten. Liberalisering van de huren brengt de doorstroom van hogere inkomens in corporatiewoningen naar duurder huurwoningen en de koopsector op gang.

## 8.7 Conclusies

Tegen de achtergrond van het geruzie tussen het kabinet en de woningcorporaties over de financiering van de stadsvernieuwing stelt dit hoofdstuk de vraag aan de orde hoe de institutionele vormgeving van de corporaties kan waarborgen dat zij hun sociale taken doelmatig vervullen, zonder dat daaraan overheidsingrijpen te pas hoeft te komen.

Woningcorporaties zijn *non-profits* die zich richten op twee statutaire doelstellingen (sociale taken):

1. Huisvesting van de doelgroep in prijsgereguleerde huurwoningen.
2. Wijkverbetering.

De economische theorie van *non-profit*organisaties maakt onderscheid tussen maximalisatie van de dienstverlening overeenkomstig de statutaire doelstelling en maximalisatie van de beheerswinst (arbeidsvoorwaarden van bestuur en personeel). Bij een beschermde markt – hiervan is in Nederland sprake door de bestaande huurprijsregulering en de gescheiden werkgebieden van de corporaties met slechts een beperkte overlap – ontstaan wachtlijsten door de slechte afstemming van vraag en aanbod, ondoelmatigheden als gevolg van een ongunstige productieomvang en hogere beheerswinsten. De theorie noemt twee waarborgen om het bestuur van een *non-profit* in het spoor van de statutaire doelstelling te houden: intern toezicht door een vergadering van verschaffers van het eigen vermogen of een toezichthoudend orgaan, en extern toezicht.

De feitelijke huurprijs ligt circa twintig à dertig procent beneden de prijs op een concurrerende *for-profit*markt, ten dele als gevolg van de huurprijsregulering en ten dele als gevolg van eigen beleid van de woningcorporaties. De corporaties kunnen de kosten van deze sociale taken dragen door het ontbreken van een rendementsdoelstelling op het eigen vermogen en enkele financiële overheidsfaciliteiten. Openstelling van de sector door corporaties toestemming te geven om landelijk te gaan werken zal niet leiden tot lagere huurprijzen. Wel kunnen gemeenten bij nieuwbouw of stadsvernieuwingenprojecten dan kiezen tussen de prestatieplannen van een groter aantal corporaties.

Het interne toezicht op het corporatiebestuur is tot nog toe onder de maat. Wel zijn er veel plannen voor professionalisering en versterking van het interne toezicht, onder andere via voorgenomen wetgeving waarbij de maatschappelijke onderneming in het rechtspersonenrecht wordt geïntroduceerd.

Het kabinet wil ook het externe toezicht versterken. Dit zou zich meer moeten richten op de sociale taken. Het is echter de vraag of het mogelijk is om corporaties door toezicht te dwingen tot het uitvoeren van door het kabinet gewenste sociale activiteiten, als de intrinsieke motivatie daartoe ontbreekt. Deze aanpak sluit ook niet aan bij het gedachtegoed van de maatschappelijke onderneming waarin de zelfstandigheid van de onderneming centraal staat.

Gegeven dat het kabinet en de corporaties verschillende opvattingen hebben over de inhoud van de sociale taken en dat de corporaties, juist vanwege hun *non-profit* karakter, geen prikkels ondervinden om de kabinetsopvatting te respecteren, rijst de vraag naar alternatieve opties. Dit hoofdstuk presenteert vier beleidsopties, die corporaties meer mogelijkheden bieden om hun vleugels uit te slaan, zowel bij hun sociale taken als bij commerciële activiteiten. Bij deze opties kan met minder overheidsbemoeienis met de corporatiesector worden volstaan, zonder dat de doelstellingen van het volkshuisvestingsbeleid daardoor in gevaar komen.

De eerste optie is landelijke toelating van de corporaties. De tweede optie is modernisering van het toelatingsbeleid. Zij stelt corporaties in de gelegenheid het stelsel van toegelaten instellingen te verlaten al dan niet onder afrekening van het gebonden vermogen. De derde optie behelst de opheffing van het toelatingsstelsel. Als veel corporaties het stelsel overeenkomstig de tweede optie verlaten en goed blijken te functioneren als maatschappelijke ondernemingen, kan de vraag aan de orde komen of het stelsel niet beter kan worden opgeheven. Dit vergt dat het eigen vermogen van de achtergebleven corporaties op voldoende peil wordt gebracht. De vierde optie is opheffing van de huurprijsregulering. Deze meest vergaande optie stelt corporaties bloot aan concurrentie met de *for-profits*, ook in de goedkope huursector. Hij levert tevens een belangrijke bijdrage aan de beperking van de 'goedkope scheefheid': huurders met een goed inkomen die goedkope woningen bezet houden. De wachtlijsten krimpen wanneer *for-profit* ondernemingen zich ook op de goedkope huurmarkt begeven. Wel valt een omvangrijk additioneel beroep op de huurtoeslag te verwachten. Daartegenover staan ook besparingen op de huurtoeslag doordat de dure scheefheid vermindert. Deze optie is primair van belang voor een goede werking van de woningmarkt in het algemeen.

### Literatuur

- Aedes Vereniging van Woningcorporaties (2007), *Antwoord aan de samenleving*, <http://www.aedesnet.nl>
- Aedes Vereniging van Woningcorporaties en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005), *Lokaal wat kan, centraal wat moet. Nieuw bestel voor woningcorporaties*, Den Haag: Ministerie van VROM

- Ben-Ner, A. (1986), Non-profit Organisations: Why Do They Exist in Market Economies?, in S. Rose-Ackerman (Ed.), *The Economics of Nonprofit Institutions: Studies in Structure and Policy*, New York: Oxford University Press, 94-113
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007), *Sectorbeeld woningcorporaties verslagjaar 2006*, Naarden: CFV
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008), *Financiële gevolgen van het onderhandelaarsakkoord en de invoering van de integrale vennootschapsbelasting*, Naarden: CFV
- Conijn, J. (2005), *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*, Amsterdam: RIGO Research en Advies BV
- De Nederlandsche Bank (2006), *Advies toezicht op woningcorporaties*, Amsterdam: De Nederlandsche Bank
- Elsinga, M., M.E.A. Haffner, en H.M.H. van der Heijden (2006), Nederlandse woondiscussies in internationaal perspectief, in D.J. Kraan en C. Lever (red.), *In Holland staat een huis*, Dreesforum 3, Den Haag: Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën, 42-57
- Graaf, D. de (2001), *Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties*, Onderzoeksrapport 576, Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek
- Groeneveld-Louwerse, J.G. (2006), Afscheid van de status van toegelaten instelling: woningcorporaties en opting out, in D.J. Kraan en C. Lever (red.), *In Holland staat een huis*, Dreesforum 3, Den Haag: Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën, 161-172
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn, en G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Bijzondere Publicatie nr. 45, Den Haag: Centraal Planbureau en Koninklijke De Swart
- Handy, F. (1995), Reputation as Collateral: An Economic Analysis of the Role of Trustees in Nonprofits, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 24(4), 293-305
- Hansmann, H.H. (1980), The Role of the Nonprofit Enterprise, *Yale Law Journal*, 89(5), 835-901
- Hansmann, H.H. (1987), Economic Theories of Nonprofit Organizations, in W.W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven (CT): Yale University Press, 27-42
- Hazeu (2004), Woningcorporaties: arm leven, rijk sterven?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36(4), 188-198
- Leuvensteijn, M. van, en V. Shestalova (2006), *Investeringsprikkels voor woningcorporaties*, Document nr. 112, Den Haag: Centraal Planbureau
- Migué, J., and G. Bélanger (1974), Toward a General Theory of Managerial Discretion, *Public Choice*, 17(1), 27-47
- Ministerie van Economische Zaken (1999), *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*, rapport van de MDW-werkgroep woningcorporaties, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Economische Zaken (2004), *Eindrapport 'Public Governance en maatschappelijk ondernemerschap'*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Financiën (2001), *Intern Beleidsonderzoek Woningcorporaties*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Justitie (2007a), *Rapport van de projectgroep Rechtsvorm maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Ministerie van Justitie

- Ministerie van Justitie (2007b), *Voorontwerp van Wet tot wijziging van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek in verband met de introductie van een rechtsvorm voor de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Ministerie van Justitie
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000), *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21e eeuw*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Newhouse, J.P. (1970), Toward a Theory of Nonprofit Institutions: An Economic Model of a Hospital, *American Economic Review*, 60(1), 64-74
- Pommer, E.J., E. Eggink, en M. Ras (2006), Huisvesting en inkomensverdeling, in D.J. Kraan en C. Lever (red.), *In Holland staat een huis*, Dreesforum 3, Den Haag: Wim Dreesstichting voor Openbare Financiën, 102-122
- Sociaal-Economische Raad (2005), *Advies Ondernemerschap voor de publieke zaak*, Advies 2005/4, Den Haag: SER
- Steinberg, R. (1987), Nonprofit Organizations and the Market, in W.W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven (CT): Yale University Press, 118-138
- Stichting Corporatie Vastgoedindex Aedex (2008), *De Aedex / IPD brochure 2006*, [www.aedex.nl](http://www.aedex.nl)
- Tweede Kamer (2004-2005), *Onderzoek Besluit Beheer Sociale Huursector (Onderzoek BBSH) / Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 29 846 en 29 453, nr. 7
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 29 453, nr. 30
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2006. Brief van de minister van Economische Zaken*, 30 300 XIII, nr. 5
- Tweede Kamer (2006-2007), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie)*, 30 891, nr. 4
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Aanpak wijken. Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie*, 30 995, nr. 41
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2008. Voorstel van wet*, 31 200 XI, nr. 1
- Tweede Kamer (2007-2008c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008. Voorstel van wet*, 31 200 XVIII, nr. 1
- Vermeulen, P. (2002), De doorsteek naar de markt is flauwekul, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4363), 23
- Weisbrod, B.A. (1998), Institutional Form and Organizational Behavior, in W.W. Powell and E.S. Clemens (Eds.), *Private Action and the Public Good*, New Haven (CT): Yale University Press, 69-84
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004), *Bewijzen van goede dienstverlening, Rapport aan de regering 70*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Wetenschappelijk Instituut voor het CDA (2005), *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*, Den Haag: Wetenschappelijk Instituut voor het CDA

## HOOFDSTUK 9

## Regionaal beleid<sup>1</sup>

*J. Oosterhaven  
A. van Witteloostuijn*

### 9.1 Inleiding

Het regionale beleid van de centrale overheid heeft zijn wortels in Noord-Nederland. Het ging in 1951 van start met een ontwikkelingsplan voor Emmen en omgeving, waar het einde van de hoogveenafgravingen grote werkloosheid bracht. Later strekte het zich ook uit tot andere gebieden met structurele problemen, zoals Zuid-Limburg, waar de sluiting van de kolenmijnen tot massawerkloosheid leidde. In de afgelopen decennia zijn vele miljarden uit Brussel en Den Haag ingezet met het oogmerk de economische structuur van achtergebleven regio's te versterken. Dit oude regionale beleid is in Den Haag inmiddels failliet verklaard. De spreiding van de rijksdiensten staat al sinds 1985 op dood spoor. Van risicovolle investeringen in grootschalige infrastructuur wordt weinig heil verwacht, althans voor zover het om investeringen buiten de Randstad gaat. De regio's moeten zich nu op eigen kracht ontwikkelen. Zij ontvangen alleen nog steun voor hun meest kansrijk geachte activiteiten, en dan alleen als die van nationaal belang worden geacht.

Het eerste grote slachtoffer van deze kentering in het beleid was de eerder aan het Noorden toegezegde Zuiderzeelijn, in het najaar van 2007. Tegelijkertijd moet deze oude probleemregio aan nieuwe uitdagingen het hoofd bieden. Een en ander rechtvaardigt een beschouwing over zin en onzin van beleidsinspanningen die beogen de regionale economie te versterken. Wij spitsen onze analyse toe op het Noorden, waar niet alleen de oorsprong maar voorlopig ook nog het zwaartepunt van het regionale beleid ligt. Uiteraard is het Noorden niet de enige 'perifere' regio van Nederland. Veel van wat wij betogen is daarom generaliseerbaar naar andere niet-Randstedelijke gebieden in Nederland – uiteraard met de nodige aanpassingen voor de specifieke regionale context.

Het hoofdstuk kent de volgende indeling. In onderdeel 9.2 staan wij aan de hand van de ontwikkeling van de Noordelijke economie stil bij de ratio van regionaal beleid. Onderdeel 9.3 biedt een summier overzicht van de lange reeks plannen waarmee de regio's in Nederland

<sup>1</sup> De auteurs danken Flip de Kam voor zijn commentaar op en bijdrage aan dit hoofdstuk.

zijn en worden bestookt. Onderdeel 9.4 vat de discussie over de kosten en baten van de geschrapte Zuiderzeelijn samen. Wij betogen dat de door het kabinet aan het Noorden toegezegde (gedeeltelijke) compensatie wordt vermorst over een groot aantal projecten met vermoedelijk een geringere impuls voor de Noordelijke economie. Onderdeel 9.5 evalueert het nieuwe 'Pieken in de Delta'-beleid en laat zien dat beleidsmatig meer aandacht nodig is voor het voorkómen van dalen en het creëren van hoogvlaktes. In onderdeel 9.6 wordt tot slot beargumenteerd dat de centralistische politiek-bestuurlijke context waarbinnen Nederlandse regio's hun weg naar de toekomst moeten vinden niet bevorderlijk is voor een adequaat regiobeleid.

## 9.2 De ratio van regionaal beleid

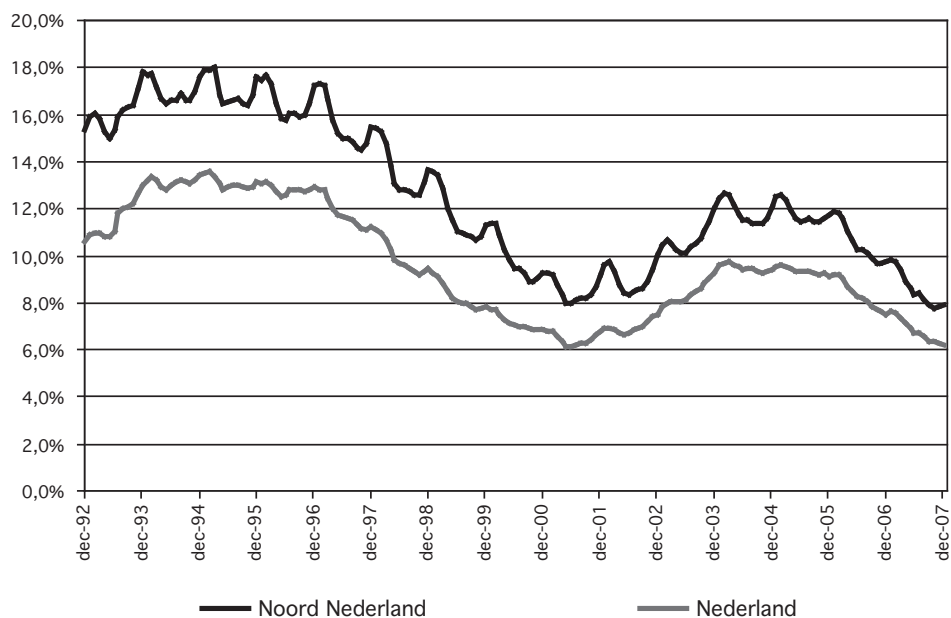
Al is de oppervlakte van Nederland bescheiden, de economische ontwikkeling in de diverse regio's loopt toch nog uiteen. Regionale verschillen worden meestal geanalyseerd aan de hand van de banengroei en het werkloosheidscijfer. De meeste beleidsmakers zien een structureel hogere werkloosheid, die vaak ook seizoen- en conjunctuurgevoeliger is, als de kern van het sociaal-economische probleem van veel perifere regio's; zie figuur 9.1 voor het Noorden. Naast een hogere *geregistreeerde* werkloosheid kent het Noorden ook een hogere *verborgen* werkloosheid. Het gaat hierbij om relatief grote aantallen bij de sanering van oude industrieën tot arbeidsongeschikt verklaarde werklozen. Daarnaast is de participatiegraad van gehuwde vrouwen relatief laag, vooral door de in verhouding geringere omvang van de dienstensector. Deze achterstand was decennialang de primaire aanleiding voor het gevoerde regionale beleid.

Langzaam tekent zich, voor een deel waarschijnlijk dankzij het gevoerde beleid, een keer ten goede af. Vanaf het midden van de jaren negentig neemt de werkgelegenheid in het Noorden namelijk toe in lijn met de groei van de landelijke werkgelegenheid. In de laatste jaren lag de banengroei in het Noorden zelfs iets hoger. Vooralsnog leidt dit echter nog nauwelijks tot een daling van de regionale component in de werkloosheid, omdat banengroei in het Noorden in eerste instantie vooral leidt tot minder (min of meer gedwongen) emigratie van hoger opgeleide jongeren en tot (her)inschakeling in het arbeidsproces van (ontmoe-digde) vrouwen. Pas nadat de bestaande kloof tussen de regionale en de landelijke participatiegraad voldoende is overbrugd, valt te verwachten dat de regionale component in de (geregistreeerde) werkloosheid eveneens gaat dalen.



## REGIONAAL BELEID

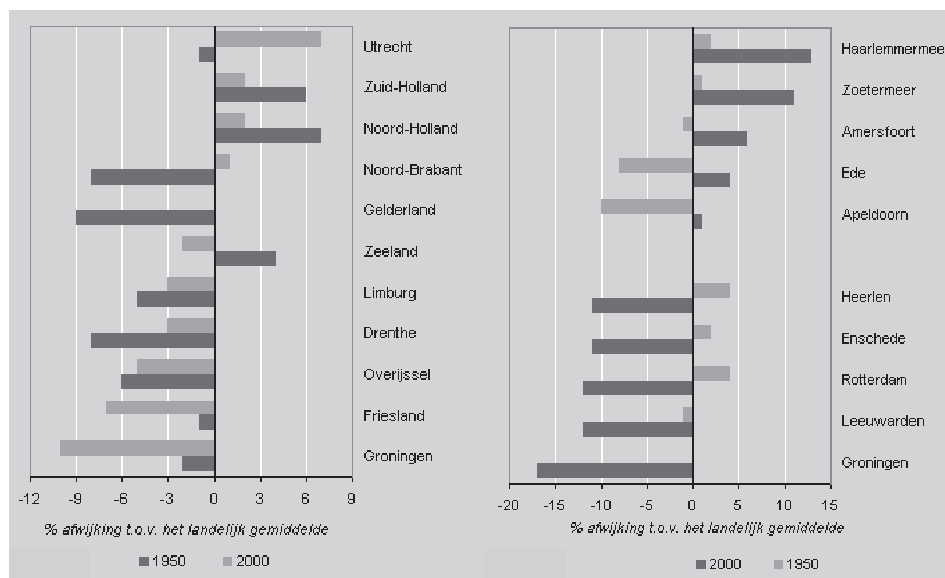
Figuur 9.1 Werkloosheid als percentage van de beroepsbevolking



Bron: Broersma, Stelder en Van Dijk (2008)

Het is de vraag of de traditionele beleidsaandacht voor de werkloosheid en de banengroei terecht is. Ook verschillen in het regionaal inkomen per hoofd van de bevolking zijn van belang. Blijkens figuur 9.2 is het inkomen per ontvanger in Groningen en Friesland sterk afgenomen, net als in Zuid- en Noord-Holland. In het laatste geval komt inkomensdaling vooral voor rekening van de grote steden in die randstedelijke provincies. Het midden van het land en de forenzengemeenten laten een grote stijging van het inkomen per hoofd zien. Behalve verschillen in regionaal-economische ontwikkeling speelt hierbij ook het proces van de ruimtelijke segregatie van inkomensgroepen een rol. Overigens zeggen inkomensgegevens niet alles. Rust, ruimte en een schoner woon- en leefklimaat – waarmee het Noorden is gezegend – zijn immers eveneens schaarse goederen, al hebben ze geen expliciete marktprijs. Bovendien zijn verschillen in de kosten van levensonderhoud relevant. Zoals de wekelijkse Woonkrant van *De Telegraaf* afdoende illustreert, liggen bij gegeven kenmerken van de woning de woonlasten in grote delen van het Noorden een stuk lager dan in het Westen het geval is.

Figuur 9.2 Gemiddelde provinciale en gemeentelijke inkomens per ontvanger



Bron: CBS Statline, Webmagazine 2 februari 2004

Daarnaast is het de vraag of het zo verstandig is om alleen naar gemiddelden te kijken. De gemiddelde werkloosheid kan hoog zijn, maar dat is maatschappelijk een gering probleem als de doorstroom groot is. Het gemiddelde inkomen kan door de komst van enkele miljardairs fors toenemen, maar daar merkt bijna niemand iets van in de eigen portemonnee. Pas de langdurige cumulatie van ongunstige welzijnsaspecten bij dezelfde individuen is echt problematisch. En dat is alleen *ruimtelijk* een probleem als die individuen ook geografisch zijn geconcentreerd – in regio's, steden of wijken. Dan ontstaat namelijk gemakkelijk een negatieve spiraal van uitzichtloosheid voor de achterblijvers, omdat iedereen die het iets beter krijgt naar elders verhuist.

Zulke concentraties in probleemgebieden bestaan overal in het land. Dit betekent niet dat het beleidsmatige antwoord daarom altijd identiek moet zijn. De probleemwijken in de grote steden vragen bijvoorbeeld om een meer (arbeids)aanbodgericht beleid, terwijl probleemregio's in de periferie typisch een meer (arbeids)vraaggericht beleid vergen. In beide gevallen – probleemwijken en 'perifere' regio's – beschikken decentrale overheden echter over onvoldoende eigen middelen om het noodzakelijke beleid zonder financiële steun uit Den Haag in beleidsdaden om te zetten.

### 9.3 Overzicht van het regionale rijksbeleid

Van het begin af aan richt het (nationale) regionale beleid zich op twee typen *regionale problemen*:<sup>2</sup>

1. De congestieproblemen en arbeidsmarkttekorten in de Randstad.
2. De regionale werkloosheidsproblematiek in een wisselend aantal perifere regio's.

Gedurende de naoorlogse periode van sterke algemene economische groei (1950-1975) vormde de congestieproblematiek, en meer in het bijzonder de praktisch doorlopend gespannen situatie op de arbeidsmarkt in de Randstad, de belangrijkste motor achter een spontane uittocht van werkgelegenheid uit de grote steden naar het Groene Hart van Holland en de aangrenzende regio's. In het kader van het regionale beleid is steeds geprobeerd de bestemming van deze exodus om te buigen van de tussenliggende, zogenaamde intermediaire, gebieden naar de probleemregio's. Het regionale beleid richtte zich daarmee primair op een geografisch evenwichtige spreiding van economische activiteiten (*interregional equity*).

Vanaf halverwege de jaren zeventig ontmoette deze basisstrategie groeiende kritiek, vanwege de toen in alle regio's toenemende werkloosheid. Deze kritiek heeft ertoe geleid dat in 1980 officieel een tweede doelstelling voor het regionale rijksbeleid werd geformuleerd, namelijk dat *alle* regio's ook een maximale bijdrage aan de nationale welvaartsontwikkeling dienen te leveren (*national efficiency*). Al heel snel daarop werd, in 1985, de spreiding van economische activiteiten, met inbegrip van de zeer effectieve spreiding van rijksdiensten, als basisstrategie voor het regionale beleid definitief verlaten. De nadruk ligt sindsdien op het zo goed mogelijk benutten van de in de regio's zelf aanwezige potenties.

Wat betreft de *reikwijdte* van het beleid valt duidelijk een lange golf te ontdekken. Het regionale beleid begon als een betrekkelijk eng-economisch stimuleringsbeleid voor een beperkt aantal probleemgebieden. Daarna bemoeide het regionale beleid zich met steeds meer regio's, terwijl een groeiend aantal beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, milieu, arbeidsmarkt, enzovoort) werd meegecoördineerd. Deze belijdenis van het geloof in een maakbare samenleving vond haar hoogtepunt in het midden van de jaren zeventig, toen het hele land voorwerp was van een veelomvattend geïntegreerd ruimtelijk beleid, waarvoor het halve kabinet meetekende. Vervolgens werden de nota's over het regionaal beleid weer steeds dunner. Momenteel worden zij nog slechts ondertekend door de staatssecretaris van Economische Zaken.

Bij de gebruikte *instrumenten* van het beleid is vooral sprake van grote continuïteit. Gedurende de gehele naoorlogse periode bestond de kern van het instrumentarium uit investeringspremies (in verschillende vormen) en infrastructuurprogramma's (in verschillende samenstellingen). Beide instrumenten zijn erop gericht investeringen uit te lokken, terwijl de vrijheid van ondernemers wordt gerespecteerd. Het gaat dus om *indirect* werkende instrumenten, dit in tegenstelling tot direct werkende instrumenten zoals de oprichting van Regionale Ontwikkelings Maatschappijen en de spreiding van rijksdiensten. Voorts hebben beide instrumenten gemeen dat ze bepaalde beslissingen aantrekkelijker maken. Het zijn

<sup>2</sup> Oosterhaven (1995).

*stimulerende* in plaats van afremmende instrumenten, zoals de heffingen en vergunningen in het kader van de voormalige Selectieve InvesteringsRegeling (SIR).

Tot in het begin van de jaren zeventig bleef het instrumentarium van het regionale beleid uitsluitend van indirecte en stimulerende aard. Na de introductie van direct werkende instrumenten en de SIR in de jaren zeventig, keerde het regionale beleid halverwege de jaren tachtig weer terug naar de vertrouwde instrumenten van investeringspremies en nieuwe infrastructuur. Wel verschoof het accent. In de jaren zestig en zeventig lag de nadruk op het aantrekken van bedrijven van elders (*exogenous growth*). In de jaren tachtig en negentig werd groter gewicht toegekend aan allerlei instrumenten die export, kwaliteitsverbetering en innovatie bij bestaande bedrijven bevorderen (*endogenous growth*). Die accentverschuiving is ook heel goed terug te vinden in de latere Integrale StructuurPlannen voor het Noorden, waarin vrij succesvolle marktsectorcommissies een aanjaag- en selectierol vervulden voor een heel scala aan initiatieven van en voor Noordelijke bedrijven.

Het regionale beleid bleef in de laatste jaren voor het verschijnen van de recente nota *Pieken in de Delta* praktisch gesproken beperkt tot het Noorden.<sup>3</sup> Bij de totstandkoming van de laatste fase van dat oude beleid speelde de scenariostudie *Ruimte te over, ruimte tekort* een belangrijke rol.<sup>4</sup> Die studie ging uit van een initiële exogene verplaatsing van 115.000 banen en 87.000 studenten, asiel- en pensioenmigranten van de Randstad naar het Noorden. Het endogene modelresultaat bestond uit een verplaatsing van een kwart miljoen banen en de verhuizing van bijna 700.000 personen. Dit zogenaamde  $\frac{1}{4}$  miljoen-scenario illustreert fraai dat *national efficiency* en *interregional equity* niet per definitie tegenstrijdige doelen zijn. Het combineert immers netto nationale baten met een grotere interregionale gelijkheid.<sup>5</sup> De baten voor de Randstad bestaan uit extra ruimte voor internationale bedrijvigheid, lagere congestiekosten, lagere uitgaven voor infrastructuur, groter woongenot en behoud van een deel van het Groene Hart. De nettobaten voor het Noorden zijn echter twijfelachtig: meer kans op werk en betere voorzieningen aan de ene kant, maar meer congestie en minder groen aan de andere kant.

Op een hierover in Utrecht georganiseerd symposium verzochtte de toenmalige minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mevr. De Boer dan ook hardop: "Mag het a.u.b. nog ergens rustig blijven in dit land?"<sup>6</sup> Vooral deze ontboezeming leidde in het Noorden tot grote verontwaardiging. De ontstane politieke onrust vormde vervolgens aanleiding voor de installatie van de Commissie-Langman. Deze commissie kwam in 1997 met een klassiek maar zeer ambitieus programma van 10 miljard gulden aan beleidsmaatregelen voor de periode 2000–2010, waarmee het op 43.000 arbeidsplaatsen geschatte noordelijke banentekort zou worden ingelopen.<sup>7</sup> Onderhandelingen met het kabinet-Kok II leidden in 1999 tot het zogenaamde Langman-akkoord, uitgewerkt en vastgelegd in *Kompas voor het Noorden*.<sup>8</sup> Op vier belangrijke punten week dit akkoord af van de aanbevelingen uit het Langman-rapport van twee jaar eerder:

3 Ministerie van Economische Zaken (2004).

4 Sijtsma *et al.* (1996).

5 Zie Richardson (1979).

6 Elhorst (1996).

7 Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1997).

8 Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1999).

1. Het Kompas sloot expliciet aan bij de studie *Ruimte te over, ruimte tekort*, en benadrukte het nationale belang van het ontwikkelen van het Noorden.
2. Alleen voor de periode 2000–2006 werden harde afspraken gemaakt. Het beleid voor de periode 2007–2010 zou later worden ingevuld.
3. Het door de Commissie-Langman voorgestelde fonds waarover het Noorden binnen bepaalde kaders autonoom zou kunnen beslissen, kwam er niet.
4. Met de aanleg van een nog te kiezen snellere railverbinding tussen de Randstad en het Noorden zou uiterlijk in 2010 worden begonnen.

*Kompas voor het Noorden* was een typisch voorbeeld van ouderwets breed georiënteerd regionaal economisch beleid. Het mikte op een 'dynamische economie met sterke steden in een aantrekkelijke omgeving'. Kenmerkend zijn de beoogde versterking van de marktsector en de concentratie van wonen en werken in vijf economische kerngebieden, samen de 'mal' met het omliggende platteland als 'contramal'. Inmiddels is de tweede fase van het Langman-akkoord van tafel. In plaats daarvan kwam de nota *Pieken in de Delta*. Het gaat niet langer om het ontwikkelen van regio's met achterstanden, maar om het stimuleren van 'regiospecifieke kansen van nationaal belang', onder andere door het wegnemen van 'regiospecifieke knelpunten van nationaal belang'. De zes nationale prioriteiten zijn:

1. De beide *mainports* (Rotterdam en Schiphol).
2. Zes economische kerngebieden (met één in het Noorden).
3. Vijftig topprojecten bedrijventerreinen (met vier in het Noorden).
4. Twee hoofdverbindingssassen van de Randstad naar het Zuiden en één van de Randstad naar het Oosten.
5. Gebiedsgericht innovatiebeleid voor vier regio's.
6. Stimuleren van buitenlands toerisme en de economie in dertig steden (met drie in het Noorden).

Van het oude regionale beleid resteert momenteel alleen nog het 'compensatiepakket' voor het niet doorgaan van de beloofde snelle railverbinding tussen de Randstad en het Noorden.

#### 9.4 Gemiste kansen van de Zuiderzeelijn en de ZZL-compensatie

Behalve de spreiding van rijksdiensten is de magneetzwefbaan-variant voor de Zuiderzeelijn (ZZL) zeer waarschijnlijk het meest effectieve, ooit bedachte afzonderlijke beleidsinstrument voor de ontwikkeling van het Noorden. Het Haagse denken over de ruimtelijk-economische effecten van transportinfrastructuur is in hoge mate beïnvloed door het nul-som-centrum-periferiemodel van Krugman.<sup>9</sup> De werkelijkheid is echter gecompliceerder dan dit toch nog ingewikkelde model weergeeft. Zo concurreren de Randstad en het Noorden niet alleen met elkaar, maar ook met regio's in de rest van het land en met het buitenland. Daardoor en door arbeidsmarktimperfecties is de uitkomst van de concurrentie tussen de Randstad en het Noorden niet gelijk aan die van een nul-somspel. Door een betere onderlinge verbinding versterken bedrijven uit het Noorden en de Randstad hun concurrentiepositie op elkaars markten ten koste van bedrijven elders en ontstaan netto nationale baten.

<sup>9</sup> Krugman (1991).

Het eerste empirische ruimtelijke algemeen-evenwichtsmodel voor Nederland voorspelt positieve werkgelegenheidseffecten van de magneetzwefbaan (MZB) voor het Noorden (+ 4.100), Flevoland (+ 5.200) en Groot-Amsterdam (+ 2.000).<sup>10</sup> Voor Oost- en Zuid-Nederland en voor andere delen van de Randstad worden deels compenserende negatieve effecten voorzien. Mede vanwege de regionaal rigide (nationale cao-)lonen en de geringe migratiebereidheid van lager geschoolden resulteert een netto nationaal werkgelegenheidseffect (+ 3.400) en een maatschappelijk (kosten-baten)rendement van 3 procent.<sup>11</sup> De vraag is of deze uitkomsten waarschijnlijk zijn.<sup>12</sup> Een fingerwijzing vormen de verschuivingen van economische groei van de overvolle Randstad naar de nabije periferie in Brabant en Gelderland. Waarom zouden verdere verschuivingen uitblijven als Groningen qua reistijd tussen Amersfoort en Apeldoorn komt te liggen?

Het creëren van agglomeratie-effecten, bijvoorbeeld rond stationslocaties, is daarbij van groot belang, maar ook complex. Zo laat recent onderzoek een positief verband zien tussen baandichtheid en het niveau van de regionale arbeidsproductiviteit, maar een negatief verband met de verdere groei van die productiviteit.<sup>13</sup> De baandichtheid van omliggende regio's heeft daarnaast een tegengesteld effect. Grote agglomeraties dicht in de buurt (50 tot maximaal 100 kilometer) hebben een negatief effect op het niveau van de eigen productiviteit, terwijl het effect op de groei van de eigen productiviteit juist positief is.

Van de voor de magneetzwefbaan gereserveerde 3,7 miljard euro is ruim 2,1 miljard euro toegezegd als compensatie, ten behoeve van een reeks projecten in het Noorden. Volgens de minister van Verkeer en Waterstaat levert dat het Noorden meer banen op dan een Zuiderzeelijn.<sup>14</sup> Een analyse van de compensatieprojecten leert echter dat deze bijna zonder uitzondering betrekking hebben op de verbetering van de interne bereikbaarheid van het Noorden. Daarnaast krijgt de ontwikkeling van de drie grootste noordelijke steden een impuls en wordt de noordelijke regionaal-economische stimulering uitgebreid. Het verbeteren van de interne bereikbaarheid en het uitvoeren van investeringsprogramma's in Groningen, Leeuwarden en Emmen zal vooral tot een herverdeling van wonen en werken binnen het Noorden leiden, en niet tot groeieffecten op de schaal van het hele Noorden die een vergelijking doorstaan met de effecten van de Zuiderzeelijn. Rest de vraag of het uitbreiden van de selectieve economische stimulering, zoals voorzien in de nota *Pieken in de Delta*, wel de beoogde effecten zal hebben.<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Knaap en Oosterhaven (2000).

<sup>11</sup> Elhorst, Oosterhaven en Romp (2004). Voor een openbaar-vervoerproject is dit lage maatschappelijke rendement relatief zeer gunstig.

<sup>12</sup> De enige andere modelschatting is die van Ecorys op basis van een uitgebreid input-outputmodel met zeven grote regio's (REMI-NEI). Ecorys komt voor een magneetzwefbaan tot een schatting van + 225 arbeidsplaatsen voor het Noorden, -100 voor Flevoland en -300 voor Groot-Amsterdam. De uitkomst voor Flevoland is volstrekt ongeloofwaardig – niet alleen omdat bedrijven uit die regio een betere concurrentiepositie krijgen op zowel de markt van de Randstad als die van het Noorden, maar vooral ook omdat een zweefbaan duizenden extra pendelaars op Amsterdam zal opleveren die allemaal weer lokaal brood en spelen nodig hebben. De Leidraad OEI voor MKBA's stelt dan ook dat "REMI-NEI vooral geschikt is voor het analyseren van puntinfrastructuurprojecten in de betrokken regio's en minder voor lijninfrastructuur". Zie Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), 58.

<sup>13</sup> Broersma en Oosterhaven (2004).

<sup>14</sup> Brief van 16 november 2007 aan de Tweede Kamer, GDP/2007-9189.

<sup>15</sup> Zie Van Witteloostuijn en Oosterhaven (2006) voor een uitwerking van onderdeel 9.5.

## 9.5 Pieken, dalen en hoogvlaktes

De kwetsbaarheid van de Noordelijke economie heeft de laatste tijd als gevolg van twee ontwikkelingen regelmatig het nieuws gehaald. Ten eerste wordt het Noorden met enige regelmaat geconfronteerd met de keerzijde van het versnellende proces van mondialisering. De maakindustrie zorgt in het Noorden in verhouding voor een groot deel van de werkgelegenheid. Juist in de maakindustrie is uitbesteding naar goedkope buitenlandse schering en inslag. Het proces van mondialisering is onstuitbaar, evenals de verdere liberalisering van de Europese landbouw. Ook de laatstgenoemde trend leidt tot verlies van werkgelegenheid, die moet worden gecompenseerd door banengroei elders binnen de (regionale) economie. Overheidsbemoeienis met dit proces valt op twee gronden te verdedigen.

Ten eerste kunnen verstorende schokken het aanpassingsproces onnodig frustreren. Momenteel heeft het Noorden met zo'n schok te maken, in de vorm van een sterke stijging van de energieprijzen. Aardgas is duur door de koppeling aan de olieprijs; elektriciteit is duur omdat de Nederlandse centrales hoofdzakelijk op gas draaien. Juist in Delfzijl hebben zich, vanwege de inmiddels beëindigde aardgaskorting, in het verleden veel energie-intensieve bedrijven gevestigd. Door de onderlinge afhankelijkheid van de bedrijvigheid op het industrieterrein in Delfzijl valt, wanneer één bedrijf omvalt, een domino-effect niet uit te sluiten. Op langere termijn ligt de oplossing in de vrijmaking van de Europese energiemarkt en diversificatie van de Nederlandse energiemix, waardoor Nederlandse prijzen meer zullen dalen dan die elders in de EU. Daarop wachten duurt echter te lang. Daarom is tijdelijk ingrijpen door de overheid niet per se onjuist.<sup>16</sup> Ten tweede kan een rol voor de overheid zijn weggelegd bij de zorg voor (meer dan) compenserende groei van de werkgelegenheid in andere bedrijfstakken. Niet alleen het Noorden, maar heel Nederland (en Europa) ziet (zien) zich voor deze uitdaging gesteld. Gebieden met een relatieve economische achterstand zijn dan gebaat bij bijzondere maatregelen. Of de voor het Noorden gekozen 'pieken' die potentie hebben, is de vraag. Daarnaast rijst de vraag of selectie van toekomstige 'pieken' überhaupt mogelijk is.

De ontdekking en ontwikkeling van nieuwe comparatieve voordelen is geen sinecure. De nota *Pieken in de Delta* verdeelt Nederland in zes geografische gebieden, waarbij in elk gebied kansrijke ontwikkelingen ('pieken') worden geïdentificeerd. Het Noorden is één van deze zes gebieden, met vijf pieken: *LOFAR*, *Energy Valley*, *Eemsdelta*, *agribusiness/life sciences* en waterzuivering. Met investeringen in de *agribusiness/life sciences* en de *Eemsdelta* wordt ingezet op versterking van twee bestaande specialisaties. Met de andere drie pieken worden nieuwere accenten gelegd. Het zwaartepunt van *Energy Valley* ligt in Groningen. Uiteraard is de aanwezigheid van gasvoorraden hier niet vreemd aan. Omdat de Groningse en Nederlandse gasvoorraad eindig is, wordt geanticipeerd op alternatieven. Eén mogelijkheid is om van Noord-Nederland een centrale *gashub* te maken in Noordwest Europa. Daarnaast kan verder worden gewerkt aan een uitgebreide portefeuille van energiegerelateerde activiteiten. *LOFAR* is een geavanceerde IT-telescoop, die gebruik maakt van ongeveer 25.000 kleine sensoren binnen een straal van ruim 350 kilometer. Deze sensoren worden met elkaar verbonden

<sup>16</sup> Baarsma en De Nooij (2006).

met behulp van een ultra-modern IT-glasvezelnetwerk. Deze infrastructuur biedt mogelijkheden voor de indirecte stimulering van andere activiteiten.

De gedachte dat de overheid in staat is 'winnaars' te selecteren is in de literatuur op zijn zachtst gezegd omstreden. Anderzijds staat vast dat intensieve overheidsbemoeienis een grote, volgens sommigen onmisbare rol heeft gespeeld bij de razendsnelle economische opkomst van landen als Japan, Korea en China.<sup>17</sup> Hoe dit ook zij, over de concrete selectie van pieksectoren valt natuurlijk te twisten. Een voorbeeld van een *oud* speerpunt is de scheepsbouw. Door het accent te leggen op innovatie, maatwerk en ontwerp, is deze sector, zij het sterk afgeslankt, versterkt uit de mondiale strijd gekomen. Als voorbeeld van een *nieuwe* ontbrekende piekkandidaat kan de zorg worden genoemd.

De eenzijdige beleidsoriëntatie op pieken kent echter grote nadelen.<sup>18</sup> Innovatie vindt uiteindelijk plaats op het microniveau van individuen en organisaties. Ondernemers starten nieuwe bedrijven; zij ontwikkelen nieuwe producten; zij leggen nieuwe markten open; zij verbeteren bestaande processen. Veel van die bedrijvigheid strandt. Daarom valt niet met zekerheid te voorspellen welke innovaties succesvol zullen zijn. Vandaar dat de microtheorie van innoveren die dominant is in de bedrijfswetenschappen stelt: varieer en probeer veel, let scherp op, leer daarvan, en selecteer wat werkt. Op het microniveau van de onderneming vraagt dit om hoge investeringen in onderzoek en ontwikkeling in combinatie met een bedrijfscultuur die exploratie bevordert.<sup>19</sup> Nederland bungelt wat ondernemingszin betreft internationaal echter onderaan. Niet alleen worden te weinig nieuwe ondernemingen gestart, maar daarnaast groeien te weinig kleinere ondernemingen door tot grotere.<sup>20</sup> Uiteraard vindt ondernemerschap ook plaats binnen grote gevestigde bedrijven. Maar belangrijker zijn nieuwe en kleinere bedrijven. Vooral het midden- en kleinbedrijf komen met innovaties. En vooral kleinere en jonge bedrijven zorgen voor banengroei.

Perifere regio's, zoals het Noorden, kunnen zich hier positief onderscheiden van de rest van het land. Immers, juist in die regio's is het midden- en kleinbedrijf vaak dominant en ontbreken de grootbedrijven die elders het economisch-politieke debat vaak overheersen. De vraag is wat regionale overheden kunnen doen om randvoorwaarden voor zo'n dynamiek te scheppen. Te denken valt aan:

1. Investeren in onderwijs en onderzoek. Daarbij is het van belang dat ook de inzet van marktpartijen wordt vergroot. Het bedrijfsleven heeft soms te weinig oog voor het belang van scholing.
2. De aanwezigheid van adequate 'harde' infrastructuur, opdat het argument van de grote afstand aan belang inboet.
3. De Nederlandse economie is overgereguleerd.<sup>21</sup> Deregulering op provinciaal en gemeentelijk niveau kan het vestigingsklimaat versterken.

17 Zie Brakman, Garretsen, Van Marrewijk en Van Witteloostuijn (2006).

18 Zie Tweede Kamer (2004–2005) en Ruimtelijk Planbureau (2007).

19 De Jong en Van Witteloostuijn (2004).

20 Bartelsman (2004).

21 Tweede Kamer (2005–2006).



Investerings in 'pieken' vormen slechts een schakel in een veel langere beleidsketting. Te veel aandacht voor pieken gaat ten koste van de hoogvlakten, met alle contraproductieve effecten van dien.

## 9.6 Het politiek-bestuurlijke keurslijf

Blijkens het overzicht van groei en krimp van het regionale beleid in onderdeel 9.3 is het regionaal-economisch beleid een bewegend doelwit. Regelmatig worden de bakens verzet. Terwijl het ene kabinet inzet op een snellere treinverbinding tussen Amsterdam en Groningen, verklaart het volgende kabinet deze inzet failliet. Plannen maken is eenvoudig. Papier is geduldig. Plannen realiseren ligt veel ingewikkelder. De horizon van bestuur en politiek reikt veelal niet verder dan de eerstvolgende verkiezingen. De heersende mores van bestuur en politiek staan voor een deel haaks op de lange termijn die bij de besluitvorming over investeringen dominant is. Voor gedurfde investeringen moet worden gedacht in termen van decennia, in plaats van jaren. Als successen lang op zich laten wachten of moeilijk meetbaar zijn, ontbreekt de prikkel om erin te investeren. Tegelijkertijd vertonen bestuur en politiek liefst wel veel beleidsdaadkracht. Dit kan alleen door de koers te verleggen. Geen wonder dat de gemiddelde levensduur van beleidsplannen kort is – veel te kort voor kansrijke maar relatief grote investeringen in de economische infrastructuur van een regio. Aan deze beleidsdynamiek valt niet te ontkomen. Het is daarom cruciaal een politiek-bestuurlijke context te creëren die langetermijninvesteringen in regionale economieën vergemakkelijkt.

Ook de neiging tot Haags dirigisme blijkt moeilijk te onderdrukken. Dit wordt versterkt door de geografische situering van het politiek-bestuurlijke proces. De volksvertegenwoordiging is gehuisvest in Den Haag, evenals alle ministeries en het Centraal Planbureau. Gedetailleerd onderzoek naar het functioneren van het topmanagement van ondernemingen toont aan dat wat bedrijven doen en presteren grotendeels valt te verklaren uit de samenstelling van managementteams in termen van allerlei achtergrondkenmerken. Vergelijkbare resultaten zijn gevonden in een – nog beperkt – aantal studies naar de ontwikkeling van wetgeving.<sup>22</sup> De wetgevende productie van een minister wordt bijvoorbeeld hoger naarmate haar of zijn opleiding- en loopbaanachtergrond nauwer aansluit bij het betreffende ministeriële domein. Om bij te sturen zijn maatregelen nodig die ingrijpen in het hart van het aanbodgestuurde proces van beleidsvorming.<sup>23</sup> In de context van het beleid ten aanzien van de Noordelijke economie vallen met name drie vertekeningen op:

1. Het Haagse beleid is te weinig consistent.
2. Investerings *buiten* de Randstad worden stevast beschouwd als een vorm van regionaal beleid. Het opknappen van de Amsterdamse ringweg wordt daarentegen gefinancierd onder de vlag van nationaal beleid. Niet toevallig komt 88 procent van de gelden uit het Fonds Economische Structuurversterking in de Randstad terecht.
3. De neiging tot centraal dirigisme is niet te onderdrukken. Haagse ambtenaren en politici willen te vaak zelf beslissen hoe middelen in de regio's worden besteed.

<sup>22</sup> Van Witteloostuijn (2003); De Jong en Van Witteloostuijn (2004).

<sup>23</sup> Tweede Kamer (2005–2006).

Een recent voorbeeld biedt de nota *Pieken in de Delta*. Den Haag besluit wat die pieken zijn. Via co-financiering worden de regio's gedwongen daaraan mee te betalen. Zo blijft lokale kennis en bestuurskracht onderbenut en wordt geld verkeerd besteed. In de bedrijfseconomische literatuur is volop bewijs te vinden voor de contraproductiviteit van deze vorm van dirigisme. Met deze stijl van besturen krijgen innovativiteit en ondernemerschap onvoldoende kans.<sup>24</sup> Het alternatief voor dirigisme ligt voor de hand: *decentralisatie*. De keuze voor dit alternatief vergt politieke moed, omdat hij ingaat tegen een krachtige verzameling nationale lobbygroepen. Zo wordt echter wel beter recht gedaan aan de Haagse leus: decentraal wat kan, centraal wat moet.

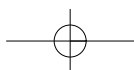
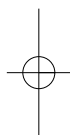
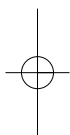
Regio's als het Noorden zouden structureel, en niet incidenteel, moeten kunnen beschikken over een eigen budget voor investeringen in de regionale economie. De omvang van een dergelijk budget zou voor het Noorden kunnen worden gekoppeld aan de aardgasbaten, bijvoorbeeld in de vorm van een vast percentage naar rato van haar aandeel in de Nederlandse bevolking (momenteel ongeveer 10 procent). Binnen niet te restrictieve randvoorwaarden is het vervolgens aan de regio zelf om voor deze middelen een bestemming te vinden. Het ligt ons inziens in de rede om te verwachten dat regionale eigen wijsheid meer loont dan Haagse eigenwijsheid.

### Literatuur

- Baarsma, B., en M. de Nooij (2006), *Hoge stroomprijzen voor Nederlandse industriële grootverbruikers*, SEO-rapport nr. 882, Amsterdam: Stichting voor Economisch Onderzoek
- Bartelsman, E.J. (2004), *Firm Dynamics and Innovation in the Netherlands: A Comment on Baumol*, *De Economist*, 152(3), 353-363
- Brakman, S., H. Garretsen, C. van Marrewijk, and A. van Witteloostuijn (2006), *Nations and Firms in the Global Economy: An Introduction into International Economics and Business*, Cambridge: Cambridge University Press
- Broersma, L., en J. Oosterhaven (2004), *Regionale arbeidsproductiviteit: niveau, groei en verklaring*, Onderzoeksreeks 04O17, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Broersma, L., D. Stelder, en J. van Dijk (2008), *Noordelijke arbeidsmarktverkenning 2008*, Groningen: Faculteit Economie en Bedrijfskunde
- Elhorst, J.P. (red.) (1996), *Ruimte te over, ruimte tekort: Woord en weerwoord*, REG-publicatie 13, Groningen: RUG, Faculteit Economie
- Elhorst, J.P., J. Oosterhaven, en W.E. Romp (2004), *Integral Cost-Benefit Analysis of Maglev Technology under Market Imperfections*, SOM Research Report 04C22, Groningen: SOM/Faculteit der Economische Wetenschappen
- Jong, G. de, en A. van Witteloostuijn (2004), *Successful Corporate Democracy: Sustainable Cooperation of Capital and Labor in the Dutch Breman Group*, *Academy of Management Executive*, 18(3), 54-66
- Knaap, T., en J. Oosterhaven (2001), *Het eerste ruimtelijke algemene evenwichtsmodel voor Nederland, met resultaten voor de magneetweefbaan Schiphol-Groningen*, *Maandschrift Economie*, 65(2), 89-107

24 Tweede Kamer (2004-2005).

- Krugman, P. (1991), *Geography and Trade*, Cambridge MA: MIT Press
- Ministerie van Economische Zaken (2004), *Pieken in de Delta: gebiedsgerichte economische perspectieven*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2004), *Indirecte effecten infrastructuurprojecten: Aanvulling Leidraad OEI*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Ministerie van Verkeer Waterstaat
- Oosterhaven, J. (1995), Van regionaal naar ruimtelijk economisch beleid: een sterkte-zwakke analyse, in J. van Dijk en D.J. Kamann (red.), *Ruimte voor regio's: beleid en werkelijkheid*, Groningen: Geo Pers/RSA Nederland, 11-23
- Richardson, H.W. (1979), Aggregate Efficiency and Interregional Equity, in H. Folmer and J. Oosterhaven (Eds.), *Spatial Inequalities and Regional Development*, Boston: Kluwer Publishing, 161-184
- Ruimtelijk Planbureau (2007), *Ruimtelijk-economisch beleid in de kenniseconomie*, Den Haag: RPB
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1997), *Ruimtelijk-economisch perspectief Noord-Nederland*, Groningen: SNN
- Samenwerkingsverband Noord-Nederland (1999), *Kompas voor het Noorden*, Groningen: SNN
- Sijtsma, F.J., T.M. Stelder, J.P. Elhorst, J. Oosterhaven, en D. Strijker (1996), *Ruimte te over, ruimte tekort: een verkennend onderzoek naar een efficiënter gebruik van de nationale ruimte*, REG-publicatie 12, Groningen: Faculteit Economie
- Tweede Kamer (2004-2005), *Bureaucratisering en overregulering: de wetten en regels die droom en daad verstoren. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 123, nr. 2
- Tweede Kamer (2005-2006), *Innovatie en economische groei: de onbetwistbare noodzaak van meer onderzoek, onderwijs en ondernemerschap. Advies van de Raad van Economisch Adviseurs (REA)*, 30 385, nr. 2
- Witteloostuijn, A. van (2003), The Ecology of Law, *International Journal of the Sociology of Law*, 31(1), 55-67
- Witteloostuijn, A. van, en J. Oosterhaven (2006), *Van eigenwijsheid naar eigen wijsheid. Over de economische toekomst van het Noorden*, Groningen: SOM, Faculteit Economie, RUG



## HOOFDSTUK 10

## Landbouwbeleid in ontwikkeling

*J. de Kort*

### 10.1 Inleiding

De landbouwsector wordt in de meeste landen van de wereld afgeschermd van de buitenlandse concurrentie en ondersteund met subsidies. Een klassiek voorbeeld van bescherming is het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie, maar andere landen laten zich evenmin onbetuigd. Bijgevolg horen de landbouwmarkten tot de meeste verstoorde markten ter wereld. De druk om deze markten net als de markten voor industriële goederen te liberaliseren neemt evenwel toe. Ontwikkelingslanden voeren binnen de wereldhandelsorganisatie (World Trade Organization – WTO) de druk op de ontwikkelde landen op om hun bescherming van en steun aan de sector te verminderen, daarbij gesteund door de landen van de zogenaamde Cairns-groep. Deze groep verenigt een aantal landen met efficiënte landbouwsectoren, die veel te winnen hebben bij een vrijere wereldmarkt. De druk op het landbouwbeleid komt niet alleen van leden van de internationale gemeenschap. Met name in de ontwikkelde landen concurreert het traditionele landbouwbeleid van prijssteun en productiemaximalisatie meer en meer met de ambities van het milieubeleid en met de ruimtelijke ordening.

Het liberaliseren van de landbouwmarkten leidt naar verwachting tot netto-welvaarts-winsten, al is het niet eenduidig waar deze welvaartswinsten zullen neerslaan en wie er nadeel zullen ondervinden van het vrijgeven van de markten voor agrarische producten. De verdeling van de welvaartswinsten is vooral van belang voor de ontwikkelingslanden, waar de landbouw een groter deel van het nationaal inkomen uitmaakt dan in ontwikkelde landen en waar het merendeel van de ruim 800 miljoen mensen woont die volgens de Verenigde Naties nog altijd chronisch honger lijden.

In dit hoofdstuk worden feitelijke en wenselijke veranderingen in het landbouwbeleid besproken. De feitelijke veranderingen, met name die in het landbouwbeleid van de Europese Unie, worden beoordeeld naar de veranderingen die zij teweegbrengen in de mondiale landbouwmarkten. De wenselijke veranderingen worden met name ingegeven door de mogelijke verbetering van de levensomstandigheden van de landbouwproducenten en consumenten in ontwikkelingslanden, die bereikt kunnen worden met gewijzigd landbouwbeleid.

## 10.2 Landbouwsteun

De steun aan de agrarische sector wordt voor een deel gerechtvaardigd door de wens van landen om voor hun voedselproductie grotendeels onafhankelijk van andere landen te zijn. Een ander motief om juist deze sector te steunen is zijn kwetsbaarheid voor de weersinvloeden en ontwikkelingen op de wereldmarkten. De landbouw wordt gekenmerkt door grote schommelingen in de productie op diverse locaties, wat resulteert in inkomensonzekerheden voor de producenten. Slechte oogsten leiden voor producenten zeker tot lage inkomsten, maar goede oogsten worden, door lage prijzen wegens het grote aanbod, niet altijd vertaald in hoge inkomsten. Omdat de agrarische sector voor zijn inkomen deels afhankelijk geworden is van ontvangen steun, is het niet zo eenvoudig om deze steun te beëindigen. Pogingen daartoe stuiten op verzet uit de goed georganiseerde agrarische sector. De steun aan de landbouwsector strekt zich overigens verder uit dan de overdrachten aan de primaire producenten. Ook de voedselverwerkende industrie ontvangt steun. Deze steun kan worden gegeven in de vorm van subsidies, maar ook, op indirecte wijze, door het instellen van importheffingen. Zulke maatregelen hebben een binnenlands prijsverhogend effect, doordat ze mogelijk efficiëntere buitenlandse aanbieders de toegang tot de markt bemoeilijken. De grootste bedragen ter ondersteuning van de agrarische sector worden door de ontwikkelde landen betaald. Anderson *et al.* (2006a) schatten dat de OECD-landen hun primaire producenten jaarlijks met 90 miljard dollar subsidiëren, terwijl niet-OECD-landen deze producenten met 7 miljard dollar bijstaan. Tabel 10.1 presenteert de schatting van Anderson *et al.* (2006a) van de omvang van de landbouwsteun. Het betreft niet alleen de directe subsidies, maar ook de indirecte bijdragen in de vorm van prijssteun. De auteurs gebruiken hierbij de databank van het *Global Trade Analysis Project* (GTAP) om tot hun schattingen te komen.<sup>1</sup> Anders dan de subsidies die via de overheidsbegroting worden verstrekt en die dus voor rekening van de belastingbetalers komen, komt de prijssteun in de vorm van importheffingen uiteindelijk voor rekening van de consumenten, die immers een hogere prijs moeten gaan betalen. De opbrengst van deze heffing vloeit in de staatskas en kan vervolgens al dan niet ten goede komen aan de agrarische sector.

Tabel 10.1 Schattingen van landbouwsteun (miljarden dollars, 2001)

|                                                 | Primaire producenten |           | Voedselverwerkende industrie |           | Totaal |           |
|-------------------------------------------------|----------------------|-----------|------------------------------|-----------|--------|-----------|
|                                                 | OECD                 | Niet-OECD | OECD                         | Niet-OECD | OECD   | Niet-OECD |
| Binnenlandse subsidies                          | 90                   | 7         | -                            | -         | 90     | 7         |
| Prijssteun (exportsubsidies en importheffingen) | 46                   | 76        | 198                          | 82        | 244    | 158       |
| Totaal                                          | 136                  | 83        | 198                          | 82        | 334    | 165       |

Bron: Anderson *et al.* (2006a), tabel 1

<sup>1</sup> Het *Global Trade Analysis Project* is een netwerk van analisten die kwantitatieve analyses plegen van internationale economische beleidskwesties. Het netwerk maakt gebruik van een grote databank van bilaterale handelsstromen, consumptie, productie en intermediaire leveringen. Deze gegevens worden gebruikt in een multiregionaal, multisectoraal algemeen-evenwichtsmodel met volledige concurrentie en constante schaalopbrengsten.

De steun aan de agrarische sector ligt, zoals opgemerkt, van verschillende kanten onder vuur. De landbouw wordt steeds nadrukkelijker een onderwerp in de WTO-onderhandelingen, waar ontwikkelingslanden aandringen op het verminderen van landbouwsubsidies en het vergroten van de toegang tot de landbouwmarkten van de rijke landen. De WTO-lidstaten kwamen in de Uruguay-handelsronde, die van 1986 tot 1994 gevoerd werd, overeen om alle handelsbelemmeringen, quota, variabele heffingen, vrijwillige exportbeperkingen en andere hindernissen jegens agrarische importen om te zetten in een voorspelbaarder stelsel van importtarieven. In de literatuur wordt dit aangeduid als *tarificatie*. Deze importtarieven werden bovendien gemaximeerd, waarbij de ontwikkelde landen verplicht werden om deze maxima over een periode van zes jaar te verlagen met gemiddeld 36 procent, met een minimum van 15 procent. Directe subsidies die niet verbonden waren aan geproduceerde hoeveelheden werden, omdat ze niet of zeer beperkt handelsverstoringen werkten, in een zogenaamde *Green Box* ondergebracht en hoefden niet te worden verlaagd. Andere subsidies, inclusief steun voor marktprijzen, kwamen in een *Amber Box* terecht en werden gemaximeerd met een verplichting om ze te verkleinen. Ten slotte werd er een *Blue Box* ingesteld als een tussencategorie directe betalingen, die gekoppeld was aan beleid om de landbouwproductie te beperken (World Trade Organization, 2004). Deze *Blue Box* werd nagenoeg geheel gevuld met de landbouwwuitgaven van de Europese Unie, die op deze manier uitgezonderd werden van de verplichting te moeten dalen. De onderhandelingen over de landbouw worden voortgezet in de huidige Doha-onderhandelingsronde, die in 2001 van start is gegaan. Ze hebben fundamentele hervorming tot doel, met een substantiële, progressieve daling van de steun en de protectie. Deze onderhandelingen zijn echter tijdens een voortgangskonferentie in Cancun in 2003 volledig vastgelopen en het is onduidelijk of en zo ja wanneer een nieuwe overeenkomst, die de wereldhandel in agrarische producten verder liberaliseert, tot stand zal komen. Dit neemt niet weg dat de afspraken uit de Uruguayronde tot een andere inrichting van de bescherming van de landbouw leiden. De EU heeft bijvoorbeeld haar importbeperkende maatregelen getarificeerd en de afspraken over minimale toegang tot de Europese markt vorm gegeven via *tariff rate quota*. Een deel van de import van diverse producten kan, totdat het quotum opgevuld is, vrij van tarieven in de EU worden ingevoerd. Voor de importen boven de quota wordt een importtarief berekend (Bureau and Tangermann, 2000).

In tegenstelling tot de rijke landen heffen de ontwikkelingslanden vaak belasting op hun agrarische sector, met name op het deel dat zou kunnen concurreren op de wereldmarkt. Een belangrijke bron van overheidsinkomsten wordt in deze landen gevormd door exportbelastingen en importheffingen. Met name de exportbelastingen verzwakken de positie van de landbouwexporteurs, terwijl deze overheidsinkomsten niet per se ten goede komen aan de agrarische sector, bijvoorbeeld in de vorm van subsidies of, indirect, in de vorm van investeringen in de infrastructuur van het platteland (World Bank, 2007).

### 10.3 Veranderingen in het EU-landbouwbeleid

De afspraken in de Uruguayronde hebben echter ook bijgedragen aan een fundamentele hervorming van het EU-landbouwbeleid, omdat ze het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) dwongen zich strikter te conformeren aan de handelsafspraken (Daughjerg en

Swinbank, 2007). Het landbouwbeleid lag echter ook al vanuit andere hoek onder vuur. Het GLB dreigde een onhoudbaar groot beslag te leggen op de EU-begroting. In 1992 greep de Europese Unie fors in door middel van de zogenaamde *MacSharry-hervormingen*.<sup>2</sup> De landbouwsubsidies werden toen voor een deel losgekoppeld van de productie. De interventieprijzen van granen en andere gewassen werden verlaagd, en het inkomensverlies dat graanboeren hierdoor zouden lijden werd gecompenseerd met directe, aan landoppervlakte gekoppelde subsidies.<sup>3</sup> Dit stelde de boeren in staat om de productie zonder inkomensverlies te verminderen. Zij werden zelfs betaald om een deel van hun areaal braak te laten liggen. De MacSharry-hervormingen verminderden de handelsverstorende werking van het GLB en maakten een eind aan de onbegrensde groei van de landbouwwuitgaven van de Unie.

Behalve de financiële onhoudbaarheid van het GLB en de druk van de WTO-partners op het Europese landbouwbeleid, werden het beslag dat de landbouw legde op het milieu, de nadelige gevolgen van de intensieve veehouderij op het dierenwelzijn, de gezondheidsrisico's van deze vorm van veeteelt, alsook de concurrentie om de ruimte tussen de landbouw en andere gebruikers belangrijker.

In de *Agenda 2000* werd daarom het Europese landbouwbudget bevroren en werd plattelandsontwikkeling een expliciet element van het landbouwbeleid. Zodoende werd aan de traditionele steun voor de producenten van landbouwproducten een tweede pijler van het landbouwbeleid toegevoegd. De uitbreiding van de EU met tien lidstaten in 2004 heeft aan de maximering van het landbouwbudget niets veranderd. In de financiële perspectieven 2007-2013 is vastgelegd dat het landbouwbudget jaarlijks met nominaal één procent mag toenemen ten opzichte van het niveau in 2004. Als de inflatie in deze periode hoger is dan één procent betekent dit dat het landbouwbudget in reële termen krimpt. Het aandeel van het landbouwbudget neemt sowieso af, omdat in de *Agenda 2000* de nadruk in het EU-beleid is komen te liggen op de bevordering van de economische groei. De Europese Commissie meldde op 2 mei 2007 met een zekere trots dat voor het eerst de uitgaven voor het groei- en werkgelegenheidsbeleid de belangrijkste begrotingspost vormen en niet langer de uitgaven voor de landbouw en de natuurlijke hulpbronnen (Europese Commissie, 2007).

In 2003 wordt het GLB opnieuw aangepast met de invoering van bedrijfstoelagen. Daarin worden de landbouwsubsidies geheel losgekoppeld van enige productie-eis, terwijl een deel van de betalingen voor de producenten (eerste pijler) overgeheveld wordt naar de tweede pijler.<sup>4</sup> De Europese Commissie argumenteert dat het GLB op deze wijze niet langer de handel verstoort. In WTO termen worden de landbouwsubsidies overgeheveld van de betwiste *Blue Box* naar de *Green Box*. Dit laat boeren vrij om te reageren op ontwikkelingen in de markt. Deze verandering biedt ook ruimte aan de lidstaten om hun plattelandsbeleid vorm te geven. Het wordt hen namelijk toegestaan een groter deel van de landbouwwuitgaven uit de eerste pijler over te hevelen naar de tweede pijler, waarbij opgemerkt moet worden dat in de tweede pijler sprake is van cofinanciering: de landen moeten uit hun eigen begroting de EU-gelden aanvullen om uitgaven te financieren. De feitelijke uitbetaling van de bedrijfstoel-

2 Genoemd naar de toenmalige Eurocommissaris voor de landbouw, Ray MacSharry.

3 Deze subsidies werden in de WTO-onderhandelingen ondergebracht in de *Blue Box*.

4 In Brussels jargon wordt deze overheveling *modulatie* genoemd.



slag wordt gekoppeld aan de mate waarin door de ontvanger de randvoorwaarden worden nageleefd, die de Europese Commissie heeft opgesteld betreffende milieu, dierenwelzijn en volksgezondheid (Europese Commissie, 2003).

Zoals aangegeven zijn de uitgaven voor het GLB bevroren en dus mag het totaal van de bedrijfstoelagen het totaal van de eerdere claims niet overstijgen. Maar de lidstaten hebben enige vrijheid hoe zij de bedrijfstoelagen berekenen. De EU berekent een gemiddelde toeslag per hectare in een regio, door per regio het totaal aan verleende subsidies om te slaan naar het aantal hectares in die regio. Landen kunnen vervolgens de individuele bedrijven een toeslag geven naar rato van het aantal hectares dat het bedrijf groot is. Maar landen mogen ook uitgaan van de historische rechten van individuele bedrijven, terwijl een mengvorm van beide ook is toegestaan. De invoering van de bedrijfstoelagen moest in de oude lidstaten in 2007 voltooid zijn. Geen enkel land heeft nu al gekozen voor de strikt regionale vaststelling van de bedrijfstoelagen. Negen landen, waaronder Nederland, hebben gekozen voor een berekening op basis van historische rechten, terwijl de overige zes voor een hybride oplossing hebben geopteerd (Sociaal-Economische Raad, 2006). Een evaluatie in 2008 moet aangeven of de overgangsmaatregelen naar het nieuwe stelsel goed werken en of de bedrijfstoelagen leiden tot een landbouwbeleid dat het plattelandsbeheer belangrijker maakt.

De hervormingen verminderen de marktverstorende werking van het GLB, maar laten de omvang van de steun voor de landbouw hoog. Omdat als gevolg van de MacSharry-hervormingen met name voor veel gewasteelt een ontkoppeling van productie en prijs al nagenoeg gerealiseerd was, is het effect op de wereldhandel van het nieuwe landbouwbeleid waarschijnlijk niet erg groot (OECD, 2004)

#### 10.4 Welvaartswinsten

Ondanks alle afspraken over en veranderingen in het landbouwbeleid is de feitelijke bescherming van de landbouw noch in de EU noch in andere OECD-landen tot nu toe sterk terug gelopen (OECD, 2001; Food and Agriculture Organization, 2001). De in de Uruguayronde afgesproken ongewogen, gemiddelde tariefverlaging is bereikt door de hoogste verlagingen toe te wijzen aan producten waarvoor al een laag tarief gold, of aan producten met een gering handelsvolume. Bovendien onderhandelen de landen over de maximaal toegestane tarieven en niet over de feitelijke tarieven. In het tarificatieproces zijn veelal zulke hoge maximumtarieven vastgesteld dat een verlaging vooralsnog geen effect sorteert op de feitelijke importtarieven. De tariefloze quota werden zo ingericht dat er voorlopig nog niet veel aan de heersende toestand verandert. Bovendien worden tal van uitzonderingen mogelijk gemaakt.

Een belangrijke vraag is of een daling van de landbouwsubsidies en een verlaging van de importtarieven zullen leiden tot welvaartswinsten. Voor gesloten economieën die zelfvoorzienend zijn, zijn de landbouwsubsidies vooral een herverdeling van inkomen van de belastingbetaler en de consument naar de producent. Gezien de betrekkelijk geringe prijs- en inkomenselasticiteit van landbouwproducten zijn er geen grote veranderingen in de omvang van de consumptie te verwachten. De winst is vooral te behalen door een herschikking van de productie. Aan de productiezijde wordt een mondiale herverdeling voorzien, waarbij ontwikkelingslanden een groter deel van de agrarische productie voor hun rekening gaan

nemen. De ontwikkelingslanden kunnen winst boeken bij de invoering van vrijere markten. In de meeste afspraken wordt aan de ontwikkelingslanden toegestaan hun tarieven minder en langzamer te verlagen dan waartoe de ontwikkelde landen verplicht worden. Het Centraal Planbureau (2003) betoogt dat de welvaartswinst van een dergelijke eenzijdige afbraak van de landbouwsteun door OECD-landen per saldo bescheiden is. Een afbraak van de steun aan de landbouw zal namelijk leiden tot een krimp in de productie en dientengevolge tot een stijging van de wereldprijzen. Deze stijging doet een deel van de welvaartswinsten weer teniet. Dit geldt uiteraard met name voor importeurs van landbouwgoederen. De Wereldbank (World Bank, 2007) schat dat de prijzen voor de primaire landbouwproducten hierdoor met 5,5 procent zullen stijgen, terwijl die voor de verwerkte voedselproducten met 1,3 procent toenemen. Deze cijfers verhullen echter grote onderlinge verschillen. Voor katoen, dat vooral in de Verenigde Staten zwaar gesubsidieerd is, wordt een prijsstijging van 20,8 procent verwacht, terwijl voor oliezaden een prijsstijging van 15,1 procent voorzien is. Tarwe en ruwe granen worden vijf en zeven procent duurder. Fruit en groenten, vee, plantaardige oliën en suiker blijven ietwat onder het gemiddelde van de mondiale prijsstijgingen. De Wereldbank geeft aan dat veel ontwikkelingslanden netto-importeur van graanproducten zijn en dat zij derhalve welvaartsverliezen te verwerken krijgen. Een aantal van deze netto-graanimporteurs boekt welvaartswinsten via de gestegen prijzen van hun exporten, maar niet allemaal. Het aandeel van de ontwikkelingslanden in de wereldexport neemt naar verwachting wel toe, van 54 tot 63 procent van de mondiale agrarische export.

De omvang van de uiteindelijke welvaartswinst is moeilijk vast te stellen. Het Centraal Planbureau (2003) vat een aantal studies samen waarin de schattingen voor deze winst uiteenlopen van 31 miljard dollar in een statisch scenario van de *United States Development Agency* tot 587 miljard dollar in een dynamisch scenario van de Wereldbank. Het Centraal Planbureau merkt op dat de grote verschillen tussen de studies voortkomen uit de zwakke empirische basis en het hoge aggregatieniveau waarmee de modellen in dit soort onderzoeken werken. In de meeste studies vallen de voordelen vooral toe aan de ontwikkelde landen. De consumentenprijzen zullen daar flink dalen, met uitzondering van de studie van de Wereldbank, die aangeeft dat bijna 60 procent van de winst neerslaat in de midden- en lageinkomenslanden. Anderson *et al.* (2006b) schatten dat bij voortzetting van de huidige landbouwpolitiek de mondiale kosten van tarieven en subsidies in de landbouw in 2015 tussen de 70 en 200 miljard dollar per jaar zullen bedragen. De winst van een volledige liberalisering van de landbouw zal volgens hen overigens ook vooral de ontwikkelde landen ten goede komen. Zij dragen momenteel dan ook de grootste kosten. Ontwikkelingslanden profiteren in een dergelijk scenario wel van de onbeperkte toegang tot de rijke markten.

### 10.5 Landbouw in ontwikkelingslanden

De Wereldbank besteedt haar *World Development Report 2008* in zijn geheel aan de bijdrage die de landbouw kan leveren aan de ontwikkeling.<sup>5</sup> De Wereldbank geeft aan dat de landbouw een grote bijdrage kan leveren aan de vermindering van de armoede in de platte-

<sup>5</sup> World Bank (2007).

landseconomieën, waar het leeuwendeel van de armoede voorkomt. Een bijdrage die in ieder geval groter is dan die welke door andere sectoren te behalen is. Om dat te bereiken is onder andere een vergaande liberalisering van de landbouw gewenst, zowel in de ontwikkelde landen als in de ontwikkelingslanden. Ondanks het feit dat de welvaartswinsten van liberalisering vooral in de ontwikkelde landen neerslaan, wijst de Wereldbank er op dat als de rijke landen de protectie van hun landbouw opgeven, de welvaartswinsten voor de arme landen vijf keer zo groot zijn als de stroom van jaarlijkse hulp voor de landbouw die hen nu bereikt.

De protectie van de rijke landen betreft niet alleen hun invoer van primaire landbouwgoederen, maar, zoals boven aangegeven, eveneens de voedselverwerkende industrie. De tarieven voor verwerkte agrarische producten zijn doorgaans hoger dan die voor het primaire product (zie tabel 10.2). Het aandeel van de rijke landen in de handel in bewerkt voedsel is hoog en neemt nog steeds toe. Daarmee worden de ontwikkelingslanden veroordeeld tot export van de primaire producten en is het voor hen moeilijk een voedselverwerkende industrie op te zetten. De UNCTAD (2003) rapporteert bijvoorbeeld dat de bescherming van de voedselverwerkende industrie in de EU vooral Afrikaanse en Latijns-Amerikaanse landen benadeelt. De ontwikkelingslanden hanteren zelf ook tariefescalatie om hun voedselverwerkende industrie te beschermen. Bovendien kennen zij hogere tarieven voor industriële goederen dan de ontwikkelde landen.

Tabel 10.2 Tariefescalatie

| Productgroep      | EU             |                |                | VS             |                |                | Sub-Sahara Afrika |                |                | Zuidelijk Azië |                |                |
|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
|                   | R <sup>a</sup> | H <sup>a</sup> | E <sup>a</sup> | R <sup>a</sup> | H <sup>a</sup> | E <sup>a</sup> | R <sup>a</sup>    | H <sup>a</sup> | E <sup>a</sup> | R <sup>a</sup> | H <sup>a</sup> | E <sup>a</sup> |
| Vleesproducten    | 1,53           | 5,16           | 12,95          | 0,6            | 6,15           | 3,38           | nb                | nb             | nb             | nb             | nb             | nb             |
| Granen            | 1,35           | 11,65          | 11,65          | 0,87           | 4,32           | 3,12           | 11,8              | 20,2           | 24,8           | 0              | 34             | 40             |
| Groenten en fruit | 8,12           | 8,02           | 19,15          | 2,94           | 6,07           | 3,95           | 10,6              | 12,7           | 30,2           | 22,5           | 38,2           | 40             |
| Zuivel            | 6,27           | -              | 7,7            | 2,82           | -              | 11,56          | 16,1              | 24,5           | 24,8           | 35             | 0              | 35             |
| Metalen           | 0              | -              | 2,88           | 0              | -              | 2,19           | 2,5               | -              | 12,2           | 18,7           | -              | 33,1           |
| Rubber            | 0              | 0,13           | 3,61           | 0              | 0              | 2,98           | 4                 | 4,9            | 17,3           | 30             | 40             | 40             |
| Chemie            | 2,92           | -              | 3,09           | 3,84           | -              | 2,1            | 4                 | -              | 10,1           | 35             | -              | 35             |
| Hout(producten)   | 0              | 0,27           | 2,26           | 0,36           | 0,09           | 0,83           | 3,6               | 6,1            | 16,7           | 20             | 16,8           | 37,1           |

a. R: Ruw materiaal; H: half bewerkt product; E: eindproduct; nb: niet beschikbaar. Voor sommige producten wordt in sommige landen geen onderscheid gemaakt in drie categorieën.

Bron: UNCTAD (2003), tabellen 9 en 10

Dat ontwikkelingslanden hogere importtarieven hanteren dan de ontwikkelde landen is binnen de WTO tot op heden geen belemmering geweest voor de voortgang van de onderhandelingen. Hun rol in de wereldhandel is te gering om de noodzakelijk geachte verlaging van de industriële tarieven op te houden. Hen wordt een *free ride* gegund. De ontwikkelde landen erkennen ook dat de hogere importtarieven de jonge industrie in de ontwikkelingslanden de ruimte biedt zich te ontwikkelen. Maar met de druk op de rijke landen om de tarieven op de landbouw te verlagen neemt ook de druk op de ontwikkelingslanden toe om hun industriële tarieven te matigen.

Diverse studies geven aan dat ontwikkelingslanden veel te winnen hebben bij het verlagen van hun eigen importtarieven. Omdat de handel tussen ontwikkelingslanden onder-

ling een steeds groter aandeel van hun totale handel uitmaakt, kan de markttoegang tot andere ontwikkelingslanden welvaartswinsten opleveren. Omdat veel van hun handel een regionaal karakter draagt, kunnen regionale handelsverdragen volstaan om dit te bereiken. Dergelijke regionale handelsverdragen zijn onder voorwaarden binnen de WTO toegestaan. Een liberalisering van de handel in agrarische producten heeft, zoals hierboven al aangegeven, wel gevolgen voor de prijzen van de landbouwproducten. Deze zullen gemiddeld genomen toenemen, wat weliswaar gunstig is voor exporterende landen, maar ongunstig voor importerende landen. Veel ontwikkelingslanden zullen dan ook een negatief ruilvoeteffect ondervinden van de liberalisering van de handel in agrarische producten. De voordelen worden vooral bereikt door herallocatie van de productie waardoor de comparatieve kostenvoordelen kunnen worden benut.

Niettemin wijst de Wereldbank (World Bank, 2007) op de grote verschillen tussen de ontwikkelingslanden onderling. In een grove indeling onderscheidt de Wereldbank drie groepen van zogenaamde plattelandseconomieën waar zich de armoede concentreert, die elk op een andere manier afhankelijk zijn van de landbouw als een bron van economische groei en als een middel om de armoede te verminderen.

De zogenaamde agrarische landen steunen voor een derde op de agrarische sector als bron van groei terwijl meer dan twee derde van de armen daar op het platteland leeft. Agrarische landen zijn vooral te vinden ten zuiden van de Sahara. Zij produceren weinig verhandelbare producten en het is de vraag of ze comparatieve voordelen hebben bij de productie van primaire landbouwgoederen. Zij zullen het moeten hebben van verhoging van de productiviteit en van een verbetering van de concurrentiekracht van kleine boeren. Dit vereist een benadering waarbij synergie behaald wordt tussen technologie, kunstmest, zaadveredeling, duurzaam water- en grondgebruik, instituties, verzekering, kredietverlening, *human capital*, scholing en gezondheid, en marktontwikkeling. De Wereldbank geeft in deze omstandigheden de voorkeur aan een decentrale benadering die ruimte laat het beleid aan te passen aan de lokale omstandigheden, maar bepleit ook een coördinatie tussen landen in de regio om de schaalvoordelen van een grotere markt te benutten.

Bij de tweede groep, de zogeheten landen in transitie, is de agrarische sector niet langer de belangrijkste motor van de groei, maar de armoede concentreert zich nog steeds overwegend op het platteland. China, India en Indonesië zijn landen in deze groep. Het grote probleem in deze landen bestaat uit de toenemende inkomensverschillen tussen de stad en het platteland. Die niet-agrarische sectoren zijn gegroeid als kool en de uitdaging voor de landbouw is om de inkomensverschillen te beperken en de armoede op het platteland te verminderen. Daartoe bepleit de Wereldbank de inzet van verschillende instrumenten. Via cultivaties, werkgelegenheid in de landbouw en de niet-agrarische sector, en migratie kan dit bereikt worden. Marktontwikkeling, met name voor hoogwaardige landbouwproducten biedt een mogelijkheid om de landbouw te diversifiëren en een concurrerende en arbeidsintensieve sector van kleine boeren te vormen. Deze landen hebben vanwege hun omvangrijke en arme bevolking een comparatief voordeel in deze sectoren. Dit beleid moet aangevuld worden met het stimuleren van een dynamische niet-agrarische sector, met name in plattelandssteden.

De derde groep landen tenslotte betreft verstedelijkte landen, waar de landbouw en de landbouwverwerkende industrie nog een substantieel deel van de economie uitmaken. Te

denken valt hierbij vooral aan de Latijns-Amerikaanse landen. De uitdaging in deze landen bestaat uit het benutten van de snelle uitbreiding van de moderne binnenlandse voedselmarkten en de ontwikkelende agrarische deelsectoren. Zij kunnen dit bereiken door effectieve producentenorganisaties die voldoen aan de hoge kwaliteitseisen die in de distributieketen door vooral supermarkten gesteld worden aan de leveranties. Om hun concurrentiekracht te vergroten moeten kleine boeren een betere toegang krijgen tot het ongelijk verdeelde land.

De Wereldbank geeft aan dat investeringen in de landbouw de meeste landen geen wind-eieren gelegd hebben en dat deze bijgedragen hebben aan de latere ontwikkeling van de industrie. Met name de agrarische landen kennen echter zeer lage publieke uitgaven voor de landbouw. Tegelijkertijd is de officiële ontwikkelingshulp die gericht is op de agrarische sector verminderd. Deze hulp concurreert in toenemende mate met sociale hulp en trekt bovendien oppositie aan van boeren in de donorlanden en van milieugroeperingen. Verder zijn donoren teleurgesteld, omdat de interventies in de plattelandsontwikkeling en het opleidingssysteem – die juist bepleit werden door de Wereldbank – slechte ervaringen hebben opgeleverd. De Wereldbank wijt dit aan een gebrekkig begrip van de dynamiek van de agrarische sector, aan zwak bestuur en aan de neiging van de donoren om een *one size fits all*-oplossing na te streven. De oplossing zou te vinden zijn in een versterking van de deskundigheid van zowel donor als ontvanger om goede programma's te ontwikkelen en om te investeren in bestuur en instituties voor een effectieve uitvoering van de programma's. De ontvangende landen moeten zich richten op de ontwikkeling van markten door de aanleg van infrastructuur, verbeteringen in het investeringsklimaat, een beter bestuur van natuurlijke bronnen en het toewijzen van eigendomsrechten. Het *World Development Report 2008* (World Bank, 2007) herhaalt keer op keer het belang van transparantie van beleid, van goed beleid, van verantwoording en van decentralisatie, niet bepaald een sterke kant van veel ontwikkelingslanden. De donorlanden moeten meer middelen inzetten, met name in de sfeer van mondiale publieke goederen, zoals een reeks van regels die de handel, het transport en de communicatie vergemakkelijken, of in nieuwe technologieën die bijdragen aan een betere gezondheid van de bevolking, aan gewasveredeling en dergelijke. De Wereldbank pleit ook voor een hervorming van de mondiale instituties, waaronder de Verenigde Naties, die de talloze agent-schappen zou moeten consolideren in een drietal: één voor ontwikkeling, één voor humanitaire aangelegenheden en één voor het milieu. Voor de Wereldbank zelf staan er geen voorgestelde hervormingen in het rapport.

## 10.6 Tot slot

Landbouwbeleid is in de afgelopen jaren in een veel breder perspectief komen te staan. Aanvankelijk was het vooral gericht op het verzekeren van een stabiel en redelijk inkomen van nationale boeren. Om strategische redenen wilden landen ook vaak zelfvoorzienend zijn. Prijzen werden ondersteund en de binnenlandse producenten werden met behulp van tariefmuren afgeschermd van internationale concurrenten. Ook werden vaak (export)subsidies verschaft. De noodzaak voor verdere ondersteuning van de agrarische sector is echter met name in de ontwikkelde landen afgenomen. De productiviteit in de landbouw is dus-

danig verhoogd dat er voldoende productie gewaarborgd is. Tevens heeft de internationale vervlechting van economieën de strategische noodzaak voor zelfvoorziening verminderd. De landbouwsector ligt ook directer onder vuur. Vanuit milieubelangen wordt gewezen op de verantwoordelijkheid die de landbouwproductie draagt voor de aantasting van het milieu, terwijl de wijze waarop de veeteelt ingericht is ook op verzet stuit. Niet alleen in de verstedelijkte plattelandseconomieën conflicteren de belangen van de stad met die van het platteland.

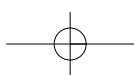
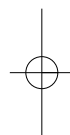
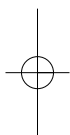
De veranderde positie van de landbouw heeft geleid tot grote veranderingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU, waar de steun aan de landbouwsector ontkoppeld is van de productie, en in toenemende mate verbonden raakt met de productie van maatschappelijke voorkeuren ten aanzien van milieu, dierenwelzijn, volksgezondheid en dergelijke.

Voor ontwikkelingslanden is de landbouw echter onveranderlijk van grote betekenis. Niet alleen is het aandeel van de landbouw in het nationaal inkomen daar veel groter dan in de ontwikkelde landen, de groei van de landbouw draagt ook in hoge mate bij aan de groei van het nationaal inkomen. De ontwikkelingslanden ondervinden echter nadelen van de bescherming die de landbouw in de ontwikkelde landen, maar zeker ook in de andere ontwikkelingslanden geniet. De protectie van de landbouwverwerkende industrie weerhoudt de producenten van primaire agrarische producten er bovendien van om hoger in de waardeketen terecht te komen. Zij blijven kwetsbaar voor de sterke schommelingen van de prijzen voor agrarische producten op de wereldmarkt. Om de agrarische sector in de ontwikkelingslanden tot bloei te brengen is geen standaardbeleid beschikbaar. De Wereldbank onderscheidt drie strategieën voor drie onderscheiden typen landen, maar erkent onmiddellijk dat elk land zijn eigen karakteristieken heeft. De aanbevelingen zijn dan ook erg algemeen en de moderne clichés worden hierbij niet geschuwd. De ontwikkelingslanden moeten hun bestuur (*governance*) verbeteren, moeten de eigendomsrechten garanderen, moeten zorg dragen voor een stabiel macro-economisch beleid, enzovoort. De ontwikkelde landen moeten de bescherming van hun landbouwsector opgeven en hun markten openstellen voor importen. Daarvan is ook in het hervormde GLB nog geen sprake. De winsten daarvan slaan overigens vooral neer in de ontwikkelde economieën zelf. De ontwikkelingslanden hebben vooral te winnen bij het openstellen van hun eigen markten. Voor een bijzondere positie voor hen binnen het WTO-regime lijkt niet veel grond meer te bestaan. De druk op de ontwikkelingslanden om hun (landbouw)markten te openen zal daarom toenemen. De tekenen daarvoor zijn al zichtbaar in de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU en ontwikkelingslanden (Bilal, 2007).

### Literatuur

- Anderson, K., W. Martin, and E. Valenzuela (2006a), The Relative Importance of Global Agricultural Subsidies and Market Access, *World Trade Review*, 5(3), 357-376
- Anderson, K., W. Martin, and D. van der Mensbrugghe (2006b), Doha Merchandise Trade Reform: What Is at Stake for Developing Countries?, *The World Bank Economic Review*, 20(2), 169-195

- Bilal, S. (2007), Redefining ACP-EU Trade Relations: Economic Partnership Agreements, in G. Laporte (Ed.), *The Cotonou Partnership Agreement: What Role in a Changing World?*, Maastricht: ECDPM
- Bureau, J.-M., and S. Tangermann (2000), Tariff Rate Quotas in the EU, *Agricultural and Resource Economics Review*, 29(1), 70-80
- Centraal Planbureau (2003), *Centraal Economisch Plan 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, hoofdstuk 4.1: Incoherent landbouwbeleid: gevolgen voor de ontwikkelingslanden
- Daugbjerg, C., and A. Swinbank (2007), The Politics of CAP Reform: Trade Negotiations, Institutional Settings and Blame Avoidance, *Journal of Common Market Studies*, 45(1), 1-22
- Europese Commissie (2003), Verordening (EG) No. 1782/2003 van de Raad, *Publicatieblad van de Europese Unie*, L 270, 21.10.2003
- Europese Commissie (2007), *Ontwerpbegroting 2008: Groei en werkgelegenheid staan centraal bij de uitgaven van de EU*, IP/07/597, Brussel: Europese Commissie
- Food and Agriculture Organization (2001), Impact of the Uruguay Round Agreements of Relevance to the Agricultural Sector: Winners and Losers, *FAO Trade Brief*, Rome: FAO
- OECD (2001), *The Uruguay Round Agreement on Agriculture. An Evaluation of its Implementation in OECD Countries*, Paris: OECD
- OECD (2004), *Analysis of the 2003 CAP Reform*, Paris: OECD
- Sociaal-Economische Raad (2006), *Cofinanciering van het EU-landbouwbeleid*, Advies 06/05, Den Haag: SER
- UNCTAD (2003), *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda*, New York: United Nations
- World Bank (2007), *World Development Report 2008. Agriculture for Development*, Washington DC: World Bank
- World Trade Organization (2004), *WTO Agriculture Negotiations. The Issues, and Where are we Now*, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/agric\\_e/negs\\_bkgrndoo\\_contents\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrndoo_contents_e.htm)





## HOOFDSTUK 11

## Het persoonsgebonden budget

*P.P.T. Jeurissen*

*W.G.M. van der Kraan*

*P. Vos*

### 11.1 Het persoonsgebonden budget

De gezondheidszorg wordt grotendeels collectief gefinancierd, via twee sociale verzekeringen: de Zorgverzekeringswet (Zvw) en de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). De AWBZ dekt de kosten van de ouderenzorg, de thuiszorg, de gehandicaptenzorg en (vanaf 2008) nog een beperkt deel van de kosten van de geestelijke gezondheidszorg. Bij beide wettelijke regelingen staat de bekostiging van zorgvoorzieningen voorop. Doordat de financiering van de zorgaanbieders in het systeem centraal staat, komt de vraag van zorggebruikers niet of nauwelijks rechtstreeks tot zijn recht. Al meer dan twintig jaar geleden benadrukte de Commissie-Dekker<sup>1</sup> het belang dat consumenten en producenten van zorg vaker in een rechtstreekse ruilrelatie tot elkaar komen te staan. Dit in schril contrast met de huidige situatie, waarin zelfstandige bestuursorganen, aanbieders en verzekeraars het zorgaanbod hebben dichtgetimmerd in regels en overeenkomsten.

In de jaren negentig kwam er steeds meer oog voor de problematische kanten van dit systeem. Kwaliteit en bereikbaarheid van het zorgaanbod (wachtlijsten) schoten te kort. Bij de doelmatigheid van de zorgproductie plaatsten deskundige waarnemers de nodige vraagtekens. Tegen deze achtergrond maakte in 1994 het persoonsgebonden budget (pgb) zijn opwachting. Dit schiep – voor het eerst – een rechtstreekse ruilrelatie tussen consument en producent. Zorggebruikers kregen de beschikking over een eigen budget om zelf de zorg in te kopen waarvan een indicatie-instelling had vastgesteld dat zij daaraan behoefte hadden.

Dit hoofdstuk gaat over deze misschien wel belangrijkste innovatie bij de financiering van onze gezondheidszorg. Om te beginnen schetsen wij in onderdeel 11.2 historie en praktijk van het pgb. Daarna bespreken wij in onderdeel 11.3 de doelmatigheid en het functioneren van het pgb. In het afrondende onderdeel stellen wij de centrale vraag aan de orde: is het pgb een succes geworden, of op een schitterende mislukking uitgedraaid?

<sup>1</sup> Commissie Structuur Financiering Gezondheidszorg (1987).

## 11.2 Ontstaan en praktijk van het pgb

### *Ontstaan*

De overheid wenst de positie van de zorggebruiker te versterken. Hiertoe zijn in de jaren tachtig en negentig allerlei strategieën ontwikkeld. Deze zijn erop gericht de informatie-achterstand van de zorgvrager door voorlichting te verkleinen en haar positie ook anderszins te verstevigen, bijvoorbeeld via subsidies voor patiëntenorganisaties. De meest vergaande strategie is zorggebruikers zelf een budget ter beschikking te stellen, dat zij naar eigen inzicht mogen besteden om in hun zorgbehoefte(n) te voorzien. In 1994 introduceerde de overheid het persoonsgebonden budget voor bepaalde via de AWBZ gefinancierde vormen van zorg.<sup>2</sup> Het ging om de verstrekking van een geldsom aan verzekerden die geïndiceerd zijn voor een bepaald type hulp, als alternatief voor zorg in natura. Door te spreken over een persoonsgebonden budget in plaats van over een 'cliëntgebonden budget' maakte het kabinet al meteen duidelijk dat de verzekerde het geld niet krijgt als cliënt van een bepaalde zorginstelling, maar dat zij als verzekerde vrij is om het geld te besteden.<sup>3</sup> De patiënt koopt zelf zorg in, in plaats van de haar zaak waarnemende zorgverzekeraar.

Cliëntenorganisaties omhelsden het persoonsgebonden budget, omdat dit cliënten meer mogelijkheden biedt om zelf hun leven in te richten. De overheid beklemtoonde dat het pgb de flexibiliteit van en de coördinatie tussen verschillende hulpverleners zou kunnen verbeteren.<sup>4</sup> De constructie leverde een bijdrage aan de emancipatie van de zorgvrager, en, was de gedachte, aan de kwaliteit en de doelmatigheid van de zorg. Het argument van de emancipatie spreekt voor zich. Het pgb zou bijdragen aan de kwaliteit van de zorg doordat het tot een betere afstemming tussen vraag en aanbod leidt. En het zou bijdragen aan een doelmatiger zorgverlening omdat overheadkosten wegvallen en de verruiming van het aantal (potentiële) aanbieders de concurrentie op de zorgmarkt bevordert.<sup>5</sup>

Bij de invoering van het persoonsgebonden budget zag de overheid het als een dwingende voorwaarde dat de zorgconsument over voldoende deskundigheid beschikt om de benodigde zorg, zowel qua vorm als kwaliteit, te beoordelen. De budgethouder kon voor de administratieve taken en de werkgeversfunctie ondersteund worden door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). Daarnaast moest de zorgvrager de mogelijkheid krijgen om zich te oriënteren op mogelijkheden en alternatieven. Hier ligt een ondersteunende taak voor private patiëntenorganisaties en de publieke MEE-organisaties.<sup>6</sup> Uiteindelijk is het pgb met de volgende uitgangspunten geïntroduceerd: budgettaire neutraliteit van deze separate subsidie-regeling in tegenstelling tot de verstrekking in natura, keuzevrijheid voor de zorgvrager tussen het pgb en zorg in natura, volledige bestedingsvrijheid binnen het zorgdomein, inschakeling van verenigingen van budgethouders voor ondersteuning bij de wettelijk verplichte administratieve verantwoording (later is dit overgegaan naar de Sociale Verzekeringsbank), en een onafhankelijke toetsing die plaatsvindt door de deskundigen van het uitvoerings-

<sup>2</sup> Van der Kraan (2006).

<sup>3</sup> Tweede Kamer (1994-1995a).

<sup>4</sup> Van der Kraan (2001).

<sup>5</sup> Tweede Kamer (1994-1995b).

<sup>6</sup> MEE-organisaties bieden onafhankelijke en laagdrempelige hulp aan mensen met een handicap, functiebeperking of chronische ziekte.

orgaan Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Dit toetst de zorgbehoefte en de rechtmatigheid ervan door middel van de criteria van gebruikelijke zorg en het ontbreken van zogenaamde voorliggende voorzieningen.<sup>7</sup>

Onzekerheid over de mogelijkheid om (centraal) de uitgaven van het persoonsgebonden budget te kunnen beheersen, speelde een belangrijke rol bij de vormgeving van de pgb-regeling. Met een vergelijkbare constructie was niet eerder ervaring opgedaan. De pgb-experimenten begonnen in de thuiszorg en bij de zorg voor verstandelijk gehandicapten. Daarna is de toepassing van het pgb langzaam uitgebreid naar andere onderdelen van de AWBZ. In 2000 wisten cliënten van AWBZ-zorg via de rechter een 'recht op zorg' af te dwingen, waardoor – ook voor pgb's – volumebeperkingen onder druk kwamen. In april 2003 is vervolgens de pgb-regeling nieuwe stijl ingevoerd. Nieuw was dat een *functionele* indicatie van de zorgbehoefte voortaan de basis werd om het budget vast te stellen. In de oude situatie kreeg de cliënt een indicatie voor bepaalde *voorzieningen* (waarvan de omschrijving was gekoppeld aan typen aanbieders). Deze overgang van institutioneel naar functioneel paste in een meer algemene hervorming van het stelsel van zorgverzekeringen, van aanbod- naar vraaggericht. Net als bij de institutionele indicatie gaf de functionele indicatie recht op keuze tussen een pgb of zorg in natura.<sup>8</sup> Voor pgb-houders heeft deze overgang de bestedingsmogelijkheden verder verruimd.

In 2006 is het met de inwerkingtreding van de Zorgverzekeringswet ook mogelijk geworden om, zij het op zeer bescheiden schaal, een persoonsgebonden budget aan te vragen in de curatieve zorg. Vooralsnog is dit alleen mogelijk voor voorzieningen voor visueel gehandicapten. In 2008 is er tevens een pgb voor de geestelijke gezondheidszorg ingevoerd. Deze sector valt vanaf 1 januari 2008 voor tachtig procent onder de Zvw; de rest blijft in de AWBZ. De Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) zal de toepassingen in de Zvw in 2008 evalueren.

#### *Het pgb in de praktijk*

De procesgang bij het pgb-nieuwe stijl is als volgt:

- De verzekerde vraagt een AWBZ-indicatie aan bij het CIZ/Bureau Jeugdzorg.
- Het CIZ/Bureau Jeugdzorg stelt vast of er voorliggende voorzieningen zijn en hoeveel niet-gebruikelijke zorg de verzekerde nodig heeft (het recht); inmiddels gebeurt dit in de AWBZ met zogenaamde zorgzwaartepakketten (zzp's). Deze zijn enigszins vergelijkbaar met de diagnosebehandelcombinaties (dbc's) in de Zorgverzekeringswet.
- De verzekerde kiest tussen zorg in natura en pgb.
- Het zorgkantoor dat werkt in de regio waarin de verzekerde woont kent een pgb toe.
- Het zorgkantoor betaalt het pgb via voorschotten op de bank- of girorekening van de verzekerde of van de Sociale Verzekeringsbank (dit laatste als de pgb-houder de administratieve taken aan de SVB heeft overgedragen).

<sup>7</sup> De aanvrager is zelf verantwoordelijk voor een aantal niet-gespecificeerde gebruikelijke handelingen en moet eerst gebruik maken van algemeen toegankelijke voorzieningen, bijvoorbeeld woningaanpassingen in het kader van de Wet voorzieningen gehandicaptenzorg.

<sup>8</sup> Oostrik en Huijsman (2006).

## HOOFDSTUK 11

- De verzekerde koopt zorg in; zij doet dit zelf of roept de hulp in van een van de inmiddels ontstane intermediaire voorzieningen.
- De verzekerde legt verantwoording af aan het zorgkantoor volgens vooraf overeengekomen procedures.
- De verzekerde betaalt niet uitgegeven geld terug aan het zorgkantoor.

Tabel 11.1 Pgb versus naturazorg: tarieven

|                                                   | Pgb-indicatie | Tarief (€) <sup>a</sup> | Natura  | Tarief (€) <sup>a</sup> |
|---------------------------------------------------|---------------|-------------------------|---------|-------------------------|
| Huishoudelijke zorg WMO <sup>9</sup>              | 10 uur        | 7.592                   | AWBZ    | 12.012                  |
| Verpleging en verzorging                          |               |                         |         |                         |
| • Persoonlijke verzorging per week                | 7-9,9 uur     | 12.033                  | 8,5 uur | 17.893                  |
| • Verpleging per week                             | 4-6,9 uur     | 13.356                  | 5,5 uur | 18.675                  |
| • Ondersteunende begeleiding per week             | 1-2 uur       | 1.768                   | 1,5 uur | 3.533                   |
| Gehandicaptenzorg                                 |               |                         |         |                         |
| • Dagdelen ondersteunende begeleiding met vervoer | 4             | 10.303                  |         |                         |
| • Dagdelen activerende begeleiding met vervoer    | 2             | 5.840                   |         |                         |

a. Tarieven zijn doorgerekend op jaarbasis (niveau 2008); het betreft brutotarieven zonder de eigen bijdrage.

*Ervaringen*

Ook al bestond ten tijde van de invoering van het pgb een breed draagvlak voor dit nieuwe instrument, er waren ook bezwaren. Zo bestond vrees voor oneigenlijk gebruik van het geld door de budgethouders ('weglekken' van collectieve middelen), voor een verslechtering van de arbeidsvoorwaarden van het zorgpersoneel, voor het ontstaan van een zwart circuit van hulpverleners, voor vermindering van de kwaliteit van zorg en voor een aanzuigende werking op de vraag naar thuiszorg. Het zal duidelijk zijn dat deze bezwaren uit verschillende hoeken naar voren werden gebracht: het Ministerie van Financiën, vakbonden en zorginstellingen. De gedachtewisseling over deze bezwaren vertraagde de introductie van het pgb en blijft in feite tot op de dag van vandaag actueel. Vooral in 2007 kwamen de bezwaren in alle hevigheid terug op de agenda, als reactie op snelle kostenstijgingen die samenhangen met het steeds meer versoepelen en verbreden van de werking van de regeling.

Toch zijn over het algemeen positieve ervaringen met het persoonsgebonden budget opgedaan. Vooral het feit dat de budgethouder meer regie over zijn eigen leven ervaart en ook daadwerkelijk krijgt, wordt als het grote winstpunt van het pgb gezien. Knelpunten zijn er ook voor de consument: de ingewikkelde procedures, de administratieve lasten en de beperkte keuzemogelijkheden.<sup>10</sup> Als uitvloeisel van het streven de administratieve lasten voor pgb-houders te beperken werd in 2007 een verantwoordingsvrije voet ingevoerd van 2.500 euro per jaar. Deze is echter met ingang van 2008 weer afgeschaft, net zoals de mogelijkheid om tien procent van het budget over te hevelen naar het volgende jaar.

<sup>9</sup> Het voorbeeld is van de gemeente Emmen. Emmen heeft besloten om het tarief van het persoonsgebonden budget in 2008 op te hogen naar honderd procent van de gemeentelijke inkoopprijs voor naturazorg. Deze is nog steeds fors lager dan het oude (2006) naturatarief in de AWBZ.

<sup>10</sup> Van der Kraan (2001).

Onlangs heeft Bureau HHM de kwaliteit vergeleken van zorg die is ingekocht met een pgb en van zorg in natura. De eindconclusie luidt dat budgethouders de kwaliteit van de zorg goed tot zeer goed vinden. Toch rapporteren de opstellers wel een aantal aandachtspunten:

- Opleiding: een grote groep zorgverleners aan pgb-houders heeft geen erkende opleiding.
- Bij de AWBZ-zorgaanspraak 'ondersteunende begeleiding' is de aanwezigheid van een ondersteuningsplan vereist; dit legt afspraken tussen cliënt en zorgverlener vast en komt in de pgb-situatie niet altijd op een adequate manier tot stand.
- Bij de zorgaanspraken 'activerende begeleiding' en 'ondersteunende begeleiding' ligt het percentage klachten van pgb-houders hoger dan bij zorg in natura; met het oog op die klachten wisselen pgb-houders vaker van hulpverlener.
- Bij 'activerende begeleiding' zijn de pgb-houders minder positief over de mate waarin doelen worden bereikt dan cliënten die zorg in natura krijgen; bij 'ondersteunende begeleiding' laten de budgethouders zich daarentegen positiever uit.

### 11.3 Doelmatigheid en effecten van het persoonsgebonden budget

Onder bepaalde voorwaarden kunnen persoonsgebonden budgetten de afstemming tussen vraag en aanbod verbeteren; ze vormen ook een 'luis-in-de-pels' voor een verstard collectief georganiseerd aanbod. In de jaren negentig kwamen wachtlijsten en een gebrek aan patiëntgerichtheid sterk in de belangstelling te staan. Gesignaleerde tekortkomingen werden getypeerd met de veelgehoorde leus: private rijkdom en publieke armoede. Dat voor zo'n vergaand systeem als een pgb werd gekozen onderstreept de destijds ervaren urgentie. Wat zijn – vanuit economische optiek – de voordelen van het pgb?

Bij het pgb komen – nadat de indicatie is afgegeven – beslissen, betalen en genieten in sterke mate in één hand te liggen. Bij afwezigheid van marktimperfecties ontstaat dan een betere afstemming van vraag en aanbod. Er bestaat één belangrijke kanttekening: persoonsgebonden budgetten koppelen weliswaar beslissen aan genieten, maar de betaling geschiedt voor een groot deel nog steeds collectief – al kent de regeling een behoorlijke inkomensafhankelijke eigen bijdrage.

#### Eigen bijdragen in de AWBZ

Iedereen ouder dan achttien jaar die een beroep doet op een AWBZ-voorziening moet een eigen bijdrage betalen die afhankelijk is van inkomen, leeftijd en gezinssituatie. Deze regeling wordt uitgevoerd door het Centraal Administratie Kantoor Bijzondere Zorgkosten. Het gaat om behoorlijke bedragen. Een gezin waarvan één van de partners jonger is dan vijfenzeventig jaar moet in 2008 bijvoorbeeld vijftien procent van het maandelijkse verzamelinkomen boven een drempelbedrag van 21.000 euro per jaar, of als dat lager is, circa dertig procent van het pgb, afdragen als eigen bijdrage.

Dat de consumentensoevereiniteit toeneemt heeft waarschijnlijk een positief welvaartseffect voor zorggebruikers. Door de collectieve financiering bestaat evenwel het risico van overconsumptie, maar dit risico is niet per se groter dan bij naturazorg. Bovendien, de tarieven van persoonsgebonden budgetten kennen een afslag: ze liggen aanmerkelijk lager dan het tarief van vergelijkbare zorg in natura. Op macroniveau worden de kosten van de regeling in principe in toom gehouden door het beschikbare budget, maar dit valt in de praktijk lastig te handhaven. Zo moet de verleende zorg vaak op inhoudelijke gronden worden gecontinueerd en wordt het pgb verkregen op grond van hetzelfde indicatiebesluit als naturazorg. Het recht op zorg kan pgb'ers – zolang de regeling bestaat – niet worden ontzegd en dit zou politiek trouwens op grote problemen stuiten. Tenzij het bereik van verzekerde zorgzwaartepakketten wordt ingeperkt of het CIZ volgens strengere protocollen gaat indiceren, valt de ontwikkeling van de uitgaven moeilijk te beheersen, ook al omdat het CIZ momenteel niet is gebonden aan een vast jaarbudget. In het laatste geval zouden CIZ-medewerkers bij een dreigende budgetoverschrijding gedwongen zijn bij de indicatiestelling scherper te prioriteren. In de praktijk is het uitgavenplafond tot nu toe – net als bij de naturazorg – uiterst poreus gebleken.

Het feit dat persoonsgebonden budgetten – eenmaal toegekend – zeer ruime bestedingsmogelijkheden bieden, schept prikkels voor opportunistisch gedrag. Burgers kunnen voor hen aantrekkelijke producten en diensten inkopen die de legitimiteit van de regeling aantasten en waarvoor deze bij nader inzien nooit was bedoeld. Bij *vouchers* (zorgrechten) of persoonsvolgende budgetten speelt dit probleem minder: bijvoorbeeld door oormerking van de bestedingsmogelijkheden tot de bestaande instellingen, met andere woorden tot inkoop van 'erkende' zorgverlening. *Vouchers* kunnen zo rechtmatigheidsvraagstukken beter beheersbaar maken, maar tegelijk beperken ze de emanciperende en allocatieve werking van persoonsgebonden budgetten. De politieke keuze voor het pgb laat zien dat deze argumenten tot nu toe de doorslag hebben gegeven. Hierin zou verandering kunnen komen naarmate voorbeelden van oneigenlijk gebruik meer publiciteit krijgen of het budgettaire beslag verder toeneemt.

In de rest van dit onderdeel identificeren wij vijf belangrijke aspecten van de bestaande pgb-regeling: (1) de klanttevredenheid is buitengewoon hoog, (2) de uitgaven (collectieve lasten) stijgen sterk, (3) de beperkte substitutie-effecten met de traditionele zorg in natura, (4) signalen voor rechtmatigheids- en legitimiteitsproblemen, en (5) de opkomst van een nieuwe markt van gespecialiseerde persoonlijke dienstverlening.

#### *Hoge klanttevredenheid*

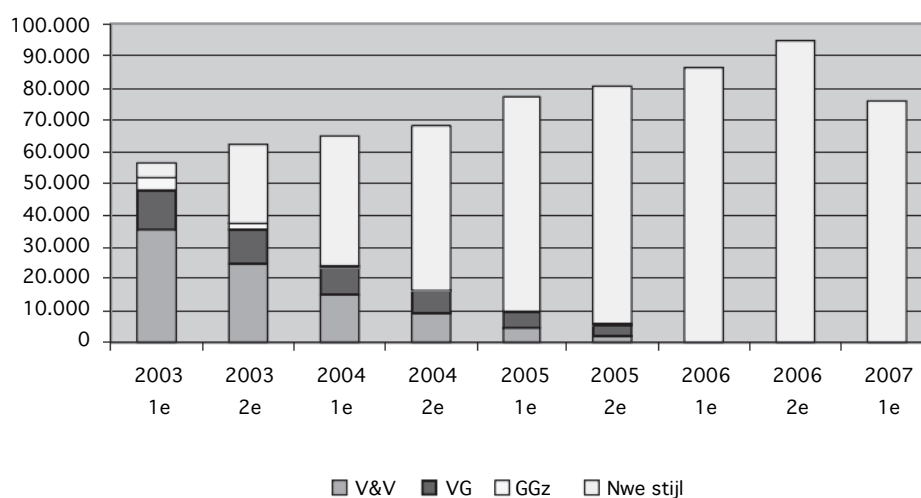
Patiënten tonen zich erg tevreden met hun persoonsgebonden budget: keer op keer verschijnen gunstige evaluaties en het aantal gebruikers groeit dan ook snel; zie figuur 11.1. De publieke bekendheid van de regeling is groot. Politici verheugen zich in extra populariteit – bij patiëntenorganisaties, bij gebruikers (het aantal oudere, gehandicapte en chronisch zieke zorgvragers is inmiddels zeer groot) – als zij de werkingssfeer van de regeling uitbreiden. Dit is precies wat er is gebeurd. Sectorale experimenten zijn uitgerold tot een AWBZ-brede regeling. De klantvriendelijkheid is toegenomen door de toezichthouders op grotere afstand te plaatsen en door de administratieve lastendruk te verlagen. Patiënten krijgen het budget op hun eigen rekening gestort en hoeven niet alle uitgaven te verantwoorden. Het is niet overdreven te stellen dat het pgb een buitengewoon positief imago heeft en zich heeft ontwikkeld tot één van de populairste publieke regelingen.

## HET PERSOONSGEBONDEN BUDGET

*Kostenexplosie*

De keerzijde van het succes van de pgb-regeling is dat de kosten snel stijgen. Het volume is tussen 1998 en 2006 bijna vertienvoudigd van ruim 10.000 naar bijna 95.000 gebruikers. De uitgaven voor het pgb stegen van negentig miljoen euro tot ver boven de één miljard euro. Uiteindelijk hebben de zorgkantoren in 2006 voor 1,25 miljard euro aan budgetten toegekend, wat heeft bijgedragen aan een forse overschrijding van het Budgettair Kader Zorg. De overheveling, met ingang van 2007, van de huishoudelijke verzorging (bijna 30.000 budgethouders) van de AWBZ naar de gemeenten matigde het tempo van de uitgavengroei niet.<sup>10</sup> Staatssecretaris Bussemaker van VWS zag zich herhaaldelijk gedwongen om het subsidieplafond op te hogen; de raming van de uitgaven voor 2007 is – ondanks de overheveling naar de Wmo – in drie stappen verhoogd naar bijna 1,5 miljard euro.<sup>11</sup> Bij brief van 9 november aan de Tweede Kamer kondigde de staatssecretaris aan dat het budgetplafond 2008 op 1,75 miljard euro wordt vastgesteld. Als het huidige stijgingspercentage zich continueert, lijkt daarmee een nieuwe tegenvaller te zijn ingebakken. Tijdens een spoeddebat op 12 maart 2008 stelde de staatssecretaris echter dat zij nog geen signalen heeft dat dit plafond al weer in zicht is. Desalniettemin lopen er momenteel vijf (!) externe onderzoeken naar de kostengroei van de pgb's.<sup>12</sup>

*Figuur 11.1 Aantal budgethouders*



V&V: verpleging en verzorging (thuiszorg, verpleeghuiszorg, verzorgingshuiszorg).

VG: zorg voor verstandelijk gehandicapten.

GGz: geestelijke gezondheidszorg.

Nwe stijl: pgb.

Bron: College voor Zorgverzekeringen (2007)

<sup>10</sup> Deze overheveling is geregeld in de Wet maatschappelijk ondersteuning (Wmo).

<sup>11</sup> College voor Zorgverzekeringen (2007).

<sup>12</sup> *Het Financieel Dagblad*, 13 maart 2008.

Bij de toekenning van het pgb bestaan grote regionale verschillen. Het Nederlandse gemiddelde ligt op 460 budgethouders per 100.000 inwoners. Koploper Groningen heeft echter 880 budgethouders per 100.000 inwoners, hekkensluiter Zaanstad/Waterland niet meer dan 269. Voor deze forse verschillen bestaan geen goede epidemiologische of demografische verklaringen. Dit suggereert dat bij de indicatiestelling ook andere factoren dan de objectief bepaalde zorgvraagfactoren een rol spelen, zoals de regionale beschikbaarheid van zorgaanbod. Over de algemene oorzaken van de stijging van het aantal budgethouders bestaan wel vermoedens. Het gaat waarschijnlijk om een combinatie van stijgende bekendheid van de regeling en haar populariteit bij potentiële zorgvragers. Meer specifieke oorzaken zijn hoogstwaarschijnlijk:

- De introductie van een verantwoordingsvrij bedrag van 2.500 euro.
- De verruiming van de zogenaamde tweedagenregeling naar drie dagen.<sup>13</sup>
- De verlaging van het verantwoordingsritme.
- Mogelijkheden om bestaande mantelzorg (verleend door burens, kennissen of familie) te monetariseren.
- De geconstateerde toename van het aantal geïndiceerde 'autisme-spectrumstoornissen' bij kinderen (ADHD, PPD-NOS, Asperger),<sup>14</sup> waarvoor geen adequaat aanbod van zorg in natura bestaat.

Voor een deel blijkt het pgb dus ook een stimulans te zijn voor zorginnovatie: de zorg voor de bedoelde groepen kinderen was er eerst niet.

Het aantal persoonsgebonden budgetten is zo snel toegenomen en is nu dusdanig groot dat de regeling niet alleen in budgettaire zin op de politieke agenda staat (wel of niet schuiven met regiobudgetten, bevriezen van tarieven, en dergelijke). Tevens bestaat behoefte aan een meer strategische heroriëntatie. In het afsluitende onderdeel komen wij hierop terug.

#### *Weinig substitutie met naturazorg*

Het budgettaire probleem met de pgb's zou niet bestaan als de hoeveelheid in natura verleende zorg navenant zou dalen. Dan zou immers zijn voldaan aan de eerste bij de invoering van de regeling geformuleerde randvoorwaarde van budgettaire neutraliteit. Die is echter geschonden. Uit onderzoek blijkt dat nauwelijks sprake is van zorginhoudelijke en financiële substitutie tussen persoonsgebonden budgetten en de overige via de AWBZ gefinancierde zorgvoorzieningen.<sup>15</sup> Bij nadere beschouwing is dit weinig verrassend. Het is bijvoorbeeld een logisch gevolg van het feit dat patiënten soms andere zorg willen dan de door instellingen geleverde zorg. Soms hebben zij ook een andere zorgvraag dan is geïndiceerd. Zij kunnen naar eigen behoefte zorg inkopen, omdat het pgb ruimhartige mogelijkheden biedt invulling te geven aan persoonlijke vragen naar specifieke dienstverlening, in een enkel geval tot

<sup>13</sup> Deze regeling houdt in dat burgers maximaal drie dagen als werkgever kunnen functioneren, zonder dat zij inhoudingsplichtig zijn voor wat betreft belastingen en sociale premies. De werknemer dient de aan hem bruto uitgekeerde werkgeversinhouningen zelf met de Belastingdienst te verrekenen.

<sup>14</sup> ADHD: Attention Deficit Hyperactivity Disorder; PDD-NOS: Pervasive Development Disorder Not Otherwise Specified.



vakanties aan toe. Met andere woorden: patiënten willen wat anders dan wat instellingen kunnen of willen leveren.

Er bestaat nog een andere verklaring voor de geringe mate van substitutie. Soms is geen goede reguliere zorg voorhanden. Zo hebben veel ouders van kinderen met psychische aandoeningen gekozen voor een persoonsgebonden budget, omdat de reguliere jeugdzorg kampt met lange wachtlijsten en vaak geen individuele zorgprogramma's (afgestemd op de situatie van het huishouden) voor deze autisme-spectrumstoornissen heeft ontwikkeld. Het persoonsgebonden budget mobiliseert latent aanwezige zorgvraag, en tevens 'slappend' zorgaanbod dat daarin voorziet; zie hierna.

Bij de gevestigde zorgaanbieders ligt ook een oorzaak. Persoonsgebonden budgetten zijn weliswaar populair bij de gebruiker, maar veel gevestigde instellingen hadden zo hun aarzelingen. Ze waren vaak niet in staat om specifieke wensen in te passen in hun behandelprogramma's. Hun kostenprofiel (hoge overhead, dure gebouwen en kostbare cao's) past niet binnen het verlaagde tarief van het persoonsgebonden budget. De meeste instellingen kunnen deze nieuwe en flexibele diensten domweg niet leveren tegen de geldende pgb-tarieven, die vijftientwintig procent lager liggen. Zorggebruikers met een pgb zoeken hun zorg vaak dus ook min of meer noodgedwongen buiten de traditionele instellingen. In de praktijk beschikken zij over drie alternatieven.

Ten eerste is er de monetarisering van voorheen 'gratis' ontvangen mantelzorg, die door sommigen auteurs meer<sup>15</sup> dan andere als een probleem voor de betaalbaarheid van de totale AWBZ wordt beschouwd. Ten tweede kunnen zij een beroep doen op kleinschalige instellingen en vrijeberoepsbeoefenaren die de zorg goedkoper en flexibeler aanbieden. Voorbeelden zijn de Thomashuizen en nieuwe praktijken die zorgprofessionals oprichten buiten de vertrouwde instellingen. Ten derde doen zorggebruikers met een pgb een beroep op de velen – verzorgenden, verpleegkundigen, therapeuten – die de reguliere zorg vaarwel hebben gezegd, maar die nog wel beschikbaar zijn om dit werk tegen bepaalde voorwaarden op zich te nemen. Specifieke pgb-bemiddelingsbureaus, een andere nieuwe bedrijfstak, hebben veelal dit soort zorgaanbieders in hun bestand. Overigens is het activeren van dit latente arbeidsaanbod een belangrijk positief neveneffect: het helpt arbeidsmarktproblemen in de zorgsector te verminderen.<sup>17</sup>

Substitutie is in veel opzichten een beoogd gevolg van de pgb-regeling, maar de ooit als aanvullend bedoelde regeling is uit zijn voegen gebarsten en gedraagt zich als koekoeksjong in het AWBZ-nest. Het is tijd voor een keuze: een uit het oogpunt van de overheidsfinanciën financieel houdbaar persoonsgebonden budget vereist op zijn minst dat mogelijke inderdieneffecten met de rest van de AWBZ kunnen worden geïncasseerd. Dit kan, paradoxaal genoeg, een verhoging van de pgb-tarieven (of natuurlijk een verlaging van de tarieven voor aanbieders van zorg in natura) inhouden.

15 Ramakers *et al.* (2007).

16 Van den Berg (2005).

17 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006).

*Problemen met de rechtmatigheid?*

De media hebben recent bericht over misbruik van het persoonsgebonden budget. Het ging daarbij om vakanties en andere vormen van private consumptie die uit het pgb werden gefinancierd. De eerste categorie hangt samen met de ruime bestedingsvrijheid; andere consumptieve bestedingen zouden plaatsvinden doordat hulpverleners volgens deze berichten meewerken aan het opstellen van fictieve contracten en doordat, zoals gezegd, in 2007 met een verantwoordingsvrije drempel van maximaal 2.500 euro werd gewerkt. Naar mogelijk misbruik loopt onderzoek. Het gaat hier ook om een afweging tussen de extra (niet-monetaire) kosten voor de gebruiker (administratieve lasten) en de baten voor de collectieve kas door verbeterde controlemogelijkheden. Beleidsmakers hebben dit laatste argument het zwaarst laten wegen. Zowel het verantwoordingsvrije bedrag als de mogelijkheid om tien procent van het budget mee te nemen naar het volgende kalenderjaar zijn met ingang van 2008 afgeschaft.

*Een nieuwe sector*

In de afgelopen tien jaar zijn door de introductie van het persoonsgebonden budget nieuwe vormen van zorg van de grond gekomen. Hoe zien die er uit?

Binnen de *gehandicaptenzorg* gaat het meeste geld naar kleinschalige verblijfsfuncties, voornamelijk voor jongeren. Dit is mogelijk omdat veelal een sterke betrokkenheid bestaat van familieleden – bijvoorbeeld de ouders van deze kinderen – die zulke faciliteiten gezamenlijk willen opzetten. Omdat het langdurige zorg betreft, zijn de budgethouders zeker van de continuïteit van de financiering, waardoor langdurige verplichtingen – kenmerkend voor verblijfsfuncties – kunnen worden aangegaan. Nieuwe toetreders, zoals de Thomashuizen, zijn actief op deze markt. Dit is zonder meer een verrijking van het zorgstelsel en een sterke verbetering van de leefsituatie van alle betrokkenen.

In de *ouderenzorg* gaat het tot nu toe vooral om extramurale zorg (thuiszorg). Ouderen (gesteund door hun kinderen) willen zo lang mogelijk thuis blijven wonen waardoor specifieke vragen ontstaan op het terrein van hoofdzakelijk de extramurale dienstverlening. Het pgb vervult in deze situaties een functie bij maatschappelijke participatie en de kwaliteit van leven. In de afgelopen jaren is er herhaaldelijk op gewezen dat deze functie, hoe belangrijk ook, niet thuishoort in een zorgverzekering als de AWBZ. Dit geldt niet voor de thuisverpleging en voor 'ziekenhuisverplaatste zorg'. Die hoort uiteraard een plaats te hebben in het basispakket van een zorgverzekering.

De *geestelijke gezondheidszorg* toont de laatste jaren een snelle groei. Feitelijk gaat het hier over zorg voor twee groepen patiënten. Er bestaat een groep chronisch-psychiatrische patiënten die in staat is maatschappelijk te blijven functioneren, mits met aangepaste ondersteuning. Dit zijn patiënten van middelbare leeftijd, die over een goed inzicht in hun ziekte en hun beperkingen beschikken. Zij zijn vaak gemotiveerd om de – in deze sector op zichzelf mogelijke – rol van coproducent op zich te nemen. Hier zien we een nieuwe en veelbelovende complementariteit van met een pgb ingekochte maatschappelijke participatie en noodzakelijke medische behandeling. De andere groep wordt gevormd door de al genoemde kinderen met gedragsproblematiek, die bijvoorbeeld wordt veroorzaakt door een aandoening binnen het autismespectrum (ADHD, PPD-NOS, Asperger). Voor hen is vaak geen adequate zorg en

begeleiding voorhanden. Hier is het pgb in de eerste plaats een alternatief, een compensatie voor een zorgiaat.

#### 11.4 Enkele conclusies met het oog op de toekomst

Het belangrijkste negatieve aspect van het persoonsgebonden budget is de snelle kostenstijging van de regeling. Wij denken dat zij een gevolg is van enkele specifieke keuzen bij de vormgeving van het pgb. Het gaat dan om de relatief lage tarieven, in combinatie met de huidige maximale bestedingsvrijheid en relatief geringe verantwoordingseisen. Op de achtergrond speelt bovendien een fundamenteel probleem. Het persoonsgebonden budget – aanvankelijk een bescheiden subsidieregeling voor (aanvullende) diensten, die moeilijk vanuit een verstatelijk aanbod zijn te leveren – ontwikkelt zich tegen de grenzen van de regelgeving in steeds meer tot een volwaardig en patiëntgestuurd alternatief voor diezelfde AWBZ. Ook de naturazorg blijft (fors) groeien. Deze situatie dwingt tot de formulering van een beleidsstrategie voor het pgb, want de regeling is in politiek zwaar weer beland. Bezuinigingen op het pgb lijken op komst. Zelfs een principiële discussie over de toekomst van de regeling als zodanig is denkbaar.

Aan de negatieve kant van de pgb-balans staan incidenten met de rechtmatigheid, maar die kunnen worden tegengegaan met behulp van beschikbare technische oplossingen. Voor een deel is daarmee al een begin gemaakt. Veruit de belangrijkste problemen zijn de exploderende uitgavenontwikkeling en de uitblijvende substitutie met de reguliere zorg in natura. Deze twee minpunten hangen met elkaar samen en ze zijn bovendien het gevolg van in het verleden gemaakte keuzen; liever gezegd van het achterwege blijven van politieke keuzen. Beleidsmakers hadden van de bekostiging van de AWBZ-gefinancierde zorg en de financiering van de pgb's communicerende vaten moeten maken, onder het motto *de klant beslist en het aanbod volgt de vraag*.

Aan de positieve kant staan de klanttevredenheid en de vermoedelijk grote allocatieve efficiency. En er is meer positiefs te melden. Het pgb prikkelt zorgaanbieders tot doelmatigheid en tot het leveren van kwaliteit. Het pgb faciliteert het ontstaan van nieuw, vaak kleinschalig zorgaanbod. Dat is goed voor de klant en goed voor de concurrentie. Het pgb bevordert ook de groei van een nieuwe arbeidsmarkt in de zorgsector, namelijk die van de persoonlijke dienstverlening. Het pgb mobiliseert zodoende latent zorgaanbod.

Onze conclusie is dat de balans doorslaat ten gunste van het persoonsgebonden budget. Het draagt bij aan de borging van publieke belangen in de zorg: kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid. Deze pluspunten winnen aan gewicht op het moment dat belangrijke veranderingen ook in de AWBZ hun beslag krijgen: zorgzwaartepakketten met integrale prestatieprijzen (risico van de zorgaanbieder op investeringen in onroerende zaken), selectieve zorginkoop door de zorgverzekeraar en sturen van verzekerden (risico zorgaanbieder op productie en afzet), en de komst van transparante kwaliteit van verleende zorg (risico zorgaanbieder op imago en dus aantrekkingskracht op klanten). De gecombineerde werking van deze risico's en een verdere groei van het pgb zullen stellig grote veranderingen teweegbrengen, grosso modo ten faveure van de zorgconsument.

Al met al komen wij dus tot een positief oordeel over het pgb, maar wat moet er veranderen om een politieke deconfiture van het instrument af te wenden? Deze dreigende deconfiture hangt natuurlijk vooral samen met de uitgavenontwikkeling. De rechtmatigheidsproblemen, als gevolg van een doorgeschoten minimalisering van de verantwoordingsplicht, lijken inmiddels voor een deel te zijn opgelost door het terugdraaien van een aantal versoepelingen per 1 januari 2008. De lont kan uit het kruitvat van de uitgavenstijging worden getrokken door het pgb te herpositioneren in de richting van zijn kerntaken. De bestedingsmogelijkheden zouden kunnen worden beperkt door uitgaven ten laste van het pgb te koppelen aan de inzet van een 'professionele' hulpverlener, en monetarisering van mantelzorg te verhinderen. Deze beleidsinzet kan honderden miljoenen euro's per jaar opleveren. De vrijgevallen middelen kunnen vervolgens worden ingezet om de pgb-tarieven op te hogen in de richting van de tarieven voor naturazorg. Hierdoor komt de substitutie tussen naturazorg en pgb's daadwerkelijk op gang.

Dit is een gewaagde, maar naar onze mening toch kansrijke strategie. Wel ontbreekt nog een strategisch kader. Ten eerste moet de functie van het pgb in het financieringsstelsel van de zorg helder zijn. Ten tweede is het nodig politiek draagvlak te creëren.

#### *De functie van het pgb*

De functie van het pgb zien wij voornamelijk op het terrein van de zorg voor chronisch zieken en gehandicapten. Een pgb werkt goed in situaties waarin behoefte bestaat aan langdurige zorg en aan maatschappelijke ondersteuning. Een pgb maakt het dan gemakkelijker voor de zorggebruiker of haar zaakwaarnemer om flexibel regie over het eigen leven te kunnen voeren. In de praktijk zijn dit minimaal de doelgroepen die ook nu gebruik van het pgb maken. Voor veel nieuwe doelgroepen, bijvoorbeeld gebruikers van complexe ketenzorg en *disease-management*programma's, is een *persoonsvolgend* budget waarschijnlijk effectiever. Dit laatste valt te combineren met een sterke, brede eerstelijnszorg, met de huisarts als poortwachter en budgethouder. In die rol is hij de inkooppartner van de zorgverzekeraar en de gemeente. De eerste lijn is in onze ogen een coproductie van zorgsector en lokaal bestuur. Zulke zorgketens zijn er bijvoorbeeld al voor patiënten met diabetes, astma, hartfalen, reuma en een aantal psychiatrische aandoeningen. Financiering door middel van een *persoonsvolgend* budget zou de kwaliteit van deze zorg sterk bevorderen.

Voor complexe medische zorg blijft selectieve zorginkoop door de zorgverzekeraar de aangewezen optie. In de naturazorg, in de gehandicaptensector, de ouderenzorg en de langdurige geestelijke gezondheidszorg kan – als cliënten niet voor een pgb kiezen, het *persoonsvolgend* budget met of zonder *vouchers* het dominante financieringsprincipe worden. De huidige aanbodfinanciering kan dan volledig worden vervangen.

#### *Politiek draagvlak voor het pgb*

Vereist is verder dat het politieke draagvlak voor het pgb in de door ons bepleite opzet wordt versterkt. De volgende maatregelen kunnen behulpzaam zijn om de rechtmatigheid en de doelmatigheid van het programma te versterken:

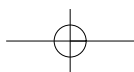
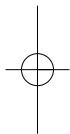
1. Aanscherping van het pgb-regime door bestaande administratieve procedures goed te beoordelen op legitimiteit en maatschappelijk draagvlak. Een nog wat striktere inkomens-toets en de invoering van een vermogenstoets zouden een positief effect kunnen hebben.

2. Individuele pgb-bestedingen zouden uitsluitend betrekking mogen hebben op 'erkende' zorg door 'geregistreeerde' professionals. Zij zouden ook alleen mogen worden gedaan op basis van objectieve indicatiecriteria.
3. Alle langdurige zorg moet op basis van een persoonsgebonden of persoonsvolgend budget worden bekostigd. Er dient dus geen 'knip' meer te bestaan tussen bekostiging via het pgb en de traditionele bekostiging van in natura geleverde zorg.
4. Dit betekent ook dat de rol van de zorgkantoren in onze ogen is uitgespeeld. Een persoonsgebonden financiering is leidend; zorgverzekeraars kunnen eventueel de zorginkoopfunctie voor de budgethouders vervullen. Dit heeft consequenties voor de budgettering van en voor de kostenverevening tussen de zorgverzekeraars.

Bij beleid langs de aangegeven lijnen hoeft het persoonsgebonden budget – populair bij de zorgconsument, gevreesd in Den Haag – geen schitterende mislukking te worden.

### Literatuur

- Berg, B. van den (2005), *Informal Care: An Economic Approach*, proefschrift, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- College voor Zorgverzekeringen (2007), *Uitvoeringsverslag PGB-AWBZ. Juli 2006 – juli 2007*, rapport 252, Diemen: CVZ
- Commissie Structuur Financiering Gezondheidszorg (Commissie-Dekker) (1987), *Bereidheid tot verandering*, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Kraan, W.G.M. van der (2001), *Vraaggericht en vraaggestuurd*, Den Haag: ZonMw
- Kraan, W.G.M. van der (2006), *Vraag naar vraagsturing. Een verkennend onderzoek naar de betekenis van vraagsturing in de Nederlandse gezondheidszorg*, proefschrift, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Oostrik, F.G.H., en R. Huijsman (2006), Klantentypologie van de persoonsgebonden budgethouder, *Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen*, 84(1), 35-42
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2006), *Arbeidsmarkt en zorgvraag*, advies 06/08, Den Haag: RVZ
- Ramakers, C., K. de Graauw, E. Sombekke, H. Vierke, J. Doesborgh, en C. Wolderingh (2007), *Evaluatie persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2005-2006. Eindrapport*, Nijmegen: ITS
- Tweede Kamer (1994-1995a), *Financieel Overzicht Zorg 1995. Brief van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 23 904, nr. 13
- Tweede Kamer (1994-1995b), *Financieel Overzicht Zorg 1995. Brief van de minister en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 23 904, nr. 14s



## Trefwoordenregister

- Aardgasbaten** 28  
**alfahulpen** 77  
**Algemene Rekenkamer** 100  
**algemene uitkering** 84, 88, 93  
**Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten** 70, 201  
**arbeidskorting** 143  
**automatische stabilisatoren** 25
- Baumols disease** 29  
**begrotingsregels** 31  
**belastingconcurrentie** 135  
**belastingharmonisatie** 139  
**Belastingplan 2008** 37  
**bestuursakkoorden** 87  
**bruteringsoperatie** 81, 152  
**Budgettair Kader Zorg** 207
- Centraal Fonds Volkshuisvesting** 152  
**Centrum Indicatiestelling Zorg** 203  
**CIZ** 72  
**claw back-regeling** 69  
**collectieve lasten** 27  
**collectieve uitgaven** 28  
**collectievelastenpeil** 28  
**curatieve zorg** 60
- Decentralisatie** 87, 186  
**deelnemingsvrijstelling** 133  
**dividendbelasting** 134  
**doelmatigheid en doeltreffendheid van de Europese uitgaven** 107
- Educatief verlof** 51  
**effectieve belastingdruk** 137  
**efficiency-taakstellingen rijksdienst** 121  
**eigen belastingen van decentrale overheden** 93  
**eigen bijdrage(n)** 72, 205  
**eigen risico** 61, 63
- eigenwoningforfait** 35  
**EMU-tekort** 28  
**ESF-gelden** 104  
**EU-landbouwbeleid** 191  
**EU-uitgaven** 100  
**Europese Rekenkamer** 99  
**Europese Unie** 99, 191  
**Europese vennootschapsbelasting** 140  
**extramurale AWBZ-zorg** 74
- Financiële perspectieven** 192
- Geestelijke gezondheidszorg** 210  
**gehandicaptenzorg** 210  
**gemeenschappelijk landbouwbeleid** 103  
**gemeenschappelijk visserijbeleid** 109  
**gemeentelijk belastinggebied** 87, 95  
**geneesmiddelen** 68  
**gezondheidszorg** 32  
**globalisering** 40
- Houdbare overheidsfinanciën** 29  
**huisartsen** 66  
**huurbeleid** 155  
**huurprijsregulering** 165, 170  
**huurtoeslag** 171
- Indicatiestelling** 77  
**individualisering** 40  
**individuele spaarsystemen in de sociale zekerheid** 39  
**inkomenssolidariteit** 45  
**inkomstenkader** 26  
**internationale kredietcrisis** 24  
**intramurale AWBZ-zorg** 75  
**investeringspremies** 179
- Kapitaaldekking** 46  
**koopkracht** 35  
**koppengeld** 95

TREFWOORDENREGISTER

kwaliteit van de publieke dienst-  
verlening 117

**L**andbouwsteun 190

landbouwsubsidies 193

langetermijnzorg 71

levensloop-WW 52

levenslooplegeling 51

liberalisering van de landbouw 195

libertair paternalisme 44

**Maatschappelijke onderneming** 150, 152

maatstafconcurrentie 65

marktwerking 59

maximering OZB-tarieven 94

medical savings accounts 52

microlastendruk 26, 34

milieuheffingen 141

moreel gevaar 43

moreel risico 73

**Niet-belastingmiddelen** 28

nivellering 36

no claim 61, 63

non-profitbedrijven 160

notional defined contributions 46

**Octrooi**box 132

omzetbelasting 144

ontvangsten van gemeenten 84

ontvangsten van provincies 86

ontwikkelingslanden 195

ouderenzorg 210

overheidspersoneel 112

**Personeel zelfstandige bestuursorganen** 112

personeelsvolume overheid 113

personeelsvolume rijksdienst 127

persoonlijke sociale reserve 47

persoonsgebonden budget 72, 201

prachtwijken 158

prisoners' dilemma 136

productiviteit bij de overheid 118

provinciale opcenten op de motorrijtuigen-  
belasting 95

provincies 32

**Rechtmatigheid van de Europese**

uitgaven 101

regionaal inkomen per hoofd 177

regionaal beleid 175

rentebox 132

rioolheffing 94

rioolrecht 84, 94

risicoselectie 53, 62

risicosolidariteit 45

robuust begrotingssaldo 29

ruilvoetverlies 26

ruilvoetwinst 26, 34

**Sociale Verzekeringsbank** 202

sociale zekerheid 39

solidariteit 53

spaar-WW 49

spaarloonregeling 51

specifieke uitkeringen 87, 89

spreiding van rijksdiensten 179

structuurbeleid 104

substitutie 209

**Thuiszorg** 76

trendmatig begrotingsbeleid 25

**Uitgaven van provincies** 81, 85

uitgaven van gemeenten 81, 82

uitgavenkader 25, 30

Uruguayronde 191

**VBTB-operatie** 131

vennootschapsbelasting 132

verevening 62

vergrijzing 40

vergroening van het belastingstelsel 141

vermogenoverschotten provincies 88

verpakkingenbelasting 143

vliegtuigbelasting 143



TREFWOORDENREGISTER

Vpb-tarieven 136  
vrijgestelde beleggingsinstelling 134

**Waarborgfonds Sociale Woningbouw** 153  
werkloosheid 176  
Wet maatschappelijke ondersteuning 75  
wijkverbetering 155  
woningcorporaties 32, 152, 165

**Zelfstandige behandelcentra** 64  
ziekenhuiszorg 60  
ziekenhuizen 64  
ziekteverzuim 50  
zorgkantoor 73, 213  
zorgpremie 63  
zorgtoeslag 61  
zorgverlof 51  
zorgverzekeraar(s) 62, 73  
Zorgverzekeringswet 60, 66, 203  
zorgzwaartepakketten 75, 203  
Zuiderzeelijn 175, 181

De collectieve uitgaven bedragen in 2008 ongeveer 270 miljard euro. De begrotingen van het Rijk, van instanties die de wettelijke sociale verzekeringen uitvoeren, van provincies en van andere decentrale overheden omvatten samen vele duizenden bladzijden. In deze stroom drukwerk proberen politiek verantwoordelijke bestuurders en hun ambtelijke penvoerders duidelijk te maken wat de verschillende onderdelen van de overheidsorganisatie willen bereiken, welke uitgaven daarvoor worden gedaan en hoe die uitgaven worden gefinancierd.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008* onderwerpt verschillende onderdelen van het overheidsbeleid aan een kritische analyse. Zoals gebruikelijk wordt gekeken naar de hoofdlijnen van het financieel-economische beleid, waaronder de sociale zekerheid en de zorg, en krijgen de decentrale overheden en de Europese Unie afzonderlijk aandacht.

De bijzondere onderwerpen zijn ditmaal het personeelsbeleid van de overheid, het fiscale beleid, de rol van de woningcorporaties, het regionale beleid, het landbouwbeleid en het persoonsgebonden budget.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008* is bedoeld voor iedereen die belang stelt in de ontwikkeling van de publieke sector, dus voor burgers, journalisten, kamerleden, bestuurders en hun adviseurs, deelnemers aan het sociaal overleg, onderzoekers en studenten.

ISBN 978 90 12 12774 5



9 789012 127745

**Sdu** UITGEVERS