

Jaarboek Overheidsfinanciën 2009

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

Jaarboek Overheidsfinanciën 2009

Jaarboek
Overheidsfinanciën 2009

Meer informatie over deze uitgave kunt u verkrijgen bij:

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Postbus 95328

2509 CH Den Haag

tel.: 070 - 342 73 59

www.wimdreesstichting.nl

© 2009, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag

Omslagontwerp: Villa Y, Den Haag

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

ISBN: 978 90 12 13112 4

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 Reprerecht, Postbus 3051, 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 book 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

2 Sociale zekerheid voor kinderen 43
M.C. Versantvoort en K.P. Goudswaard

3 Gezondheidszorg 71
P.P.T. Jeurissen en P. Vos

4 Decentrale overheden 91
M.C. Wassenaar

5 De Europese Unie 109
A.P. Ros

6 De kwaliteit van het onderwijs 123
H.M. Bronneman-Helmers

7 Management van de staatsschuld 141
J. de Haan

8 Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid 157
L.G.M. Stevens en C.L.J. Caminada

9 De staat gaat bankieren 177
W.W. Boonstra

10 Gasbaten en vermogensbehoud 199
G. Schotten en P.J. Wierds

11 Defensie en de uitgaven voor Afghanistan 215
R.J.M. Beeres, E.J. de Bakker en C.A.J.M. Schulten

12 Wonen, wijken en integratie	231
<i>G.R.W. de Kam en S. van den Brant</i>	

Woord vooraf

In het najaar van 2008 hebben gekozen vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking ermee ingestemd aan het uitvoerend apparaat van de overheid een budget van in totaal 290 mld euro ter beschikking te stellen. De begrotingen van het Rijk, van instanties die de wettelijk verplichte 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 overheidsorgansiatie 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 uit te brengen. Dit Jaarboek is het zevende in de 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 de sinds 2006 verschenen afleveringen van het tijdschrift elektronisch raadplegen via de website van de Stichting (www.wimdreesstichting.nl). Daarnaast organiseert de Stichting tweemaal per jaar een debatsbyeenkomst en zijn inmiddels drie monografieën verschenen in de reeks Dreesforum.

Structuur van het Jaarboek

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009* bevat twaalf 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 presenteert *C.A. de Kam* een samenvattend beeld van de overheidsfinanciën, tegen de achtergrond van de economische recessie die de vaderlandse economie hard raakt. In hoofdstuk 2 besteden *Versantvoort* en *Goudswaard* aandacht aan de sociale zekerheid voor kinderen, een beleidsterrein waarmee meer dan 9 mld euro is gemoeid. Vervolgens nemen *Jeurissen* en *Vos* in hoofdstuk 3 de zorgsector onder de loep. Opties voor uitgavenbeheersing staan daarbij centraal. De centrale overheid zit in de sandwich tussen twee andere bestuurslagen: de decentrale overheden en de Europese Unie. In hoofdstuk 4 beschrijft *Wassenaar* recente ontwikkelingen in de financiële verhouding tussen enerzijds het Rijk en anderzijds gemeenten en provincies. Daarna staat *Ros* in hoofdstuk 5 stil bij de schending van het Stabiliteits- en Groeipact door een groot aantal lidstaten van de Europese Unie en bij enkele aspecten van de Europese begroting en het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Het tweede blok met hoofdstukken omvat traditiegetrouw bijdragen over specifieke beleidsterreinen. Zij zijn geordend naar oplopend nummer van de desbetreffende begrotingsstaat. In hoofdstuk 6 (Begroting VIII) zet *Bronneman-Helmers* het vele onderzoek naar de (omstreden) kwaliteit van het in Nederland gegeven onderwijs op een rij, van basisschool tot en met universiteiten. In hoofdstuk 7 bespreekt *De Haan* het management van de staats-schuld (Begroting IXA). *Stevens* en *Caminada* onderzoeken in hoofdstuk 8 mogelijkheden voor een vernieuwend belastingbeleid (Begroting IXB). Noodgedwongen is de Staat vanaf oktober 2008 gaan bankieren (Begroting IXB). In hoofdstuk 9 plaatst *Boonstra* een aantal kritische kanttekeningen bij deze overheidsbemoeienis met het bankwezen. Sinds de jaren zestig toucheerde de Staat meer dan 200 mld euro aan gasbaten. Zij worden verantwoord onder de belastingopbrengsten (Begroting IXB) en als niet-belastingontvangsten op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken (Begroting XIII). *Schotten* en *Wiert*s demonstreren dat deze gasbaten in het verleden grotendeels zijn 'verjubeld'. Om dit tegen te gaan wordt sinds het midden van de jaren negentig een deel van de gasbaten afgezonderd en tot besteding gebracht via het Fonds Economische Structuurversterking (Begroting D). In hoofdstuk 11 besteden *Beeres*, *De Bakker* en *Schulten* aandacht aan de defensiebegroting (Begroting X). De uitgaven voor de missie in Afghanistan staan daarbij centraal. *G.R.W. de Kam* en *Van den Brant* stellen in hoofdstuk 12 het rijksbeleid inzake volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing aan de orde (Begroting XI en XVIII).

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

Deadline

De auteurs hebben hun bijdrage in het algemeen gebaseerd op stukken die de regering op de derde dinsdag van september 2008 openbaar heeft gemaakt. De kopij van de meeste hoofdstukken is per eind januari 2009 afgesloten. Enkele auteurs hebben hun hoofdstuk nadien geactualiseerd naar de stand van zaken per half april 2009. Dit geldt met name voor de hoofdstukken 1 en 4. Met nadien bekend geworden mee- en tegenvallers voor beleids-makers kon geen rekening worden gehouden.

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 aan de vooravond van zijn pensionering voor de laatste keer de productie van het Jaarboek in goede banen geleid. De eindredactie dankt hem voor zijn jarenlange inspanningen.

*Flip de Kam**Arie Ros*

Voornaamste bevindingen

Voor de gehaaste lezer volgt hierna een samenvatting van enkele opvallende bevindingen uit het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009*. Deze samenvatting is voor rekening van de eindredactie en komt niet op het conto van de auteurs van de afzonderlijke hoofdstukken.

Economie en overheidsfinanciën (hoofdstuk 1)

Het informatiegehalte van de miljoenennota loopt terug, naarmate *spin doctors* meer invloed krijgen op de presentatie van de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid. Blijkens de *Miljoenennota 2009* meende het kabinet dekking te kunnen vinden voor de doorwerking van uitgavenoverschrijdingen in 2008 en nieuw beleid in 2009 door op voorhand een ruilvoetwinst van 2,2 mld euro te incasseren. Vervolgens heeft de economische crisis het in de rijksbegroting voor 2009 gepresenteerde beeld van de overheidsfinanciën verbrijzeld. De ingeboekte ruilvoetwinst is volledig verdampt. Het kabinet denkt de gevolgen van de crisis gedeeltelijk te kunnen pareren door de overheidsuitgaven te verhogen en door het geven van enkele fiscale tegemoetkomingen. Dat laat sporen na in het actuele financiële beeld van de collectieve sector.

Rekening houdend met de effecten van het op 25 maart 2009 bekend gemaakte anti-crisispakket wordt vanuit de collectieve sector in 2010 voor het eerst sinds 1996 weer beslag gelegd op meer dan de helft van het bruto binnenlands product (waarde: 580 mld euro). Met gerichte anti-crisismaatregelen is zowel in 2009 als in 2010 circa 3 mld euro gemoeid. Bij aard en omvang van deze impuls passen vraagtekens, omdat de Nederlandse economie vanuit de overheidsfinanciën – in vergelijking met elders – automatisch al een zeer forse impuls krijgt.

De begrotingsdiscipline is inmiddels zoek. Afgaande op cijfers in het *Centraal Economisch Plan 2009* overschrijden de collectieve uitgaven het uitgavenkader in 2009 met 2½ mld euro. In 2010 schendt ons land beide normen voor de overheidsfinanciën uit het Stabiliteits- en Groeipact, dat bindend is voor de zestien landen uit de eurozone. Het begrotingstekort komt uit op 5,9 procent van het bruto binnenlands product; toegestaan is ten hoogste 3 procent van het bbp. De schuld van de overheid stijgt tot 62 procent bbp; toegestaan is maximaal

60 procent. Dit alles dan, wanneer het kabinet in de maanden voor de zomer van 2009 overeenstemming weet te bereiken over bezuinigingen die in 2011 effectief uitkomen op bijna 9 mld euro. Anders lopen tekort en schuld nog hoger op.

In de *Miljoenennota 2009* is het gebruikelijke overzicht van de belastinguitgaven (subsidies in de vorm van aftrekposten en vrijstellingen) verrijkt met een overzicht van de voor naamste inkomstenbeperkende regelingen, die zijn belichaamd in de fiscale faciliteiten voor pensioenspaarders en eigenwoningbezitters.

Sociale zekerheid voor kinderen (hoofdstuk 2)

Met diverse regelingen in de sociale zekerheid voor (ouders van) kinderen is dit jaar 9,2 mld euro gemoeid. Hoewel de uitgaven voor kinderbijslag al jaren min of meer stabiel blijven, is het totale bedrag dat met dit type regelingen is gemoeid in de afgelopen jaren toch flink opgelopen. Dat komt met name door de sterke groei van de uitgaven voor kinderopvang en door hogere fiscale kortingen voor werkende ouders. Vermindering van kinderarmoede stond bij dit soort regelingen traditioneel voorop. Pleitbezorgers van royalere kindregelingen stellen dat investeringen in kinderen bovendien zullen leiden tot hogere vruchtbaarheids-cijfers, toenemende participatie van vrouwen en verbeteringen in de vaardigheden van kinderen. Deze effecten treden echter lang niet altijd op. Effecten van kindregelingen kunnen tegen elkaar in werken. Niet alle bestaande regelingen zijn dienstig aan door beleidsmakers geformuleerde doelstellingen. Zo maakt het kabinet de steun aan gezinnen met kinderen steeds meer afhankelijk van de hoogte van het gezamenlijke inkomen van de ouders. Dit ontmoedigt ouders (meer uren) te werken, omdat extra verdiensten voor een deel 'in rook opgaan' door het verlies van financiële ondersteuning, waarop gezien het hogere inkomen niet langer aanspraak bestaat. Dit is strijdig met een centrale doelstelling van het kabinets-beleid: zoveel mogelijk mensen zo lang mogelijk in te schakelen in het arbeidspoces.

Met de uitgaven voor kindregelingen bevond Nederland zich in 2006 op het gemiddelde niveau in de Europese Unie.

Het valt op dat in de rijksbegroting een samenhangende beschouwing over de totale sociale uitgaven voor kinderen ontbreekt. Ook lijkt het kabinet alternatieve vormen van financiële ondersteuning voor gezinnen met kinderen niet systematisch onderling af te wegen. Een belangrijke oorzaak van deze gebrekkige beleidscoördinatie lijkt de bestaande departementale versnippering te zijn.

In 2009 is het systeem van kindertoeslagen vervangen door het kindgebonden budget. De hoogte hiervan is niet alleen afhankelijk van het inkomen, maar ook van het aantal kinderen in het gezin. Gezien de aanzuigende werking en het verondersteld omvangrijke oneigenlijk gebruik is de regeling van de kinderopvangtoeslag versoberd.

Gezondheidszorg (hoofdstuk 3)

Bij de kabinetsformatie van 2007 is de zorgsector ruim bedeed. Het volume van de collectief gefinancierde zorg mag jaarlijks met bijna 3 procent toenemen. Desondanks lijkt de kans gering dat de collectief gefinancierde zorguitgaven in de lopende kabinetsperiode binnen de perken van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) zullen blijven. Ervaringen uit het verleden zaaien twijfel over de waarde van het BKZ als voorspel- en beheersingsmechanisme van de zorguitgaven.

Anders dan vaak wordt gedacht, is de directe invloed van de vergrijzing op de groei van de zorguitgaven beperkt. Van groter belang zijn de achterblijvende productiviteit (Wet van Baumol), de technologische ontwikkeling en de institutionele vormgeving van het zorgstelsel, in het bijzonder de financiering ervan (gebrekkige marktwerking).

De oploep van de collectieve zorguitgaven valt af te remmen door het collectief gefinancierde basispakket – risico's die worden gedekt ten laste van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten en de Zorgverzekeringswet – uit te dunnen en/of de rol van eigen betalingen van zorggebruikers uit te breiden. Deze ingrepen impliceren niet zozeer lagere zorguitgaven, maar zullen in de praktijk vaak neerkomen op een verschuiving van collectieve naar private financiering. Daarom is het van groot belang dat de overheid in het belang van de zorgconsumenten streeft naar doelmatiger zorgproductie. Hierbij kan de overheid kiezen tussen budgetteren en liberaliseren (meer marktwerking). In het eerste geval ontstaan gemakkelijk steeds langere wachtlijsten. In het laatste geval moet aan diverse voorwaarden zijn voldaan, wil liberalisering leiden tot lagere kosten per eenheid gezondheidszorg. Medisch specialisten verdienen vrijwel nergens in de wereld zoveel als in Nederland. Het blijkt echter lastig om deze hoge inkomens via meer marktwerking in te tomen.

Drie veranderingen kunnen bijdragen aan betere beheersing van de zorguitgaven:

- Meer financiële risico's neerleggen bij en beleidsruimte geven aan decentrale, grotendeels private partijen. Zo zouden zorgverzekeraars veel meer worden geprikkeld om te sturen op doelmatigheid, wanneer een einde wordt gemaakt aan de bestaande verevening van slechte risico's in hun verzekerdenportefeuille.
- Lastenverschuiving van collectief naar individueel, door versmalling van de reikwijdte van het basispakket en verhoging van de eigen betalingen van zorggebruikers.
- Daadkrachtiger aansturing door de centrale overheid van veranderingsprocessen in de zorgsector.

Decentrale overheden (hoofdstuk 4)

Het regeerakkoord onderstreept de idealen van verdergaande decentralisatie van taken naar gemeenten en provincies en vergroting van de lokale en provinciale autonomie. In lijn hiermee is de betekenis van de (in beginsel vrij besteedbare) algemene uitkering uit het gemeentefonds toegenomen. Toch ervaren veel lokale en provinciale autoriteiten een onverminderde bemoeizucht vanuit Den Haag. Zo is weliswaar het aantal kleinere (niet vrij besteedbare) specifieke uitkeringen verminderd, maar deze zijn in voorkomende gevallen geclusterd tot een nieuw type uitkering, de verzameluitkering, die niet leidt tot grotere autonomie van gemeenten.

De provincies ervoeren een fundamentele inbreuk op hun autonomie, doordat het Rijk als uitvloeisel van het regeerakkoord ernaar streefde in de periode 2008–2011 viermaal 200 mln euro van de provinciale vermogens af te romen. Deze vermogens zijn in de afgelopen tien jaar sterk toegenomen, vooral door de verkoop van aandelen in nutsbedrijven. Nadien zijn bestuurlijke afspraken gemaakt. Provincies hebben toegezegd sommige taken van het Rijk over te nemen en provincies zullen uit eigen middelen een bijdrage leveren aan prioriteiten van de rijksoverheid.

Sommige gemeenten en provincies hebben – gelokt door de wat hogere rentevergoeding – de afgelopen jaren geld ondergebracht bij banken die nu door de financiële crisis zijn omgevalen. In totaal gaat het om een kwart mld euro. Om zulke avonturen te voorkomen kunnen decentrale overheden het beste verplicht bankieren bij de Staat. Voor de collectieve sector als geheel is dit goedkoper, terwijl decentrale overheden niet langer beleggingsrisico's lopen, zoals die manifest werden bij de belegging van overtollige middelen bij IJslandse banken.

Provincies hebben één eigen belasting, te weten een opslag op de door het Rijk geheven motorrijtuigenbelasting (MRB). Na invoering van de beoogde kilometerheffing komt de MRB te vervallen. Vaak wordt beweerd dat provincies dan een heel nieuwe eigen belasting moeten krijgen. Heffing van een provinciale opslag op de kilometerheffing is echter technisch goed mogelijk.

De Europese Unie (hoofdstuk 5)

Nederland is niet het enige land uit de eurozone dat de regels voor de overheidsfinanciën uit het Stabiliteits- en Groeipact met voeten treedt. Volgens – inmiddels deels achterhaalde – ramingen van de Europese Commissie uit januari 2009 komt het begrotingstekort in de gehele eurozone dit jaar uit op 4 procent, in 2010 op 4,4 procent van het bbp. De EMU-schuldquote van de eurolanden loopt op tot 76 procent bbp. Aangezien de Grote Drie – Duitsland, Frankrijk en Italië – zonder uitzondering in overtreding zijn, valt niet te verwachten dat de Commissie de beschikbare sancties zal activeren. Enerzijds is dit begrijpelijk, want belastingverhogingen en bezuinigingen die nodig zijn om het EMU-tekort in een reeks van lidstaten terug te dringen tot beneden de 3 procent van het bbp zouden de toch al buitengewoon ernstige recessie nog aanzienlijk verergeren. Anderzijds kan een te soepele omgang met de regels van het Pact een uiterst ongewenste precedentwerking hebben in toekomstige recessieperioden.

De financiële crisis heeft als neveneffect dat de steun voor invoering van de euro is gegroeid. Het besef raakt wijder verbreid dat – als de gulden nog onze valuta was geweest – de crisis Nederland met zijn relatief omvangrijke financiële sector zeer hard zou hebben geraakt, getuige bijvoorbeeld de ervaringen in IJsland. Het Nederlandse lidmaatschap van de Unie en de muntunie staat momenteel niet ter discussie, wel de mate waarin Brussel zich mag bemoeien met nationale aangelegenheden. Dat is maar goed ook, want ons land met zijn kleine open economie en de belangrijke doorvoerhaven Rotterdam profiteert in hoge mate van de interne Europese markt. Zonder het EU-lidmaatschap zou het bruto binnenlands product volgens een studie van het Centraal Planbureau circa 6 procent (35 mld euro) lager liggen dan nu het geval is.

Terwijl nationale overheden de begrotingsregels van de EMU in grote getale met voeten treden, lijkt de Europese Commissie eveneens het risico te lopen in de eigen begroting van de EU tegen de regels van begrotingsdiscipline te gaan zondigen. In de meerjarenafspraken over de Europese uitgaven in de jaren 2007–2013 was vastgelegd dat de uitgaven van de EU langzaam zouden afnemen van net iets meer dan 1 procent van het gezamenlijke bruto nationaal inkomen (bni) van de lidstaten in 2007 tot net daaronder in 2013. Voor 2010 heeft de Commissie echter een jaarbegroting voorgesteld waarin de uitgaven stijgen van 1,03 naar 1,18 procent bni. Dat is een trendbreuk, en het uitgavenpeil nadert nu de absolute grens van 1,24 procent bni die aan de Europese uitgaven is gesteld.

Het Europese landbouwbeleid is in 2005 fundamenteel herzien. Niet langer wordt sindsdien subsidie gegeven op productie en export van landbouwproducten, maar op het naleven van regels met betrekking tot het milieu, de volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en het in goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond. De prikkel tot overproductie is daarmee uit het systeem gehaald.

Er bleven bij de invoering in 2005 echter diverse ondoelmatig werkende onderdelen uit het oude systeem bestaan. Sommige daarvan zijn of worden inmiddels opgeheven (zoals de melkquota en de braakleggingsregelingen), maar andere blijven voorshands voortbestaan.

Een fundamenteeler probleem is dat het nieuwe stelsel de deuren opent voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De pakkans bij overtredingen is laag, evenals de op overtredingen bestaande sancties. Er dient nog heel wat te veranderen voordat het Europese landbouwbeleid doelmatig en duurzaam zal zijn.

De kwaliteit van het onderwijs (hoofdstuk 6)

Anders dan tot nu toe werd gedacht, geeft Nederland aan onderwijs gemiddeld net zoveel uit als andere industrielanden: iets meer dan 6 procent van het bbp. Verklaring: in het verleden blijkt het Centraal Bureau voor de Statistiek de onderwijsuitgaven van het bedrijfsleven te hebben onderschat.

Sinds 2000 zijn vooral de voor inflatie gecorrigeerde uitgaven (per deelnemer) voor het speciaal onderwijs sterk gestegen, te weten met 41 procent. De reële uitgaven per student in het wetenschappelijk onderwijs zijn juist met 11 procent gedaald. Deze trends verhouden zich slecht tot het door achtereenvolgende kabinetten beleden streven naar een hoogwaardige kenniseconomie.

Steeds meer waarnemers maken zich (grote) zorgen over de kwaliteit van het onderwijs. Ondanks alle beschikbare uitkomsten van toetsen, examens en onderzoeksrapporten is het moeilijk om een eenduidig oordeel te geven over de ontwikkeling van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Vergeleken met andere West-Europese landen doet ons land het nog steeds redelijk goed. Toch nemen de signalen toe over het gebrek aan basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal, en betreffende andere kennistekorten. Veelzeggend is dat universiteiten kennelijk extra cursussen moeten gaan aanbieden om de taalvaardigheid van een toenemend deel van de studenteninstroom tot op minimaal noodzakelijk niveau bij te spijkeren. Op de twee laagste niveaus van het beroepsonderwijs neemt het aantal leerlingen met leerachterstanden en motivatieproblemen verontrustend sterk toe.

Inmiddels heeft het kabinet de nodige maatregelen aangekondigd. Het is echter de vraag of die uiteindelijk tot veel kwaliteitsverbetering zullen leiden. Zorgwekkend is in dit verband dat de kwaliteit van de lerarenopleiding sterk te wensen overlaat.

Management van de staatsschuld (hoofdstuk 7)

De staatsschuld is sterk toegenomen door de vanaf oktober 2008 omvangrijke steunverlening aan instellingen in de financiële sector. Het streven naar goed management van de staatsschuld heeft hierdoor nog aan betekenis gewonnen. Bij het financieringsbeleid van de rijksoverheid draait het vooral om de vraag welk type leningen met welke looptijd zij dient uit te geven om in haar financieringsbehoefte te voorzien. De algemene doelstelling van het

beleid is schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke kosten (de verwachte rentelasten in de begroting), onder acceptabel risico voor de begroting. Voor de periode 2008–2011 weegt het Ministerie van Financiën kosten en risico af aan de hand van een *benchmark*: de continue fictieve uitgifte van nominale leningen met een looptijd van zeven jaar.

Het renteverschil van Nederlandse ten opzichte van vergelijkbare Duitse staatsleningen (de *yield spread*) is vanaf oktober 2008 toegenomen. Dit kan wijzen op een door beleggers gepercipieerd toegenomen kredietrisico.

Pensioenfondsen hebben belangstelling voor leningen die de belegger compensatie bieden voor de inflatie. Bij zulke indexleningen neemt de overheid het inflatierisico van de beleggers over. Als gevolg van de hierdoor moeilijk voorspelbare schommelende rentelasten ontstaat (grote) onzekerheid in de begroting. Dit nadeel weegt zwaarder dan het mogelijk te behalen geringe kostenvoordeel van indexleningen. Invoering ervan is voor de overheid – en uiteindelijk voor de belastingbetalers – op dit moment dus onverstandig.

Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid (hoofdstuk 8)

Bekende fiscale taboedossiers – met name de behandeling van de eigen woning en het gezinsbeleid – blijven tot nu toe onbespreekbaar. Om de crisis tegen te gaan zou het kabinet tijdelijk (meer) fiscale antidepressiva moeten inzetten. Hierbij gooit verruiming van de regeling voor verliesverrekening hoge ogen. Door de investeringsaftrek om te bouwen tot een investeringskorting kunnen ook verlieslatende ondernemingen van deze faciliteit profiteren. Bij een andere denkbare maatregel – een tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting – passen overigens nog wel wat vraagtekens. Dat de huizenmarkt op slot zit valt immers vooral te verklaren door onzekerheid bij eigenwoningbezitters met verhuisplannen of zij hun huidige woning zonder veel vermogensverlies van de hand kunnen doen. Aan herinvoering van de aftrek van onderhoudskosten van de eigen woning kleven uitvoeringstechnische bezwaren.

In 2007 claimde het kabinet-Balkenende III de regeldruk met 25 procent (4 mld euro) te hebben verminderd. Het kabinet-Balkenende IV heeft aangegeven de regeldruk met nog eens een kwart te willen verminderen. Op de werkvloer wordt dit dossier beduidend minder als *success story* beleefd. Bij de loonheffingen valt een zeer grote vereenvoudigingswinst te behalen door over te stappen op één loonsomheffing en deze te koppelen aan een inkomstenbelasting op basis van het vlaktaks-systeem. Dit houdt in dat volgens een proportioneel tarief inkomstenbelasting wordt geheven ter hoogte van het loonsomtariet tussen 35 en 38 procent. De loonsombelasting kan daarmee worden verrekend. Het vlaktakstarief van de inkomstenbelasting kan desgewenst worden aangevuld met een ‘plustarief’ voor de *happy few* tussen 50 en 55 procent.

Het verdient verder aanbeveling de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet te fiscaliseren, mede om een collectief basispakket zorgvoorzieningen veilig te stellen. Via de houdbaarheidsbijdrage voor 65-plussers wordt met ingang van 2011 een goed verstopt begin gemaakt met de fiscalisering van de AOW-premie. In 2009 krijgt de verhoogde arbeidskorting voor ouderen aanvulling in de vorm van een doorwerkbonus. De noodzaak van deze stimulans is twijfelachtig.

De erfbelasting (het successierecht) krijgt recent steeds meer kritiek. Het kabinet stelt voor haar tariefstructuur te vereenvoudigen en de tariefpercentages te verlagen. Het zoekt dekking door de aanval te openen op soms bizarre belastingbesparende constructies. De kritiek op de bestaande tarieven wekt verbazing, want de druk is gemiddeld minder dan 10 procent van het bedrag dat aan de erfgenamen toevallt. Tariefverlaging lijkt daarom niet erg urgent. Enige verhoging van het tarief vermindert daarentegen de vermogensongelijkheid en maakt het mogelijk de lasten op arbeid te verlichten.

De ontsporing en daarop gevolgde versobering van de buitengewone-uitgavenregeling leren een les aan politici. Zij hebben haar om inkomenspolitieke redenen steeds verder uitgebreid, waarna calculerende burgers een grootschalig beroep op de regeling deden, tot dat zij budgettair uit de rails liep. Hierdoor zijn via de fiscaliteit omvangrijke bedragen weggelekt naar de financiering van zorguitgaven, die burgers gemakkelijk voor eigen rekening hadden kunnen nemen.

De staat gaat bankieren (hoofdstuk 9)

Wanneer de overheid in het najaar van 2008 niet had ingegrepen om een aantal noodlijdende financiële instellingen overeind te houden, zou ons land een heuse systeemcrisis hebben meegemaakt. Tot en met januari 2009 stak de overheid ruim 80 mld euro in de redding van het financiële stelsel. Deze uitgaven liepen niet via de begroting, maar zij kwamen rechtstreeks ten laste van de staatsschuld. Het effect op de overheidsfinanciën blijft niet beperkt tot het onzekere resultaat op de kapitaaldeelname in banken en de eventuele nettobaten uit andere steunoperaties. Doordat de Staat grootschalig middelen moest aantrekken om de steunoperaties te kunnen financieren, is het renteverskil met Duitsland (de al genoemde *yield spread*) opgelopen. Dit rente-ecart scheept de nationale schatkist vanaf 2011 op met een extra lastenpost van 700 mln euro per jaar.

Dankzij het overheidsingrijpen is een volledige systeemcrisis voorkomen. Gezonde financiële instellingen ervaren echter oneerlijke concurrentie van banken die thans staatssteun genieten. Bovendien bestaat een kans dat de overheid de staatsbanken gaat gebruiken voor eigen politieke doeleinden. Onverantwoorde kredietverlening (onder politieke druk) kan leiden tot verliezen, waarvoor de belastingbetalers uiteindelijk opdraaien.

De verhoging van de depositogarantie tot 100.000 euro per spaarder per instelling gaat ten koste van het besef van spaarders dat er een relatie bestaat tussen de hoogte van de rentevergoeding en het gelopen risico. Stuntbanken zeilen scherp aan de wind en de kosten van hun eventuele *deconfiture* komen voor rekening van de gezonde banken. Om deze reden zou de maximumgarantie op deposito's aanzienlijk moeten worden verlaagd.

Hoe eerder de overheid zich terugtrekt, des te kleiner de risico's zijn die de belastingbetalers als gevolg van de intensieve overheidsbemoeienis met het financiële stelsel lopen. Ook met het oog op de scheefgetrokken concurrentieverhoudingen tussen financiële instellingen is het belangrijk dat geen gewinning optreedt aan het in overheidshanden zijn van bepaalde banken. Urgent is dat de overheid zelf een duidelijke exit-strategie formuleert.

Gasbaten en vermogensbehoud (hoofdstuk 10)

In de periode 1970–2008 toucheerde de Nederlandse Staat in totaal 201 mld euro aan aardgaswinsten. Deze miljarden zijn in de afgelopen veertig jaar hoofdzakelijk 'verjubeld',

want gebruikt voor sociale uitkeringen, ambtenarensalarissen, rentebetalingen en zo meer. Tegenover deze lopende uitgaven stond (per definitie) geen nieuw gevormd vermogen. Om een dam op te werpen tegen dit nationale vermogensverlies is in 1994 het Fonds economische structuurversterking (Fes) opgericht. Voortaan vloaide een deel van de gasbaten rechtstreeks in het Fes, om te bevorderen dat ondergronds vermogen zou worden omgezet in extra investeringen in bovengronds vermogen. Ten laste van het Fes is tot nu toe 25 mld euro gestoken in een groot aantal zeer uiteenlopende projecten – zoals de Betuwelijn en de HogeSnelheids-Lijn-Zuid –, waarvan de vermogenswaarde soms (uiterst) discutabel is.

Het kabinet heeft besloten het Fes voortaan te financieren met een vaste voeding van minimaal 1,7 mld euro, die is gebaseerd op het geschatte permanente rendement op het resterende gasvermogen. Om de vaste voeding in stand te kunnen houden nadat de gasbaten zijn uitgeput, zou zes zevende van alle toekomstige gasbaten moeten worden opgepot in een spaarfonds, of gebruikt moeten worden voor schuldaflossing (uitgaande van een olieprijs van 35 euro). Landen zoals Noorwegen storten de opbrengst uit de exploitatie van eindige natuurlijke hulpbronnen al jaren in een spaarfonds (*Sovereign Wealth Fund*), dat zijn middelen wereldwijd belegt. Nederland zou dit voorbeeld kunnen volgen, maar de beleggingsopbrengsten kunnen oormerken voor stortingen ten gunste van het Fes.

Het alternatief voor de vorming van een nationaal beleggingsfonds is de toekomstige aardgasopbrengsten te bestemmen voor aflossing van staatsschuld. Deze laatste mogelijkheid geniet voorshands de voorkeur. Het lijkt niet gewenst dat de overheid een spaarfonds opbouwt met alle daaraan verbonden beleggingsrisico's, terwijl nog een aanzienlijke staatsschuld moet worden afbetaald. Verder kan de relatie tussen het Fes en de gasbaten vervallen, en zou het begrotingsbeleid op de middellange termijn moeten luiden in termen van het robuuste saldo (dat corrigeert voor gasbaten, conjunctuur en rente) in plaats van het structurele saldo (dat alleen corrigeert voor conjunctuur en rente).

Defensie en de uitgaven voor Afghanistan (hoofdstuk 11)

De operatie *International Security Assistance Force* (ISAF) in Zuid-Afghanistan heeft de vaderlandse belastingbetalers volgend jaar in totaal 2 mld euro aan extra defensie-uitgaven gekost, nog afgezien van het verlies aan levens (17 doden) en gezondheid van Nederlandse militairen. Bij dit kostencijfer is verondersteld dat Nederland zich in de loop van 2010 uit de ISAF-operatie terugtrekt. Een beoordeling van de kosten van deze operatie heeft pas zin wanneer het succes ervan kan worden afgezet tegen alternatieve bestemmingen van de middelen die ermee zijn gemoeid. Wellicht vallen de baten van alternatieve bestemmingen, zoals die van hogere uitgaven voor onderwijs of investeringen in de infrastructuur, nog wel te schatten. Het succes van een militaire missie laat zich veel lastiger vaststellen.

Het doel van de missie in Afghanistan is de overheid aldaar in staat te stellen zelf het land te besturen, met gewaarborgde veiligheid. Door het huidige gewapende conflict verloopt de (weder)opbouw van het land vooralsnog uitgesproken stroef. Het lijkt van het grootste belang de lokale bevolking mee te krijgen in de confrontatie met de Taliban en regionale *war lords*. Nederland kiest nadrukkelijk voor deze strategie. Het succes ervan wordt evenwel bedreigd door het grote aantal slachtoffers, als direct gevolg van aanslagen en oorlogshandelingen. De Verenigde Naties telden in 2008 meer dan 2.100 burgerdoden, waarvan 55 procent

werd toegeschreven aan acties van de Taliban, maar ook 39 procent aan acties van NATO en het reguliere Afghaanse leger in opbouw. Succes en falen van de operatie in Afghanistan laten zich bij de huidige stand van zaken moeilijk bepalen. In laatste en hoogste instantie gaat het niet allereerst om een geldkwestie. Want wat is geld, wanneer met inzet van vele mensenlevens wordt gevochten in een bakermat van het wereldwijde terrorisme, dat de democratie en burgerlijke vrijheden bedreigt?

Wonen, wijken en integratie (hoofdstuk 12)

Het kabinet spitst zijn inspanningen voor een beter woonklimaat toe op veertig zogeheten 'krachtwijken'. Voor dit doel alloceert het Rijk in de periode 2007–2012 cumulatief bijna 1 mld euro. Het gaat hierbij grotendeels om reeds eerder uitgetrokken rijksmiddelen. Op aandrang van de Tweede Kamer is hier later nog 0,3 mld euro aan toegevoegd. Dekking is gevonden door in de post voor locatiegebonden subsidies te snijden. De rijksoverheid heeft bij deze operatie nodeloos veel weerstanden opgeroepen door een centralistische en dirigistische aanpak. Daarbij is de effectiviteit van de door het kabinet geadopteerde gebiedsgerichte aanpak omstreden. De selectie van de krachtwijken (op basis van vier-cijferige postcodegebieden), waar nog geen 9 procent van de doelgroep woont, is problematisch en vergroot de kans op verspilling van belastinggeld. Overigens bouwen de tot stand gekomen bindende afspraken tussen woningcorporaties, gemeenten en het ministerie inzake de 'krachtwijken' (*charters*) vaak voort op al eerder gedane investeringen en gemaakte plannen.

De taakafbakening van de corporaties blijft een twistappel: uitsluitend huisvesting van de weinig bemiddelde doelgroep, of een veel breder spectrum van activiteiten. Op dit moment bestaan onvoldoende waarborgen voor *good governance* van maatschappelijke ondernemingen, zoals die bijvoorbeeld werkzaam zijn in de zorgsector en de sociale volkshuisvesting. Het Besluit beheer sociale-huursector lijkt de minister mogelijkheden te bieden om de bedrijfsvoering van corporaties en de beloning van corporatiebestuurders te toetsen.

Voor het Grotestedenbeleid trekt de rijksoverheid in 2009 bijna 1,1 mld euro uit. Op langere termijn staan de rijksuitgaven voor stedelijke vernieuwing onder druk, wat de continuïteit van het lopende beleid kan bedreigen.

Auteurs

Dr. E.J. de Bakker. Onderzoeker Defensie-economie, Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie

Dr. R.J.M. Beeres. Universitair hoofddocent Defence Accounting Control & Economics, Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie, en universitair hoofddocent, Nivra-Nyenrode School of Accountancy & Controlling

Dr. W.W. Boonstra. Chief economist, Rabobank Nederland, Utrecht, en docent Geld- en Bankwezen, Vrije Universiteit Amsterdam

S. van den Brant. Student Master Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen

Drs. H.M. Bronneman-Helmers. Senior wetenschappelijk medewerker, Sociaal en Cultureel Planbureau

Prof. dr. C.L.J. Caminada. Hoogleraar Empirische analyse van fiscale en sociale regelgeving, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, en programmaleider, Onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid

Prof. dr. K.P. Goudswaard. Hoogleraar Toegepaste Economie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, en algemeen programmaleider, Onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid

Prof. dr. J. de Haan. Hoogleraar Politieke Economie, Rijksuniversiteit Groningen

Drs. P.P.T. Jeurissen. Clustercoördinator strategie en kennis, Afdeling Algemeen Economisch Beleid, Directie Macro Economische Aangelegenheden en Arbeidsvoorwaarden, Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Ten tijde van het schrijven van dit hoofdstuk werkzaam bij de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg

Prof. dr. C.A. de Kam. Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Faculteit Economie en Bedrijfskunde, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. ir. G.R.W. de Kam. Bijzonder hoogleraar Maatschappelijk ondernemen met grond en locaties, Faculteit der Managementwetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

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

Drs. G. Schotten. Divisie Economisch Beleid en Onderzoek, De Nederlandsche Bank

Drs. C.A.J.M. Schulten RA. Universitair docent Defence Accounting Control & Economics, Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie

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

Dr. ir. M.C. Versantvoort. Medewerker Onderzoeksprogramma Hervorming Sociale Zekerheid, afdeling Economie, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden

Drs. P. Vos. Algemeen secretaris, Raad voor de Volksgezondheid & Zorg

Drs. M.C. Wassenaar. Hoofd Afdeling Begroting en Plv. Directeur Financieel-Economische Zaken, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Dr. P.J. Wierts. Divisie Economisch Beleid en Onderzoek, De Nederlandsche Bank

Economie en overheidsfinanciën

C.A. de Kam

1.1 And the 'spin' goes on

Het heet dat nooit eerder in de geschiedenis zoveel informatie voor zo velen zo gemakkelijk toegankelijk was, nu informatie- en communicatietechnologie voor talloos veel miljoenen een wereld aan kennis ontsluiten. Voor machthebbers en groepen belanghebbenden is het daarom belangrijker dan ooit om onwelkome informatie te verduisteren en aan onplezierige feiten een zo positief mogelijke draai te geven. In lijn hiermee is het voorlichtingsapparaat van de Nederlandse overheid de afgelopen vijftien jaar gestaag uitgebreid. Onvermijdelijk gevolg van deze ontwikkeling is dat *spin doctors* in toenemende mate het heft in handen hebben genomen.¹ Het informatiegehalte van de begrotingsstukken neemt navenant af. Meer dan drievijfde van de hoofdtekst van de *Miljoenennota 2009* heeft betrekking op onderwerpen die niet thuishoren in een document dat zich mijns inziens zou behoren te beperken tot een bespreking van de toestand van de economie en een toelichting op de hoofdlijnen van het gevoerde en voorgenomen financieel-economische beleid.²

Hoofdstuk 2 van de nota bespiegelt over de vraag hoeveel beleidsruimte Nederland houdt in een tijd van toenemende globalisering. Het kabinet meent dat de marges voor eigen beleid nog altijd tamelijk breed zijn. Internationale coördinatie – zo luidt de stelling – kan schadelijke gevolgen van groeiende beleidsconcurrentie tussen landen indammen. Opvallend is dat de auteurs van de nota in dit verband met geen woord reppen over de in en buiten Europa plaatsgrijpende belastingconcurrentie, die de beleidsvrijheid van nationale overheden aantoonbaar inperkt, terwijl coördinatiepogingen bij dit dossier regelmatig opzichtig stranden. Hierbij laat Nederland zich overigens niet onbetuigd, getuige de forse verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting in de afgelopen jaren. Zij prikkelt andere EU-landen om op hun beurt het tarief van de eigen winstbelasting omlaag te brengen.

¹ Zie voor illustraties De Kam (2007a), 582.

² Het gaat om de bladzijden 17-78; dit is 62 procent van de hoofdtekst die 98 bladzijden telt.

Hoofdstuk 3 van de miljoenennota rapporteert over de voortgang die is geboekt bij de uitvoering van de ambitieuze plannen uit het Coalitieakkoord, dat CDA, PvdA en CU in februari 2007 met elkaar hebben gesloten. Naar verluidt zijn de in dit onderdeel opgenomen beschouwingen in belangrijke mate afkomstig van de betrokken *spending departments*. Bij afstandelijke lezing gaat het voor een aanzienlijk deel om woordenbrij, die getuigt van bij beleidsambtenaren en hun politieke bazen heersend onuitroeibaar maar naïef geloof in de maakbaarheid van de samenleving. Ambtenaren op Financiën zijn stellig druk geweest om de door de vakdepartementen voor dit hoofdstuk aangeleverde teksten te kuisen. Ze hebben zich daarbij nog (veel) te terughoudend opgesteld.

In hoofdstuk 4 van de miljoenennota schetst de minister van Financiën dan eindelijk de hoofdlijnen van het budgettaire beleid. De inkt van deze beschouwing was amper droog, toen zich wereldwijd een financiële en economische crisis aandienende die de oorspronkelijk ingediende rijksbegroting voor 2009 aan diggelen zou gooien (onderdeel 1.2). De rest van dit hoofdstuk bespreekt de uitermate slechte vooruitzichten voor de economische ontwikkeling (onderdeel 1.3),³ en schetst gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën (onderdeel 1.4). Omdat het kabinet vooreerst vasthoudt aan de tijdens de formatie afgesproken kaders, kan het beleid inzake de collectieve uitgaven op hoofdlijnen nog steeds worden besproken op basis van de voornemens uit de *Miljoenennota 2009*.⁴ Uitgavenbeleid en begrotingsdiscipline komen nader aan de orde in onderdeel 1.5.

Een deel van de collectieve uitgaven heeft de vorm van een belastingreductie. Bij de afbakening van deze zogeheten belastinguitgaven signaleert onderdeel 1.6 een belangwekkende ontwikkeling.

Het slotonderdeel van dit hoofdstuk vat het op 25 maart 2009 gepresenteerde anti-crisispakket samen en blikt vooruit naar te verwachten budgettaire zwarigheden op de korte en lange termijn.

1.2 Rampzalig weekend met een staart

Tijdens het weekend van 13-14 september 2008 lekten de hoofdzaken van de rijksbegroting voor 2009 uit, via berichtgeving in het *NRC/Handelsblad*. In datzelfde weekend vroeg de Amerikaanse zakenbank Lehman Brothers surseance van betaling aan. Partijen die actief zijn op de financiële markten beseften dat de autoriteiten in de Verenigde Staten zich hadden neergelegd bij het omvallen van een grote speler. Vervolgens dreigde een totale ineenstorting van het financiële stelsel. Doordat het onderlinge vertrouwen was verdwenen, wilden banken niet langer aan elkaar lenen. Schuldfinanciering werd voor bedrijven en gezinnen een stuk duurder. Slechts massief ingrijpen van centrale banken en de overheid in een hele reeks landen hield het bedreigde stelsel vanaf eind september overeind.

Van deze op handen zijnde ingrepen kon de Tweede Kamer tijdens de Algemene en financiële beschouwingen over de zojuist ingediende rijksbegroting nog geen weet hebben.

3 Gezien de grote onzekerheden rondom de vooruitzichten voor de economie wordt nadrukkelijk vermeld dat het hier gaat om een momentopname van eind maart 2009.

4 Merk op dat de zeer omvangrijke uitgaven en eventuele opbrengsten die verband houden met interventies in de financiële sector na een aanpassing van de begrotingsregels buiten het uitgavenkader worden gehouden. Zie Tweede Kamer (2008–2009b), 7 en 13.

Toch werden die beschouwingen gedomineerd door speculaties over de gevolgen van de al een jaar eerder manifest geworden internationale kredietcrisis voor de Nederlandse economie en de vaderlandse overheidsfinanciën. Aan een adequate behandeling van de inhoud van de *Miljoenennota 2009* en de *Macro Economische Verkenning 2009* (MEV) kwamen de woordvoerders in de Tweede Kamer niet toe.

Op dat moment stond overigens lang niet voor iedereen vast dat de financiële crisis zulke diepe voren zou trekken in de akker van de reële economie – de productie en consumptie van goederen en diensten. In de *Miljoenennota 2009* erkent de regering dat de economische onzekerheden groot zijn. De nadruk ligt evenwel op de goede uitgangspositie van ons land. Bij elke gelegenheid kleineerden premier Balkenende en minister van Financiën Bos mogelijke nadelige gevolgen van de crisis voor de economische groei. Daarbij zal de minister-president zich de verwijten hebben herinnerd aan het adres van vorige kabinetten onder zijn leiding. De door diverse waarnemers geventileerde bezwaren kwamen er op neer dat zwartgallige uitlatingen van regeringszijde over de gang van zaken in de economie de vorige recessie (2002–2004) nodeloos hebben verergerd. Destijds werd een sombere toonsetting in Den Haag gezien als effectieve strategie om de geesten in het land rijp te maken voor loonmatiging, lastenverzwaringen en bezuinigingen op de collectieve uitgaven. Gezien de kritiek die deze aanpak losmaakte, werd dit maal uit een ander vaatje getapt. De nu gekozen positieve grondtoon gaf echter aanleiding tot het verwijt, en niet alleen van de kant van de oppositiepartijen, dat het kabinet de gevolgen van de kredietcrisis voor de economische groei en de eigen begroting te rooskleurig voorstelde.

Latere ontwikkelingen gaven de critici helaas gelijk. De vooruitzichten voor de Nederlandse economie zijn na september 2008 in recordtempo verslechterd. De verwachte groei voor 2009 is in zes maanden tijd met een uitzonderlijke $4\frac{3}{4}$ procentpunt naar beneden bijgesteld.⁵ De gevolgen voor de overheidsfinanciën van de thans voor 2009 en 2010 voorziene krimp van de nationale economie zijn ronduit dramatisch.

1.3 Zware recessie

Enkele kerngegevens betreffende de nationale economie staan samengevat in tabel 1.1. Na twee topjaren met een economische groei van 3,5 procent verloor de Nederlandse economie het afgelopen jaar in sneltreinvaart stoom. Eind augustus 2008 voorzag het Centraal Planbureau (CPB) in de MEV voor 2009 nog een toename van het bruto binnenlands product (bbp) van $1\frac{1}{4}$ procent. Door het nadien uitgebroken tumult op de financiële markten en de daaropvolgende wereldwijde crisis bleek deze groeiraming binnen enkele maanden hopeloos achterhaald te zijn. De opstellers van het *Centraal Economisch Plan 2009* (CEP) – dat half maart 2009 verscheen – ramen dat de nationale economie dit jaar met $3\frac{1}{2}$ procent krimpt. Hoofdoorzaak is de voor ons land relevante wereldhandel, die voor het eerst sinds 1975 afneemt. Dientengevolge daalt de uitvoer van binnenslands geproduceerde goederen met een duizelingwekkende 11 procent. De bruto investeringen van bedrijven kelderen in verhouding even sterk, de nieuwbouw van woningen loopt fors terug. De particuliere bestedingen stabilise-

5 Centraal Planbureau (2009), 11.

ren. Hoewel de koopkracht met 2 procent verbetert,⁶ wordt de kooplust afgeremd door aanzienlijke vermogensverliezen die veel gezinnen door de malaise op de beurs hebben geleden.⁷ Alleen de overheidsbestedingen blijven toenemen, en wel met 2 procent.

In de projectie van het planbureau wordt het diepste punt van het recessiedal rond de zomer van 2009 gepasseerd. Ondanks de opleving van de economische bedrijvigheid krimpt het bbp in 2010 nog licht. De positieve invloed van een bescheiden groei van de uitvoer (met 1½ procent) en van met 1 procent toenemende overheidsbestedingen wordt tenietgedaan door verder inzakkende bedrijfsinvesteringen (met nog eens 12 procent) en een lichte daling van het volume van de gezinsconsumptie. Het CPB benadrukt de grote onzekerheden waarmee deze raming is omgeven. Het geraamde herstel leunt in belangrijke mate op de aanname dat de wereldhandel zal aantrekken. Herwinnen consumenten en producenten het vertrouwen, mede dankzij het ruime budgettaire en monetaire beleid, dan kan het herstel eerder komen. Protectionistische maatregelen of nieuwe klappen op financiële markten en de huizenmarkt kunnen het herstel daarentegen vertragen.⁸

Onder invloed van de zware recessie verdwijnt de krapte uit grote delen van de arbeidsmarkt. Doordat de werkgelegenheid doorgaans met een vertraging van ongeveer een jaar op de ontwikkeling van de productie reageert, verwacht het planbureau vooral in 2010 een forse stijging van de werkloosheid. In dat jaar zitten gemiddeld 675 duizend personen zonder werk.

De *Macro Economische Verkenning 2009* voorzagt dat de inflatie in 2009 tot 3¼ procent zou oplopen. Hij kan het niet toegeven, maar de schatkistbewaarder was hier lachende derde. Door de versnelling van de geldontwaarding kan de staatsschuld in de toekomst immers met uitgeholde euro's worden afgelost. Bovendien boekte de minister van Financiën dankzij de aantrekkende inflatie een forse ruilvoetwinst (zie het tekstkader op bladzijde 34-35), waardoor het kabinet in de veronderstelling verkeerde dat het in 2009 zo'n 2,2 mld euro extra kon uitgeven, zonder het uitgavenkader te schenden. Bij de huidige inflatievooruitzichten – 1 procent in zowel 2009 als 2010 – verdampt de voor dit jaar ingeboekte ruilvoetwinst, wat het kabinet in grote budgettaire problemen brengt; zie onderdeel 1.5 en 1.7.

Tabel 1.1 Kerngegevens Nederlandse economie

Jaar	2007	2008	2009 ^a		2010
			MEV	CEP	
Economische groei (verandering in %)	3,5	2,0	1¼	-3½	-¼
Werkloze beroepsbevolking (x 1.000)	344	304	335	420	675
Consumentenprijsindex (verandering in %)	1,6	2,5	3½	1	1

a. MEV = Macro Economische Verkenning van 16 september 2008; CEP = Centraal Economisch Plan van 17 maart 2009.
Bron: Centraal Planbureau (2008), 13; Centraal Planbureau (2009), 15

6 Dit is de mediaan voor alle huishoudens. De helft van de huishoudens gaat er dus meer dan 2 procent op vooruit, de andere helft van de huishoudens gaat er minder dan 2 procent in koopkracht op vooruit of verliest koopkracht.

7 In de loop van 2008 verloor de AEX-index iets meer dan de helft van zijn waarde, mede doordat financiële instellingen bij de samenstelling van de index groot gewicht in de schaal leggen.

8 Centraal Planbureau (2009), 14.

1.4 Economische crisis raakt collectieve sector

1.4.1 Inleiding

De wereldwijde financiële crisis valt samen met en versterkt de conjuncturomslag die alle belangrijke economieën min of meer tegelijkertijd treft. Uiteraard worden de financiën van de overheid door deze ontwikkelingen geraakt. Teruglopende belastingontvangsten en hogere uitgaven voor steun aan de financiële sector en voor uitkeringen aan werklozen verklaren dat begrotingssaldi verslechteren en de schuldquote scherp stijgt, zowel hier als elders. Dit onderdeel blikt kort terug op 2008 en bespreekt de vooruitzichten voor de overheidsfinanciën in 2009 en 2010. Daarbij staan het sterk verslechterde begrotingssaldo (onderdeel 1.4.3) en de snel oplopende overheidsschuld (onderdeel 1.4.4) centraal. Om te beginnen geeft onderdeel 1.4.2 een totaalbeeld van de collectieve sector voor de periode 2007–2010.

1.4.2 Totaalbeeld collectieve sector

Collectieve uitgaven

De *Najaarsnota 2008* laat zien dat de ontwikkeling van de collectieve uitgaven in het afgelopen jaar per saldo volgens plan verliep.⁹ De bij de kabinetsformatie afgesproken uitgavenplafonds werden gerespecteerd. Toch stelde fractievoorzitter Rutte van de VVD tijdens de Algemene beschouwingen over de rijksbegroting voor 2009 de oploep van de rijksuitgaven aan de kaak. Zij stijgen, afgaande op cijfers in de *Miljoenennota 2009*, van 2007 op 2009 met bijna 26 mld euro. Uitgedrukt als percentage van het bbp liepen de collectieve uitgaven volgens de MEV evenwel een fractie terug; zie de bovenste regel van tabel 1.2. Dit gematigde beloop van de uitgavenquote viel voor een deel toe te schrijven aan het noemereffect. Als gevolg van de destijds veronderstelde aantrekkende inflatie zou het nominale bruto binnenlands product extra toenemen, waardoor de quote – gegeven het uitgavenbedrag in de teller – lager uitpakt.

Koersend op het kompas van het CEP loopt de uitgavenquote in 2009 echter sterk op. Hierbij speelt het noemereffect – maar nu in omgekeerde richting – een rol. In 2010 stijgt de uitgavenquote zelfs tot boven de 50 procent van het bbp. Dan zal voor het eerst sinds 1996 het beslag vanuit de collectieve sector weer groter zijn dan de helft van de binnenslands toegevoegde waarde.

Beleidsvoornemens inzake de collectieve uitgaven worden uitgebreider besproken in onderdeel 1.5.

Collectieve lasten

Blijkens de *Najaarsnota 2008* werden het afgelopen jaar aan de ontvangstenkant van de begroting de eerste haarscheurtjes door de recessie zichtbaar. De opbrengst van loonheffingen en de winstbelasting bleef vorig jaar ongeveer 2 mld euro achter bij de eerder opgestelde ramingen, mogelijk mede doordat als gevolg van de plotselinge economische stagnatie in ons land al wat minder werd verloond en verdiend. Aanvankelijk voorzag het Coalitieakkoord

9 Tweede Kamer (2008–2009d).

voor 2009 in een lastenverzwaring van 1,1 mld euro. Teneinde de destijds voorziene oploeiende inflatie niet aan te wakkeren, heeft het kabinet tijdens de voorbereiding van de begroting voor 2009 besloten af te zien van de aanvankelijk voorgenomen verhoging van het algemene btw-tarief van 19 naar 20 procent. Om de koopkracht van gezinnen te ondersteunen trof het kabinet bovendien een reeks maatregelen, waardoor de opbrengst van belastingen en sociale premies per saldo een miljard euro lager uitvalt. Zo is het tarief van de AWF-premie voor werknemers in de marktsector verlaagd naar 0 procent.¹⁰

De dekking voor deze lastenverlichting is uit alle hoeken en gaten van de begroting geschraapt. Een deel ervan bestaat uit geld dat in het Coalitieakkoord was geoormd voor het arbeidsmarktbeleid (0,75 mld euro) en uit de hoger dan aanvankelijk geraamde opbrengst van twee lastenverzwarende maatregelen – het schrappen van de aftrek voor buitengewone (ziekte)uitgaven en de bevrozing van de algemene heffingskorting. Al doende trekt het kabinet de voor 2010 en 2011 geprogrammeerde lastenverlichting naar voren.

Over de gehele kabinetsperiode bezien valt de oorspronkelijk afgesproken lastenstijging van 7 mld euro een half mld euro lager uit. Dekking hiervoor ontbreekt – wat in strijd is met de begrotingsregels –, maar het kabinet meent compensatie te kunnen vinden in de meevallende opbrengst van een maatregel die eerst in 2011 van kracht wordt. Het gaat om een lastenverzwaring voor 65-plussers, die optreedt doordat voor deze groep de tweede tariefschijf van de inkomensheffing in de toekomst slechts voor driekwart wordt aangepast aan de geldontwaarding. Deze beperking van de automatische inflatiecorrectie voor oudere heffingsplichtigen met een inkomen van meer dan € 31.500 is een wetstechnisch elegante manier om senioren stapsgewijs meer te laten bijdragen aan de financiering van de AOW.

Van 2008 op 2009 stabiliseert het collectievelastenpeil in het CEP, terwijl in de MEV nog enige stijging van de lastenquote werd voorzien. De opbrengst van de loon- en inkomensheffing groeit aanzienlijk sneller dan het nominale bbp.¹¹ Dit hangt samen met de stijging van de arbeidsinkomensquote door de reële loonstijging en de progressiewerking van de belasting.¹² Hiertegenover staat de opbrengstdrukkende invloed van hogere aftrekbare pensioenpremies en van de lagere grondslag van de vermogensrendementsheffing.¹³ Anderzijds valt de opbrengst van de vennootschapsbelasting onder invloed van de dalende bedrijfswinsten ver terug. In 2010 loopt het lastenpeil iets op.

10 AWF = Algemeen Werkloosheidsfonds. AWF-premie is verschuldigd door werknemers die geen ambtenaar zijn. De pseudo-WW-premie voor ambtenaren is met ingang van 1 januari 2009 eveneens op 0 procent gesteld.

11 Centraal Planbureau (2009), 98.

12 Inkomsten uit arbeid worden zwaarder belast dan overige inkomsten. Het groeiende aandeel van de factor arbeid in de binnen de economie netto toegevoegde waarde stuwt de belasting- en premieopbrengst dus op. Progressiewerking wil zeggen dat de inkomens gemiddeld meer stijgen dan de tabelcorrectiefactor, die wordt gebruikt om de lengte van de tariefschijven jaarlijks aan te passen aan de geldontwaarding (automatische inflatiecorrectie). Hierdoor schuift een deel van de belastingplichtigen door naar zwaarder belaste tariefschijven.

13 Deze heffing (box 3 van de inkomstenbelasting) werk als een vermogensbelasting van 1,2 procent over niet vrijgesteld vermogen van natuurlijke personen. Door de sterke daling van de effectenkoersen is het vermogen van gezinnen in de loop van 2008 aanzienlijk afgenomen.

Behalve via de collectieve lasten worden de uitgaven van de collectieve sector gefinancierd uit niet-belastingmiddelen. Deze andere ontvangsten van de overheid nemen na 2008 gestaag in betekenis af, vooral onder invloed van dalende aardgasbaten voor de Staat.¹⁴

Tabel 1.2 Kerngegevens collectieve sector (procenten bbp)

Jaar	2007	2008	2009 ^a		2010
			MEV	CEP	
Bruto collectieve uitgaven	45,4	45,4	45,2	48,6	50,7
Collectieve lasten	38,9	39,1	39,4	39,1	39,3
Andere ontvangsten	6,8	7,3	7,1	6,7	5,8
	45,7	46,4	46,5	45,8	45,1
Feitelijk EMU-saldo	0,3	1,0	1,3	-2,8	-5,6
Robuust saldo ^b	-1,4	-1,9	-2,1	-4,5	-3,7
EMU-schuld	45,7	58,1	39,6	56,6	62,1

a. MEV = Macro Economische Verkenning van 16 september 2008; CEP = Centraal Economisch Plan van 17 maart 2009.

b. Begrotingssaldo, gecorrigeerd voor de stand van de conjunctuur, gasbaten en rente.

Bron: Centraal Planbureau (2008), 70 en 137; Centraal Planbureau (2009), 87 en 175

1.4.3 Begrotingssaldo (EMU-saldo)

Vooraf dankzij een meevaller bij de aardgaswinst voor de Staat kwam het EMU-saldo in 2008 uit op een overschot van 1 procent bbp; zie tabel 1.2. In 2010 slaat dit surplus onder invloed van de economische rampspoed om in een tekort. De bruto collectieve uitgaven stijgen van 45,4 tot 48,6 procent bbp. Deze markante oploep van de uitgavenquote illustreert dat het kabinet onverkort vasthoudt aan afspraken die tijdens de formatie zijn gemaakt om meer geld uit te trekken voor onderwijs, kinderopvang en zo verder.¹⁵ Ook, nu in 2009 de belastingontvangsten en de aardgaswinst naar beneden duikelen.¹⁶ In lijn met de begrotingsregels accepteert het kabinet dit door de recessie veroorzaakte tijdelijke verlies aan inkomsten. Door de uitgaven te laten groeien en te berusten in lagere collectieve ontvangsten, ontstaat een EMU-tekort van 2,8 procent bbp. Zo dragen de overheidsfinanciën automatisch bij aan stabilisatie van de economie, geheel conform het gedachtegoed dat aan het trendmatige begrotingsbeleid ten grondslag ligt. In 2010 verslechtert de positie van de schatkist verder. Het planbureau voorziet voor dat jaar een begrotingstekort van maar liefst 5,6 procent bbp.

14 Het CEP veronderstelt een olieprijs van \$ 44 per vat (Centraal Planbureau, 2009, 15), terwijl de MEV nog uitging van \$ 125 per vat (Centraal Planbureau, 2008, 34). Omdat de aardgasprijs is gekoppeld aan de olieprijs (in dollars), valt het staatsaandeel in de aardgaswinsten met enige vertraging merkbaar terug.

15 Bovendien is sprake van een substantieel noemereffect: door de geringere groei van het nominale bbp valt de uitgavenquote extra hoog uit.

16 Het collectievelastenpeil (de opbrengst van de belastingen en de premies voor de wettelijke sociale verzekeringen als aandeel van het bbp) bedraagt 39,1 procent bbp, zowel in 2008 als in 2009. Het bruto product krimpt van 594 mld euro (2008) tot 580 mld euro (2009). Gegeven de stabiele lastenquote strookt dit met een daling van de opbrengst van de bedoelde collectieve lasten met ongeveer 5 mld euro.

Dit begrotingsbeeld gaat bij zowel de ontvangsten als de uitgaven uit van ongewijzigd voortgezet overheidsbeleid. Aan de uitgavenkant zijn bij de uitvoering van de begroting voor 2009 na amper een kwartaal tegenvallers zichtbaar van per saldo omstreeks 2 mld euro.¹⁷ Deze overschrijding van het uitgavenkader dient volgens de begrotingsregels te worden goedge maakt via aanvullende bezuinigingen. Daarover zal het kabinet berichten in de *Voorjaarsnota 2009*.

Twee weken na de publicatie van het CEP kwam het kabinet met zijn langverwachte beleidsreactie op de crisis. Door diverse discretionaire maatregelen om de economie te stimuleren komt het deficit over 2009 nu uit op 3,4 procent bbp, in plaats van 2,8 procent bbp. Met inbegrip van het anticrisispakket valt het tekort in 2010 (5,9 procent bbp) nog iets hoger uit dan de CEP-raming van 5,6 procent bbp. Het hier bedoelde pakket maatregelen en zijn doorwerking naar 2011 en latere jaren komen ter sprake in onderdeel 1.7.

Het Coalitieakkoord bepaalt dat het kabinet, zodra het deficit 2 procent van het bruto binnenlands product dreigt te overschrijden, aanvullende maatregelen dient te nemen om het tekort tot beneden deze 'signaalwaarde' terug te dringen. Uitgaande van de cijfers in het CEP zou het kabinet – om het tekort met (van 5,6 tot 2 =) 3,6 procentpunt bbp terug te dringen – bij de voorbereiding van de rijksbegroting voor 2010 extra maatregelen moeten treffen, die optellen tot 21,9 mld euro.¹⁸ Dat kunnen bezuinigingen zijn, dan wel lastenverzwaringen. In beide gevallen knakt de overheid het ontluikende herstel van de economie in de knop. Want minder overheidsbestedingen tasten de omzet van het bedrijfsleven aan. Lagere uitkeringen en lastenverzwaringen kosten consumenten koopkracht, zodat zij minder in de winkel te besteden hebben.

Tijdens de parlementaire behandeling van de *Najaarsnota 2008* bleek dat de twee grootste coalitiepartijen – het CDA en de PvdA – afgelopen december nog heel verschillend dachten over de te volgen beleidslijn, nu de signaalwaarde voor het EMU-tekort werd overschreden. Aanvankelijk klemde het CDA zich aan de oude afspraak vast, in een poging zich te manifesteren als goede rentmeester van de overheidsfinanciën. In de loop van februari en maart zegevierden realiteitsbesef en gezond verstand. Een tekort van 3,3 (2009) en 5,9 (2010) procent bbp bleek uiteindelijk ook voor de christendemocraten aanvaardbaar te zijn. Daarmee overtreedt Nederland in beide jaren – samen met tal van andere lidstaten van de Europese Unie – de bepaling uit het Stabiliteits- en Groeipact die stipuleert dat het feitelijke EMU-tekort niet groter mag zijn dan 3 procent bbp. Na de vorige recessie hebben de lidstaten in 2005 overeenstemming bereikt over een soepeler interpretatie van het Pact. De kans lijkt gering dat de Europese Commissie thans actie zal ondernemen.¹⁹ Het CDA heeft zich bij de

17 Het CEP meldt een overschrijding van het uitgavenkader van 2,5 mld euro (Centraal Planbureau, 2009, 97); twee weken later gaf het Ministerie van Financiën aan dat het bij de Voorjaarsnota-taakstelling om 1,5 mld euro zou gaan (Tweede Kamer, 2008–2009a, 14).

18 Voor het kalenderjaar 2009 zouden al maatregelen nodig zijn ter grootte van 4,6 mld euro (0,8 procent bbp), dit in aanvulling op ombuigingen van omstreeks 2 mld euro om de collectieve uitgaven in 2009 'binenscadars' te houden. Het zou – nog afgezien van politieke weerstanden – begrotingstechnisch grote problemen opleveren om in de sfeer van de collectieve uitgaven alle hiervoor noodzakelijke maatregelen in de tweede helft van 2009 te effectueren.

19 Hoofdstuk 5 gaat verder in op de wederwaardigheden van het Stabiliteits- en Groeipact in de recessie.

besprekingen over het anticrisispakket met succes sterk gemaakt voor een snelle aanpak van het tekort. Vanaf 2011 moet het in beginsel met ten minste een half procent bbp per jaar worden teruggedrongen. Meer hierover in onderdeel 1.7.

Het EMU-saldo kleurt dieprood onder invloed van de zware recessie. Aardgasbaten spekken de schatkist, maar zij zijn eindig. 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. Een jaar geleden voorzag het CPB dat het robuuste saldo in 2009 zou verbeteren van $-1,1$ tot $-0,7$ procent bbp.²⁰ In plaats daarvan zal het, afgaande op het *Centraal Economisch Plan 2009*, verslechteren tot $-4,5$ procent bbp. Deze trend van het robuuste saldo suggereert dat het begrotingsbeleid van het vierde kabinet-Balkenende tot nu toe niet bijdraagt aan toekomstbestendiger overheidsfinanciën, integendeel.²¹ Voor 2010 voorziet het CPB een afname van het robuuste tekort. Het planbureau geeft zelf al aan dat deze maatstaf beperkingen kent wanneer hij wordt gebruikt om halverwege een kabinetsperiode de overheidsfinanciën te temperen, en dat te meer wanneer de economie bloot staat aan ongekende schokken.²²

1.4.4 Overheidsschuld (EMU-schuld)

De *Macro Economische Verkenning 2009* voorzag voor 2008 een verdergaande daling van de schuldquote tot 42 procent bbp. Ondanks het in 2008 gerealiseerde begrotingsoverschot sprong de schuldquote het afgelopen jaar omhoog tot bijna 57 procent bbp; zie de onderste regel van tabel 1.2. De oorzaak lag bij steunoperaties ten gunste van financiële instellingen. Hiertoe moest de Staat op de geld- en kapitaalmarkt in eerste aanleg meer dan 80 mld euro ophalen. De gevolgen van deze actie voor het schuldbeleid (hoofdstuk 7) en de rol die de overheid past als ‘medebankier’ (hoofdstuk 9) komen in deze aflevering van het jaarboek nog uitvoerig ter sprake.

Als gevolg van de bedoelde steunoperaties komt de 60-procentgrens die het Stabi- teits- en Groeipact aan de schuldquote stelt benauwend dichtbij. Deze norm heeft – vooral op praktische gronden – betrekking op de brutoschuld van de overheid. De nettovermogenspositie van de overheid is in 2008 evenwel niet in dezelfde mate verslechterd. De extra schuld is immers aangegaan om financiële instellingen te sauveren. Tegenover de fors hogere schuld staan dus ook bezittingen.²³ Ten eerste vorderingen op instellingen die met tijdelijke kredieten zijn geholpen (Fortis Bank Nederland). Ten tweede *securities* – een soort achtergestelde obligaties waarmee de Staat deelneemt in het kapitaal van ING Groep, SNS Reaal en Aegon. Ten derde de staatsbanken: de door de Nederlandse overheid opgekochte onderdelen van de voormalige Fortis Groep. Al deze posten prijken op 31 december 2008 aan de debetkant van de staatsbalans. Hoe deze bezittingen moeten worden gewaardeerd is voer voor accountants.²⁴

20 Centraal Planbureau (2007), 32.

21 In dezelfde zin: De Nederlandsche Bank (2008), 63-64.

22 Centraal Planbureau (2008), 68; Centraal Planbureau (2009), 84.

23 Hiervoor gecorrigeerd neemt de overheidsschuld vanaf 2007 niet met 16 procent bbp, maar met 8 procent bbp toe. Zie Centraal Planbureau (2009), 87.

24 Waardering uitgaande van het *mark-to-market*-principe zal niet eenvoudig zijn, omdat in deze schuld- en aandeelbewijzen geen handel (mogelijk) is.

Hun waarde zal blijken uit de staatsbalans ultimo 2008, die onderdeel uitmaakt van het *Financieel jaarverslag 2008* van het Rijk.

Voor een goed begrip van de ontwikkeling van de vermogenspositie van de overheid is bovendien relevant dat in 2008 en 2009 voor in totaal ruim 30 mld euro (meer dan 5 procent bbp) aan de nationale aardgasvoorraad wordt onttrokken. Om deze onttrekking in het juiste perspectief te zien kan worden vermeld dat de winstrechten van de Staat die samenhangen met de gas-, olie- en zoutwinning eind 2007 werden gewaardeerd op 94 mld euro (15 procent bbp).²⁵

Voor 2010 meldt het *Centraal Economisch Plan 2009* een verder oplopen van de schuldquote tot 62 procent bbp. Daarmee schendt Nederland daadwerkelijk een tweede voorschrift uit het Stabiteits- en Groeipact, dat dicteert dat de brutoschuld van de overheid ten hoogste 60 procent bbp mag bedragen.²⁶

1.5 Collectieve uitgaven en begrotingsdiscipline: ruilvoetwinst verdamp

In 1994 is het trendmatige begrotingsbeleid ingevoerd. Dit kent een Chinese muur tussen de inkomsten- en de uitgavenkant van de begroting. Mee- en tegenvallers bij de opbrengst van belastingen en sociale premies leiden niet tot een beleidsreactie. Zij lopen automatisch in het begrotingssaldo, tenzij het tekort te hoog dreigt op te lopen. De uitgaven zijn voor de gehele kabinetsperiode ingekaderd. Het kader is een maximum voor de *netto* collectieve uitgaven: dit zijn de bruto uitgaven minus de opbrengst van eigen bijdragen van gebruikers van door de overheid aangeboden voorzieningen. Er zijn afzonderlijke kaders voor drie zogeheten budgetdisciplinesectoren:

- De Rijksbegroting in enge zin.
- De sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarktbeleid.
- De collectief gefinancierde zorguitgaven (het Budgettair Kader Zorg, afgekort: BKZ).

Treden de overheidsuitgaven buiten een kader, dan moet het kabinet maatregelen treffen. Compensatie voor overschrijdingen is mogelijk door te bezuinigen op de uitgaven of door eigen bijdragen van voorzieningengebruikers te verhogen. Het gaat immers om de netto uitgaven, die beneden de afgesproken plafonds moeten blijven.

Zoals niet ongebruikelijk is, werden in het voorjaar van 2008 bij de uitvoering van de begroting omvangrijke tegenvallers zichtbaar. Grote uitgavenstijgingen – door tegenvallers of bijgesteld beleid – treden op bij vier voor toetsing aan het uitgavenkader relevante open-einderegelingen:

- De huurtoeslag.
- De uitkering voor jonggehandicapten (Wajong).
- Het persoonsgebonden budget.
- De kinderopvangtoeslag.

25 Tweede Kamer (2007–2008), 34–35. Het gaat hier om de netto contante waarde van toekomstige ontvangsten uit hoofde van winstrechten van de Staat. Merk op dat – behalve via de bedoelde winstrechten – een aanzienlijk deel van de aardgasbaten naar de overheid vloeit via de vennootschapsbelasting. De contante waarde van toekomstige belastingontvangsten wordt echter niet op de staatsbalans geactiveerd.

26 Daarbij past de kanttekening dat de overheidsschuld in een groot aantal EU-lidstaten, waaronder Duitsland en Frankrijk, (al jaren) meer dan 60 procent van het bbp bedraagt. Zie De Nederlandsche Bank (2008), 52.

Door de twee het laatst opgesomde regelingen kopen ouders met jonge kinderen en mensen met zorgbehoeften tegenwoordig massaal diensten in die tot enkele jaren geleden vaak zonder financiële vergoeding door burens of familieleden werden verleend. Door gewijzigde regels van de overheid is veel van deze ‘mantelzorg’ inmiddels gemonetariseerd, waarbij belasting- en premiebetalers voor de rekening opdraaien. Het kabinet heeft maatregelen afgesproken om de schade voor de schatkist te beperken. Onzeker is voornamelijk hoe effectief de bedoelde maatregelen zullen zijn.

Het bovenste blok van tabel 1.3 toont, behalve de doorwerking van de in 2008 aan het licht gekomen tegenvallers naar 2009, ook de bedragen die in 2009 zijn gemoeid met nieuw beleid (intensivering). Het gemeentefonds en het provinciefonds groeien als uitvloeisel van bestuurlijke afspraken automatisch mee met de hogere rijksuitgaven voor andere doeleinden. Het onderste blok van tabel 1.3 laat zien welke compensatie het kabinet heeft gevonden om te voorkomen dat het uitgavenkader wordt geschonden. De afdracht aan de Europese Unie valt 0,6 mld euro mee. Het grootste deel van de dekking voor de uitgavenoverschrijdingen is niet gevonden via additionele ombuigingen, maar bestaat uit een ingeboekte ruilvoetwinst ter grootte van 2,2 mld euro. Dit begrip wordt toegelicht in het tekstkader (blz. 34-35).

Tabel 1.3 Meeruitgaven in 2009 en hun dekking (mld euro)

	Rijksbegroting	Sociale zekerheid	Collectieve zorg	Totaal
<i>Overschrijdingen/intensivering</i>				
Kinderopvang	0,7	–	–	0,7
Gemeentefonds/Provinciefonds	0,7	–	–	0,7
Afkoop specifieke uitkeringen	0,5	–	–	0,5
Persoonsgebonden budget en diversen	–	–	0,7	0,7
Saldo overige mutaties	0	0,5	– 0,3	0,2
<i>Dekking</i>				
EU-afdracht	– 0,6	–	–	– 0,6
Ruilvoetwinst	– 0,8	– 0,7	– 0,7	– 2,2
Overschrijding (+) /onderschrijding (–)	0,5	– 0,2	– 0,3	0
Centraal Economisch Plan 2009:	$\frac{3}{4}$	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{2}$	$\frac{2}{2}$

Bron: Tweede Kamer (2008–2009c), 88; Centraal Planbureau (2009), 97

Inmiddels ligt de begroting voor 2009 door de macro-economische ontwikkeling aan diggelen. Het bedrag van de uitgavenkaders wordt jaarlijks opgetrokken met de prijsstijging in de economie. Nu de inflatie veel lager uitpakt, verdampt de door het kabinet ingeboekte ruilvoetwinst. Hierdoor komt het totale uitgavenkader ten opzichte van de ingediende begroting ruwweg 2 mld euro lager te liggen (zie tekstkader). Bos dient dit ruilvoetverlies te verwerken bij de besluitvorming over de *Voorjaarsnota 2009*. Op middellange termijn wisselen ruilvoetwinsten en -verliezen elkaar af. Daarom hadden prudente beleidsmakers in de vroege zomer van 2008 liever een deel van de destijds veronderstelde ruilvoetwinst van 2,2 mld euro gepar-

27 In die zin: De Kam (2008), 584.

keerd op een reserverekening.²⁷ Dan waren de zich nu aftekenende budgettaire problemen minder groot geweest. Kennelijk was de budgettaire nood bij de voorbereiding van de rijksbegroting voor 2009 echter te hoog om (een deel van) de ruilvoetwinst opzij te zetten.²⁸

Tabel 1.3 leert dat de uitgaven op de voor 2009 ingediende rijksbegroting het kader voor deze sector nog altijd met 0,5 mld euro overschreden. Deze overschrijding moest worden goedge maakt door de ingeboekte onderschrijding van de kaders voor de sociale uitkeringen en de zorg. Hiervan is niets terecht gekomen. In het actuele beeld uit het *Centraal Economisch Plan 2009* overschrijden de collectieve uitgaven het kader met $2\frac{1}{2}$ mld euro.²⁹ Bij de rijksbegroting bedraagt de overschrijding $\frac{3}{4}$ mld euro. Tegenover meevallende afdrachten aan de Europese Unie staan aanzienlijke tegenvallers bij de kinderopvang ($\frac{1}{2}$ mld euro), extra middelen voor wonen en wijken ($\frac{1}{4}$ mld euro), afkoop van specifieke uitkeringen aan gemeenten ($\frac{1}{2}$ mld euro) en de doorwerking naar het gemeentefonds en het provinciefonds.³⁰ Bij de budgetdisciplinesector SZA belooft de tegenvaller $1\frac{1}{4}$ mld euro, vooral door hogere uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen. Verder is sprake van intensiveringen (nieuw beleid) tot een bedrag van netto $\frac{1}{4}$ mld euro, vooral door de verruiming van de regeling voor werktijdverkorting.³¹ De zorguitgaven laten in 2009 naar verwachting een overschrijding zien van $\frac{1}{2}$ mld euro, vooral door tegenvallers bij de persoonsgebonden budgetten en de kortdurende geestelijke gezondheidszorg.

De *Voorjaarsnota 2009* en de *Miljoenennota 2010* zullen duidelijk maken of, en zo ja hoe het kabinet voor deze overschrijdingen compensatie vindt door extra om te buigen; zie onderdeel 1.7.

Ruilvoetwinst en -verlies voor de collectieve sector

De uitgavenkaders zijn geformuleerd in reële bedragen uit het eerste jaar van de kabinetsperiode. Ze worden jaarlijks opgehoogd in lijn met de *werkelijke* prijsstijging van de nationale bestedingen. Het Coalitieakkoord uit februari 2007 gaat ervan uit dat de prijs van de nationale bestedingen in de periode 2008–2011 stijgt met 2,25 procent per jaar. De prijs van de nationale bestedingen loopt – zo was de veronderstelling bij het in elkaar zetten van de rijksbegroting – in 2009 evenwel op met 3,5 procent.³² Het uitgavenkader valt dus aanzienlijk ruimer uit. De omvang van deze ‘meevaller’ laat zich berekenen als $[3,5 - 2,25 =] 1,25$ procent van de loon- en prijsgevoelige uitgaven onder het kader. Van de totale uitgaven onder het kader (220 mld



28 In de visie van het Ministerie van Financiën worden in 2010 en daarna structurele bezuinigingen doorgevoerd, die blijvend compensatie bieden voor het grootste deel van de overschrijdingen die in 2009 incidenteel uit de ruilvoetwinst zouden zijn goedge maakt.

29 Centraal Planbureau (2009), 97.

30 Als uitvloeisel van een bestuurlijke afspraak ademt de voeding van beide fondsen mee met de (gecorrigeerde) rijksuitgaven. De correctie betreft onder andere de rente-uitgaven op de staatsschuld en de uitgaven voor steun aan financiële instellingen, die niet meetellen.

31 Via deze regeling kan overhaast ontslag bij bedrijven die te maken hebben met acuut omzetverlies worden voorkomen.

32 De prijsmutatie valt af te leiden uit de tabellen in bijlage 1 van de miljoenennota: $1,0604/1,0245 = 1,035$. Zie Tweede Kamer (2008–2009c), 105.

euro)³³ is ongeveer viervijfde loon- en prijsgevoelig. Dus valt de extra ruimte onder het kader te berekenen als $[1,25 \times 0,8 \times 220 =]$ 2,2 mld euro.

De opstellers van het Coalitieakkoord namen in februari 2007 aan dat de prijs van de collectieve uitgaven (de hoogte van ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen en de prijs van door de overheid aangeschafte goederen) met ongeveer 2,75 procent per jaar zou toenemen. De prijs van de collectieve uitgaven ontwikkelt zich tot nu toe min of meer in lijn met deze aanname. Hierdoor boekt de collectieve sector onder het hogere kader 2,2 mld euro 'ruilvoetwinst', die beschikbaar is voor de financiering van extra volume van de collectieve uitgaven. Dit heeft minister Bos enorm geholpen om zijn begroting voor 2009 rond te krijgen.

Blijkens het *Centraal Economisch Plan 2009* ontwikkelt de prijs van de nationale bestedingen zich veel gematigder dan een aantal maanden geleden werd verondersteld. Nu wordt uitgegaan van 2 procent, dus 1,5 procentpunt minder dan waarvan een beperkt aantal maanden eerder nog werd uitgegaan. Hierdoor verdampt de ingeboekte ruilvoetwinst volledig en ontstaan problemen om de uitgaven binnenskaders te houden. In eerste aanleg bedraagt de 'tegenvaller' – ten opzichte van de ingediende begroting – bij benadering $[1,5 \times 0,8 \times 220 =]$ 2,65 mld euro. Er treden echter ook twee substantiële inderdieneffecten op. Ten eerste, omdat de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking (OS) zijn gekoppeld aan de (groei van) het nominale bbp. Het bbp neemt in 2009 op basis van het CEP ruwweg 40 mld euro minder toe dan bij de opstelling van de begroting conform de MEV is verondersteld. Hierdoor valt het plafond van de OS-uitgaven 0,3 mld euro lager uit. Ten tweede loopt de voeding van het gemeentefonds en het provinciefonds in de pas met de (meeste) rijksuitgaven. Komt het uitgavenkader 2,65 mld euro lager uit, dan daalt de afdracht van het Rijk aan beide fondsen automatisch met ongeveer 0,5 mld euro. Per saldo bedraagt het ruilvoetverlies dan $[2,65 \text{ minus } (0,3 + 0,5) =]$ ruim 1,8 mld euro.

Omdat lonen en prijzen zich in 2010 onder invloed van de diepe recessie wellicht zeer gematigd ontwikkelen, tekent zich voor dat jaar mogelijk enige ruilvoetwinst af. Hierover zal op zijn vroegst de *Miljoenennota 2010* enig uitsluitsel geven.

1.6 Belastinguitgaven

Behalve via regelgeving en weinig krachtige beleidsinstrumenten zoals voorlichting en advies, kan de overheid proberen haar doelstellingen te bereiken door financiële instrumenten in te zetten. Denk aan garanties, leningen tegen zachte voorwaarden, subsidies in de vorm van directe uitgaven ten laste van de begroting en belastinguitgaven. In het laatste geval heeft de subsidie de vorm van een belastingvermindering. Zij kan vorm krijgen via een vrijstelling of aftrekpost – faciliteiten die de heffingsgrondslag smaller maken – dan wel via een verlaagd tarief. In de miljoenennota worden belastinguitgaven gedefinieerd als overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, die voortvloeien uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de

33 Tweede Kamer (2008–2009c), 105.

primaire heffingsstructuur van de wet.³⁴ Zulke fiscale tegemoetkomingen kunnen worden gezien als alternatief voor subsidies die rechtstreeks ten laste van de begroting komen. Belastingbetalers zijn met een belastingvermindering van € 1.000 immers evenveel gebaat als met een rechtstreekse subsidie tot hetzelfde bedrag. Een onbesliste kwestie is hoe de primaire heffingsstructuur van een belastingwet, waarop belastinguitgaven inbreuk maken, er uitziet. Zo vormen de bestaande fiscale faciliteiten in de inkomensheffing³⁵ ten gunste van de eigen woning en van pensioensparen in de ogen van de meeste economen belastinguitgaven. Fiscalisten zien dit doorgaans anders. Zij merken in het algemeen (veel) meer tegemoetkomende wettelijke regelingen aan als onderdeel van de primaire heffingsstructuur.

Kiest de wetgever voor subsidiëring van gezinnen of bedrijven via de fiscus, dan heeft dit – behalve schade die wordt berokkend aan de eenvoud en de begrijpelijkheid van de belastingwetten – twee duidelijke bezwaren. Ten eerste heeft het parlement geen controle op de omvang van de subsidie, omdat belastinguitgaven niet vooraf aan goedkeuring van de begrotingswetgever zijn onderworpen. De reden is dat van tevoren niet bekend is hoeveel gebruik van de faciliteit zal worden gemaakt. Het budgettaire offer is begrepen in de lagere, uiteindelijke gerealiseerde opbrengst van de belasting. Door het bestaan van belastinguitgaven voldoet de rijksbegroting dus niet aan de eis van volledigheid: ten onrechte worden fiscale subsidies niet jaarlijks betrokken bij de integrale afweging vooraf van overheidsuitgaven voor uiteenlopende bestemmingen. Ten tweede hebben belastinguitgaven bij een progressief tarief als effect dat het subsidiebedrag toeneemt naarmate mensen een hoger inkomen hebben. Met zo'n subsidietabel zal het parlement niet licht instemmen wanneer de subsidie-uitgaven rechtstreeks ten laste van de begroting komen.

Wordt een fiscale regeling aangemerkt als belastinguitgave, dan dient zij regelmatig kritisch te worden getoetst aan de eisen die in het algemeen aan subsidies mogen worden gesteld. Zo'n toetsing kan de vanzelfsprekendheid van door velen gekoesterde aftrekposten en vrijstellingen aantasten. De fiscale behandeling van de eigen woning dient hier ter illustratie. Omdat eigenaarbewoners de betaalde hypotheekrente kunnen aftrekken, terwijl zij slechts een bescheiden (verondersteld) rendement van 0,55 procent van de WOZ-waarde³⁶ wegens woongenot bij hun inkomen hoeven te tellen, derft de schatkist jaarlijks meer dan 10 mld euro. Economen zien deze regeling als een subsidie ten gunste van eigenwoningbezitters. Veel fiscalisten zijn daarentegen van opvatting dat eigenaarbewoners geen subsidie ontvangen, omdat de renteaftrek – zolang de eigen woning als bron van inkomen wordt behandeld – past in de primaire structuur van de inkomensheffing.³⁷

De *Miljoenennota 1999* bevatte voor het eerst een overzicht van de belastinguitgaven die zijn belichaamd in de inkomensheffing en de vennootschapsbelasting. Sinds de *Miljoenennota 2003* wordt dit overzicht aangevuld met een opsomming van de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen. Bij de opstelling van deze overzichten overheerst de fis-

34 Tweede Kamer (2008–2009c), 120.

35 De inkomensheffing omvat de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen.

36 WOZ = Wet onroerende zaken.

37 Het fictieve rendement op vermogen dat is vastgelegd in de eigen woning (0,55 procent) steekt schril af tegen de fictieve opbrengst van vermogensbestanddelen die worden belast in box 3 (4 procent). Sommige fiscalisten zullen meegaan in de redenering dat de bevoordeling van de eigen woning is gelegen in de (te) lage bijtelling van 0,55 procent.

caal-juridische invalshoek. Anders gezegd, economen missen daarin enkele belangrijke tegemoetkomingen, in het bijzonder die voor de eigen woning en pensioensparen.³⁸ Bijlage 5 van de *Miljoenennota 2009* bevat een noviteit en brengt voor het eerst enkele van deze regelingen in kaart. Zij mogen evenwel geen belastinguitgaven heten, maar worden aangemerkt met de voor belanghebbenden minder bedreigende term ‘inkomstenbeperkende regelingen’. Tabel 1.4 toont het belang van deze regelingen en van de traditioneel afgebakende belastinguitgaven in 2009.

Tabel 1.4 Belastinguitgaven en inkomstenbeperkende regelingen, 2009 (mld euro)

Belastinguitgaven via belastingen op inkomen, winst en vermogen	6,7
Belastinguitgaven via de kostprijsverhogende belastingen	5,5
Inkomstenbeperkende regelingen:	
• Eigen woning	10,2
• Pensioenen	10,7
	33,1

Bron: Tweede Kamer (2008–2009c), 121 en 124–125

De rapportage van de bedragen die zijn gemoeid met inkomstenbeperkende maatregelen is hopelijk de eerste stap op weg naar een evenwichtiger beoordeling en periodieke kritische toetsing van zulke fiscale regelingen. Overigens verklaart het Coalitieakkoord de fiscale behandeling van de eigen woning voor de duur van deze kabinetsperiode tot een onbespreekbaar taboe. En het in het *Belastingplan 2008* vervatte voornemen om de fiscale faciliteit voor de opbouw van aanvullend pensioen over de gehele linie af te toppen is tijdens de parlementaire behandeling uitgeruild tegen de fiscale aanpak van ‘excessieve’ gouden handdrukken en van in nauw omschreven gevallen te royaal geachte pensioenregelingen.

1.7 Vooruitzichten voor de overheidsfinanciën

Het begrotingsbeeld dat oprijst uit de *Miljoenennota 2009* ligt in stukken, als gevolg van de wereldwijde financiële en economische crisis die zich ontrolde in de eerste zes weken na de presentatie van de rijksbegroting voor 2009. In december 2008 reageerde het kabinet met een relatief bescheiden pakket maatregelen. Daarbij lag de nadruk op fiscale ingrepen, omdat de begrotingsregels toestaan dat het Rijk de belastingen tijdelijk verlaagt om langs deze weg de economie op te peppen. Ondernemers die investeren in nieuwe machines en gebouwen mogen die kosten sneller van de winst aftrekken en hoeven dus minder belasting te betalen. Dit verruimt hun liquiditeitspositie. Overigens is vervroegde afschrijving alleen effectief voor bedrijven die nog winst maken en daarover belasting betalen. Samen met de regeling voor tijdelijke arbeidstijdverkorting kostte dit pakket de schatkist 2 mld euro, iets meer dan $\frac{1}{3}$ procent bbp. Dat was een schijntje, in vergelijking met de omvang van destijds door de Verenigde Staten en Duitsland geannonceerde stimuleringsprogramma's.

In de eerste maanden van dit jaar liep de druk op het kabinet op. De Europese Commissie drong er bij de lidstaten van de Europese Unie op aan 1,5 procent bbp in hun econo-

³⁸ De Kam (2007b), 90.

mieën te injecteren. Binnen de landsgrenzen eisten bedrijfsleven en vakbonden maatregelen om de zieltogende economie leven in te blazen. Drie ministers – Donner (CDA), Bos (PvdA) en Rouvoet (CU) – en de fractievoorzitters van deze drie regeringspartijen in de Tweede Kamer waren onder leiding van de premier wekenlang in conclaaf over de contouren van een anti-crisispakket, dat uiteindelijk op 25 maart 2009 werd gepresenteerd onder de vlag van een ‘aanvullend beleidsakkoord’. De onderhandelaars zijn het eens geworden over een extra impuls in de vorm van hogere overheidsuitgaven en extra lastenverlichting, waarmee zowel in 2009 als in 2010 circa 3 mld euro is gemoeid (tabel 1.5, regel 1). Deze middelen zijn bestemd voor de arbeidsmarkt, energiebesparing, bouwprojecten, infrastructuur en verdere liquiditeitssteun voor het bedrijfsleven. Het zal nog moeite genoeg kosten om al dit geld daadwerkelijk uit te geven. Want het vergt tijd, voordat ambtenaren en marktpartijen de nieuwe projecten daadwerkelijk in uitvoering kunnen nemen.

Tabel 1.5 Anti-crisispakket en budgettaire afspraken tot 2012 (mld euro)

	2009	2010	2011
1 Stimuleringspakket	2,7	3,2	0,1
2 Impuls van gemeenten en provincies	0,5	1,0	
3 Uitvoeringstegenvallers	1,9	4,4	5,6
4 Maatregelen			
• taakstelling voor Voorjaarsnota 2009	-1,5	-3,1	-3,7
• nullijn voor de cao-lonen		-1,3	-3,2
• taakstelling tekortreductie			-1,8
• dekking via uitgavenschuiven	-1,0	-0,9	0,6
5 EMU-saldo (procenten bbp) ^a			
• zonder crisispakket	-3,0	-5,7	pm
• met crisispakket	-3,4	-5,9	pm

a. Cijfers van het Ministerie van Financiën wijken licht af van cijfers in het CEP.

Bron: Tweede Kamer (2008–2009a), 14-15

Bij aard en omvang van de 3 mld-injectie passen vraagtekens. De Nederlandse economie krijgt vanuit de overheidsfinanciën automatisch al een zeer forse impuls. Door hogere uitkeringen en lagere belastingontvangsten stabiliseert de overheid de economie, ook wanneer het kabinet op zijn handen was blijven zitten. De begrotingsimpuls via deze ‘automatische stabilisatoren’ valt te benaderen door te kijken naar de verslechtering van het EMU-saldo. Dit slaat om van een overschot van 6 mld euro (2008) in een tekort van 16 mld euro (2009) en een deficit van zelfs 32,5 mld euro in 2010. In twee jaar tijd injecteert de overheid dus $(16 + 32,5 =)$ bijna 50 mld euro extra in de economie.³⁹ Daarvoor wordt een prijs betaald. De staatsschuld neemt fors toe. Over de extra schuld moet de minister van Financiën tot in lengte van jaren rente betalen. Die rente-uitgaven zijn een koekoeksjong. Ze drukken andere collectieve uitgaven – voor gezondheidszorg, onderwijs, politie en zo verder – uit het begrotingsnest.

39 De brief van het kabinet rept van (meer dan) 50 mld euro. Zie Tweede Kamer (2008–2009a), 6 en 9.

De samenstelling van het anti-crisispakket is bovendien kwestieus,⁴⁰ waarbij te bedenken valt dat elke euro die het kabinet voor de bestrijding van de crisis beschikbaar stelt de budgettaire problemen op langere termijn alleen maar verder vergroot. Het kabinet had er daarom beter aan gedaan zijn kruit droog te houden door voorshands geen extra maatregelen te nemen. Tussen 2008 en 2010 stimuleert Nederland de eigen economie al méér dan grote landen die nu internationaal zo aan de weg timmeren (tabel 1.6).

Tabel 1.6 Begrotingsimpuls 2008–2010 (procenten bbp)

Vorderingensaldo	2008	2010	mutatie 2008–2010
Nederland	1,0	–5,6	–6,6
Verenigde Staten	–5,5	–12,0	–6,5
Verenigd Koninkrijk	–4,6	–9,7	–5,1
Duitsland	–0,1	–5,1	–5,0
Frankrijk	–3,2	–6,1	–2,9

Bron: mededeling Centraal Planbureau, op basis CEP-cijfers

Het achterwege blijven van een crisisplan zou binnen en buiten de landsgrenzen evenwel gestuit zijn op een muur van onbegrip. Een bescheiden extra begrotingsimpuls was daarom politiek onvermijdelijk. Daarbij is voor gemeenten en provincies een symbolische rol weggelegd. Het Rijk rekent op 1,5 mld euro extra bestedingen van de decentrale overheden (tabel 1.5, regel 2), zonder dat al zeker is in welke mate gemeenten en provincies over de brug komen. De provincies vrezen een verlaging van de algemene uitkering uit het provinciefonds⁴¹ en zullen niet voetstoots hun verwachte bijdrage leveren.

Afgezien daarvan is de impuls voor de economie al met al gering, omdat het crisispakket een zeer beperkte invloed heeft op het EMU-saldo, met name in 2010; zie regel 5 van tabel 1.5.

De bescheiden extra stimulans voor de economie, waarmee het kabinet op de proppen is gekomen, staat in de schaduw van eveneens door het kabinet aangekondigde omvangrijke bezuinigingen. Bij de uitvoering van de begroting voor 2009 zijn bij de uitgaven nu al tegenvallers zichtbaar van in totaal 1,9 mld euro. De begrotingsregels schrijven voor dat het kabinet uiterlijk eind mei, in de *Voorjaarsnota 2009*, aangeeft hoe deze overschrijdingen via bezuinigingen worden gecompenseerd. Nog grotere budgettaire problemen dienen zich aan bij de voorbereiding van de rijksbegroting voor 2010. Zij is op ambtelijk niveau inmiddels gestart. De slottabel in de brief aan de Tweede Kamer over het anti-crisispakket onthult dat het kabinet overeenstemming wil bereiken over bezuinigingen die oplopen tot 8,7 mld euro in 2011 (tabel 1.5, regel 4).⁴²

40 Een voorbeeld is de verlaging van het tarief van de 'vliegtaks', die toch vooral als de vrucht van een succesvolle lobby vanuit de reis- en luchtvaartwereld valt te beschouwen. Een kritische beschouwing van het anti-crisispakket valt buiten het bestek van dit hoofdstuk.

41 De vermindering van de algemene uitkering wordt beargumenteerd in een advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (2009).

42 Het betreft hier voor bijna 7 mld euro tegenvallers ten opzichte van het oude regeerakkoord, plus 1,8 mld euro wegens hogere rentelasten.

Aanpassing begrotingsregels

De grote inbreng van oud VU-studenten bij de onderhandelingen over het anti-crisispakket verklaart vermoedelijk dat alleen schriftgeleerden moeiteloos doorgronden welke aanpassingen van de begrotingsregels precies zijn overeengekomen.

Enkele hoofdpunten:

Het uitgavenkader wordt gecorrigeerd (= opgerekt) voor het saldo van mutaties van werkloosheidsuitkeringen en de ruilvoet; anders gezegd: de stijging van de werkloosheidsuitkeringen (oplopend tot 4,5 mld euro in 2011) is buitenscadars gebracht. Het saldo van de overige mee- en tegenvallers wordt in de *Voorjaarsnota 2009* structureel gedekt.

Vanaf 2011 dient het structurele EMU-saldo met ten minste 0,5 procent bbp per jaar te verbeteren, mits de economische groei dat jaar ten minste een half procent bedraagt; valt de groei in 2011 onverhoopt lager uit, dan blijven de stimulerende maatregelen deels van kracht.

De nog te treffen maatregelen bij de *Voorjaarsnota 2009* (1,5 mld) werken door naar 2011 en leveren dan 3,7 mld euro op. Op zoek naar de resterende miljarden rekent het kabinet zich rijk door de veronderstelling dat 3,2 mld euro te vinden zou zijn, doordat in alle vanaf nu afgesloten collectieve arbeidsovereenkomsten de lonen worden bevroren. In dit geval hoeven ook de aan de cao-lonen gekoppelde ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen niet omhoog. Ook al staan veel banen op de tocht, een meerjarige nullijn lijkt een illusie. In dit geval zal het kabinet andere maatregelen moeten treffen.⁴³

Nog te formuleren bezuinigingsvoorstellen van het kabinet voor in totaal bijna 9 mld euro zullen het komende half jaar vermoedelijk nóg meer maatschappelijk verzet en politieke commotie oproepen dan de maatregelen voor de zeer lange termijn, waarmee het kabinet de overheidsfinanciën tot in lengte van dagen 'houdbaar' wil maken. Houdbaar betekent dat collectief gefinancierde voorzieningen ook in de toekomst kunnen meegroeien met de welvaart, zonder dat de belastingen omhoog hoeven. Tabel 1.7 toont de door het kabinet aangekondigde maatregelen die beogen de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren.

Tabel 1.7 Taakstellende verbetering houdbaarheid overheidsfinanciën (procenten bbp)

AOW-leeftijd stapsgewijs naar 67 jaar	0,7
Zorguitgaven (voor de helft via beperking zorgtoeslag)	0,4
Verzwaaring eigenwoningforfait voor woningen > 1 mln euro	0,2
Doorwerking maatregelen genoemd in tabel 1.5 (regel 4)	0,5
Totaal	1,8

Bron: Tweede Kamer (2008–2009a), 13

43 De Loonwet biedt de mogelijkheid bij een uitzonderlijke verslechtering van de economische situatie rechtstreeks in te grijpen in de loonvorming. De Wet koppeling met afwijkmogelijkheid biedt in dit geval ruimte om de sociale uitkeringen te laten achterblijven bij de trend van de cao-lonen ('ontkoppeling').

In 2010 schendt Nederland de normen uit het Stabiliteits- en Groeipact voor zowel het EMU-tekort (5,9 over 3 procent bbp) als de EMU-schuld (62 over 60 procent bbp). Hierbij valt niet uit te sluiten dat tekort- en schuldquote in de komende tijd nog aanzienlijk hogere waarden bereiken. Het afgelopen najaar heeft de Nederlandse overheid zich noodgedwongen gespiegeld aan dubieuze praktijken van het geplaagde bankwezen. Zij heeft zich voor tientallen miljarden in de schulden gestoken om via *leverage* banken over te nemen. Daarnaast heeft de Nederlandse overheid zich bereid verklaard garanties af te geven voor leningen door financiële instellingen tot een totaalbedrag van 200 mld euro. Het maximum van de deposito-garantieregeling is opgetrokken tot € 100.000. Ook hier loopt de Nederlandse Staat een potentieel risico ter grootte van honderden miljarden euro's. Bij een substantieel beroep op beide faciliteiten loopt de overheidsschuld al snel op tot ver boven de 60 procent van het bbp, zeker wanneer het economisch herstel de komende jaren zwak verloopt.

Net zoals in IJsland en Ierland lijkt de financiële sector in ons land een maatje te groot voor wat de overheid in geval van nood aan kan. Bij een massaal beroep op de afgegeven garanties komt de kredietwaardigheid van de Nederlandse overheid zelf in het geding. Op dit moment verdringen geldverschaffers zich nog om tegen een rentevoet van 1 tot 2 procent hun middelen kort aan de Staat uit te lenen. De lange rente zal evenwel oplopen, naarmate kapitaalverschaffers een hogere premie eisen voor de toegenomen risico's die zij bij leningen aan de Nederlandse Staat lopen.⁴⁴ Nu bepalen de aangepaste begrotingsregels weliswaar dat voor kosten die verband houden met financiële interventies geen compensatie nodig is door op andere collectieve uitgaven te bezuinigen, maar de extra rentelasten moeten natuurlijk evengoed door de Nederlandse belastingbetalers worden opgebracht.

Halverwege de reguliere regeerperiode van het vierde kabinet-Balkenende staan de overheidsfinanciën onder ongekend zware druk. Het oogmerk om de boedel van de Staat met het oog op de doorzettende vergrijzing van de bevolking structureel 'houdbaar' te maken is daarbij een wijkend perspectief geworden.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, CPB Document 151, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2008), *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- De Nederlandsche Bank (2008), *Jaarverslag 2007*, Amsterdam: DNB
- Kam, C.A. de (2007a), Spindoctors aan de macht, *Economisch Statistische Berichten*, 92(4519), 580–583
- Kam, Flip de (2007b), *Wie betaalt de staat?* Amsterdam: Mets & Schilt

44 Volgens sommige analisten willen de Verenigde Staten en de Europese landen in de loop van 2009 voor 3.000 mld dollar staatsobligaties emitteren, dit is driemaal zoveel als in 2008. De vrees bestaat dat dit omvangrijke kapitaalmarktberoep de rente zal opdrijven, nog afgezien van de risicopremie. Bron: 'Governments test bond markets with \$3,000bn issuance for year', bericht in de *Financial Times* van 7 januari 2009.

- Kam, C.A. (2008), De smalle marges van het begrotingsbeleid, *Economisch Statistische Berichten*, 93(4544), 582-585
- Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag: Rfv
- Tweede Kamer (2007–2008), *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007*, 31 444, nr. 1
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Beleidsprogramma 2007–2011. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten*, 31 070, nr. 24
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Kredietcrisis. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken*, 31 371, nr. 54
- Tweede Kamer (2008–2009c), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2009)*, 31 700, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2008–2009d), *Najaarsnota 2008. Brief van de minister van Financiën*, 31 792, nr 1

Sociale zekerheid voor kinderen

M.C. Versantvoort

K.P. Goudswaard

2.1 Inleiding

In Nederland trekt de overheid in 2009 ruim 9 mld euro (1,5 procent van het bruto binnenlands product) uit voor diverse regelingen die financiële ondersteuning bieden aan huishoudens met kinderen. Dit jaar ontbotte een nieuwe loot aan de stam: het kindgebonden budget. In toenemende mate worden grotere investeringen in kinderen genoemd als voorwaarde voor het behoud van de verzorgingsstaat.¹ Via het voeren van een actieve kindpolitiek wordt een antwoord gezocht op problemen die samenhangen met de vergrijzing.² Zo wordt – vanuit de idee dat de kinderen de verzorgingsstaat in de toekomst dragen – gesteld dat de gevolgen van de vergrijzing aangepakt moeten worden door het overheidsbeleid te focussen op bevordering van arbeidsparticipatie, bescherming van huishoudens met kinderen en met name vergroting van kansen voor kinderen.³

Oorspronkelijk werden bestrijding van armoede onder kinderen en bescherming van kinderrijke gezinnen beschouwd als rechtsgrond voor overheidssteun aan huishoudens met kinderen via de kinderbijslag.⁴ De afgelopen decennia is kinderbijslag geëvolueerd tot een systeem voor inkomenshervdeling ten gunste van verzorgers van kinderen.⁵ In het huidige debat over de toekomst van de welvaartsstaat geven pleitbezorgers van intensivering van kindregelingen verder aan dat investeringen in kinderen zullen leiden tot hogere vruchtbaarheidscijfers, toenemende participatie van vrouwen en verbeteringen in de cognitieve ontwikkeling en sociale vaardigheden van kinderen.⁶ Daarbij wordt verondersteld dat bijkomende investeringen zijn gericht op kwalitatief goede kinderopvang, opleidingsmogelijkheden en gezondheidszorg voor kinderen.

¹ Zie Esping-Andersen (2005; 2008).

² Vonk (2005).

³ Esping-Andersen (2004; 2005).

⁴ Knijn en Van Oorschoot (2008); Vonk (2005).

⁵ Vonk (2005).

⁶ Knijn en Van Oorschoot (2008).

In dit hoofdstuk pogen we om op basis van inzichten uit de literatuur de effecten van kindregelingen te traceren, met het oog op bovengenoemde *klassieke* en *additionele* doelstellingen: vermindering van kinderarmoede en van de inkomensongelijkheid tussen huishoudens met en zonder kinderen; bevordering van de vruchtbaarheid en de arbeidsparticipatie van vrouwen en van de ontwikkeling van kinderen. Internationaal vergelijkend onderzoek naar de staat van kindregelingen in 22 rijke landen laat zien dat Nederland bij de inzet van financiële middelen ten opzichte van andere landen laag scoort.⁷ De vraag luidt of dit beeld in de afgelopen jaren is veranderd. Dit hoofdstuk tracht daarom in beeld te brengen of en zo ja, op welke onderdelen Nederland met name achterblijft als het gaat om publieke investeringen in kinderen. Centrale vraag is van welk(e) type(n) investeringen in kinderen de grootste resultaten verwacht kunnen worden in termen van vermindering van kinderarmoede en inkomensongelijkheid tussen huishoudens met en zonder kinderen en bevordering van vruchtbaarheid, arbeidsparticipatie van vrouwen en ontwikkeling van kinderen.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Onderdeel 2.2 bespreekt de relevante kindregelingen en hun budgettaire beslag. Onderdeel 2.3 plaatst onze collectieve uitgaven aan verschillende kindregelingen in internationaal perspectief. Onderdeel 2.4 richt zich op de effecten van zulke regelingen, zoals die naar voren komen in de internationale literatuur. Onderdeel 2.5 probeert te komen tot een synthese van de opgedane inzichten en formuleert enkele conclusies. Een discussie volgt in slotonderdeel 2.6.

2.2 Kindregelingen in Nederland

2.2.1 Overzicht

Kindregelingen kunnen worden onderscheiden in primaire en secundaire regelingen.⁸ Primaire kindregelingen richten zich op het kind: voorop staat het compenseren van kosten die direct of indirect met kinderen samenhangen. Voorbeelden zijn de kinderbijslag, kinderopvangregelingen, verlofregelingen en fiscale kinderkortingen. Secundaire kindregelingen zijn allereerst gericht op andere sociale risico's, maar ze houden toch op een of andere manier rekening met de aanwezigheid van kinderen. Een voorbeeld biedt de Zorgverzekeringswet, waarin is bepaald dat kinderen wel verplicht verzekerd zijn, maar tevens dat hun ouders voor hen geen premie verschuldigd zijn. Gezien de grote hoeveelheid primaire en secundaire kindregelingen die we in Nederland kennen, concentreert deze bijdrage zich op de voornaamste primaire regelingen die ook in de internationale literatuur met name genoemd worden wanneer het kindregelingen in de sociale zekerheid betreft: inkomensafhankelijke en inkomensafhankelijke kinderbijslag en fiscale (kinder)kortingen (gezamenlijk *family allowances*), ouderschapsverlof(korting) en kinderopvang(toeslag).

Algemene kinderbijslagwet

De Algemene Kinderbijslagwet (AKW) voorziet in een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de kosten die het opvoeden en verzorgen van kinderen met zich meebrengt. De hoogte van de kinderbijslag hangt af van de leeftijd van het kind. Voor kinderen geboren

⁷ Bradshaw en Finch (2002).

⁸ Vonk (2005).

voor 1 januari 1995 telt ook de gezinsgrootte mee. Alleen voor 16- en 17-jarige kinderen en voor uitwonende kinderen worden voorwaarden ten aanzien van de tijdsbesteding (het volgen van onderwijs) en onderhoudskosten gesteld. Voor kinderen die zijn geboren na 1 januari 1995 gelden per 1 januari 2009 de volgende uitkeringen per kind per kwartaal:

- € 194,99 voor kinderen van 0 t/m 5 jaar,
- € 236,77 voor kinderen van 6 t/m 11 jaar, en
- € 278,55 voor kinderen van 12 jaar en ouder.

In 2008 maakten ruim 1,9 mln gezinnen gebruik van kinderbijslag voor 3,5 mln zogenaamde 'telkinderen'.⁹ De uitgaven voor kinderbijslag bedragen zowel in 2008 als naar verwachting in 2009 bijna 3,4 mld euro.¹⁰ De veranderingen in de uitgaven ten opzichte van eerdere jaren zijn gering.

Kindgebonden budget

Om gezinnen met lagere inkomens extra te ondersteunen is per 1 januari 2009 de Wet op het kindgebonden budget (WKB) geïntroduceerd. Deze tegemoetkoming heeft hetzelfde doel als de in 2001 ingevoerde fiscale kinderkortingen. Die zijn in 2008 vervangen door kindertoeslagen, vooral met het oog op de zogeheten verzilveringsproblematiek. Gezinnen met een laag inkomen zijn soms zo weinig inkomensheffing verschuldigd, dat zij hun heffingskortingen niet of niet volledig te gelde kunnen maken. De invoering van de kindertoeslagen – die worden uitgekeerd, ongeacht de hoogte van de verschuldigde inkomensheffing – leverde dus een inkomensvoordeel op voor huishoudens met een gering inkomen. De kindertoeslag was afhankelijk van de hoogte van het inkomen, maar niet van het aantal kinderen. Zij is na een jaar vervangen door het kindgebonden budget, waarvan de hoogte wél afhankelijk is van het aantal kinderen. Daarbij is sprake van aflopende bedragen: het bedrag voor het eerste kind is hoger dan dat voor het tweede kind, en zo verder.

Het kindgebonden budget is maximaal bij een gezinsinkomen tot ten hoogste € 29.914. Bij één kind ontvangen de betrokken gezinnen € 1.011, bij twee kinderen € 1.322 en bij drie of meer kinderen € 1.505. Bij een gezinsinkomen boven € 29.914 nemen deze bedragen geleidelijk af. Voor een gezin met vier kinderen ligt de inkomensgrens van het kindgebonden budget bij € 54.700. Wie meer verdienen komen dus niet langer voor de tegemoetkoming in aanmerking.

In 2009 ontvangen naar verwachting 1,1 mln huishoudens een kindgebonden budget voor ongeveer 2 mln kinderen. De uitgaven aan kindertoeslagen bedroegen in 2008 827 mln euro. Voor het kindgebonden budget is meer geld uitgetrokken: voor 2009 worden uitgaven van 893 mln euro voorzien. Vanaf 2011 overtreft het budget de 1 mld euro. Dat komt voor een deel, doordat de bedragen per kind (verder) zullen worden verhoogd. Voorts zullen de uitgaven op deze noemer toenemen door de geplande integratie van de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) in het kindgebonden budget per 2010 (zie hierna).

⁹ Eén kind kan onder bepaalde voorwaarden voor meer dan één kinderbijslagkind tellen.

¹⁰ Tweede Kamer (2008–2009d), 17.

Kinderopvangtoeslag

Doelstellingen van de kinderopvang zijn dat ouders arbeid en zorg beter kunnen combineren en dat kinderen hun talenten beter kunnen ontwikkelen.¹¹ Sinds de invoering van de Wet kinderopvang in 2005 loopt de financiering van de kinderopvang niet langer via de instellingen, maar via de ouders. Zij ontvangen een kinderopvangtoeslag. Dit is een inkomensafhankelijke financiële bijdrage in de kosten voor (formele) kinderopvang, bestemd voor ouders die beiden werken (als werknemer, zelfstandige of meewerkende partner) of die een opleiding of traject volgen om aan het werk te gaan. De toeslag bestaat uit een vast deel dat een derde van de opvangkosten dekt en een variabel deel dat een percentage van de resterende opvangkosten dekt (tot de maximumuurprijs, die in 2009 € 6,10 bedraagt). Het bedoelde percentage is afhankelijk van het huishoudensinkomen, het aantal kinderen in het gezin dat gebruik maakt van de opvang, en van de opvangkosten. De toeslag is hoger voor tweede en volgende kinderen die gebruik maken van de kinderopvang. De inkomensafhankelijke subsidie voor kinderopvang verzwakt de marginale druk voor alle gezinnen die zich bevinden in het inkomenstraject waar de subsidie stapsgewijs wordt verminderd naarmate de ouders meer verdienen. Door de cumulatie van kindgebonden budget en kinderopvangtoeslag ziet een groot aantal huishoudens de marginale druk toenemen.

Dankzij deze toeslag is de ouderlijke bijdrage in de kosten van de kinderopvang fors verlaagd. In 2005 betaalden ouders gemiddeld nog 37 procent van de kosten van kinderopvang, in 2007 was dit gedaald naar 19 procent.¹² Mede hierdoor nam het aantal huishoudens dat gebruik maakt van formele kinderopvang toe van 227 duizend in 2004 naar 421 duizend in 2008. Daarbij is – naar het zich laat aanzien – formele opvang voor een belangrijk deel in de plaats gekomen van voordien informele opvang.

Als gevolg hiervan is het budgettaire beslag van de regeling sterk opgelopen. In 2006 bedroegen de uitgaven aan kinderopvangtoeslagen nog 921 mln euro, in 2007 was dit 2 mld euro en in 2008 al bijna 2,77 mld euro. Deze explosieve uitgavenstijging was voor het kabinet aanleiding om verschillende maatregelen te nemen: een verlaging van de kinderopvangtoeslagen voor 2009, het voorkomen van misbruik en oneigenlijk gebruik, maatregelen bij de gastouderopvang en een aanpassing van de maximumuurprijs. Als gevolg van deze maatregelen zullen de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag in 2009 naar verwachting een fractie teruglopen, tot 2,74 mld euro.

Ouderschapsverlofkorting

De ouderschapsverlofkorting biedt financiële ondersteuning voor werknemers die gebruik maken van hun wettelijk recht op ouderschapsverlof. Dit wettelijk recht bestreek tot dusverre een periode van dertien weken, maar is, zoals al aangekondigd in het Coalitieakkoord, met ingang van 1 januari 2009 uitgebreid naar 26 weken. Achtergrond is de wens ouders in de gelegenheid te stellen om desgewenst een langere periode zelf de zorg voor hun kind op zich te nemen.¹³ De ouderschapsverlofkorting bedraagt in 2009 bij (onbetaald) voltijsverlof € 3,99 per verlof uur, ofwel circa € 650 per maand (de helft van het minimumloon).

11 Tweede Kamer (2008-2009b).

12 Jongen (2008).

13 Tweede Kamer (2008-2009e), 16.

Tot en met 2008 hadden werknemers die niet deelnamen aan de levensloopregeling geen recht op de ouderschapsverlofkorting. Deze koppeling aan de levensloopregeling is per 1 januari 2009 losgelaten, zodat nu alle werknemers van de regeling gebruik kunnen maken.

Het budgettaire belang van deze belastinguitgave bedroeg in 2008 28 mln euro; dit budgettaire offer zal naar verwachting oplopen tot 78 mln euro in 2009 en 90 mln euro in de jaren daarna.¹⁴

De combinatiekortingen

De combinatiekortingen geven financiële ondersteuning aan wie werk en zorg voor kinderen combineren. Het doel is arbeidsparticipatie voor mensen met kinderen van 12 jaar of jonger aantrekkelijker te maken. In 2008 kende de inkomstenbelasting een combinatiekorting en een aanvullende combinatiekorting, tezamen genomen maximaal € 858. Dat betekent een forse stijging ten opzichte van het introductiejaar 2001, toen de combinatiekorting € 138 bedroeg. In 2009 zijn de combinatiekorting en de aanvullende combinatiekorting vervangen door de inkomensafhankelijke (aanvullende) combinatiekorting (IACK). De IACK beoogt specifiek het werken voor alleenstaanden en minst verdienende partners met kinderen, veelal vrouwen, aantrekkelijker te maken. Daarbij hanteert het kabinet tevens als argument dat vrouwen volgens diverse onderzoeken sterker reageren op een verandering in het besteedbaar inkomen.¹⁵ De korting geldt vanaf een startinkomen van € 4.619 (2009) en kent een vaste voet van € 770. De korting wordt met 3,8 procent van het inkomen boven de drempel verhoogd, totdat het maximum is bereikt van € 1.765, bij een inkomen van € 30.800. Het budget voor de combinatiekorting is voor 2009 met 500 mln euro verhoogd. De IACK heeft in 2009 een budgettaire belang van 1,3 mld euro.¹⁷

Alleenstaande-ouderkortingen

Ouders van kinderen jonger dan 27 jaar zonder partner hebben recht op de alleenstaande-ouderkorting. Het kind moet thuis wonen en in belangrijke mate worden onderhouden. De korting bedraagt in 2009 € 902, dat is € 557 euro minder dan in 2008. Als de alleenstaande ouder een kind heeft van jonger dan 16 jaar en werkt, bestaat ook recht op de aanvullende alleenstaande-ouderkorting. De hoogte van de aanvullende korting bedraagt 4,3 procent van het inkomen, maar maximaal € 1.484 (2009). Het budgettaire belang van de alleenstaande-ouderkortingen bedroeg in 2008 circa 800 mln euro; dat neemt naar verwachting af tot 600 mln euro in 2009.¹⁸

Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten

Het betreft een genormeerde inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de schoolkosten en de ouderbijdrage om minder draagkrachtige ouders bij te staan. Boven een gezinsinkomen van € 31.800 neemt de tegemoetkoming geleidelijk af. De uitgaven aan deze WTOS

14 De korting kan niet meer bedragen dan het verschil tussen het belastbare loon in het jaar dat ouderschapsverlof wordt opgenomen en het belastbare loon in het daaraan voorafgaande jaar.

15 Tweede Kamer (2008–2009a), 123.

16 Tweede Kamer (2008–2009e), 16.

17 Ministerie van Financiën (2008).

18 Volgens informatie van het Ministerie van Financiën.

voor leerlingen tot 18 jaar bedroegen in 2008 193 mln euro; dat zakt naar 115 mln euro in 2009.¹⁹ In 2010 wordt deze tegemoetkoming geïntegreerd in het kindgebonden budget.

Tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen

Deze regeling (afgekort: TOG) geeft extra financiële steun aan ouders met een thuiswonend kind met een handicap. Het gaat om kinderen tussen 3 en 17 jaar die bijna voortdurend oppas of verzorging nodig hebben. Vanaf 18 jaar kan het kind zelf in aanmerking komen voor een uitkering via de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong). De TOG-uitkering bedraagt in 2009 € 211 per kwartaal, belastingvrij. De uitgaven aan de TOG bedragen in 2009 circa 60 mln euro en vertonen een stijgende tendens.²⁰

2.2.2 Budgettaire lasten en verantwoordelijkheid

De totale uitgaven aan primaire financiële kinderregelingen bedragen wij voor 2009 op 9,2 mld euro, ofwel circa 1,5 procent van het bruto binnenlands product; zie tabel 2.1.

Tabel 2.1 Budgettaire lasten kindregelingen in de sociale zekerheid in 2009 (mln euro)

Kindregeling	Budgettaire lasten
Kinderbijslag	3.400
Kindgebonden budget	893
Kinderopvangtoeslag	2.740
Ouderschapsverlofkorting	78
Combinatiekorting	1.300
Alleenstaande-ouderkortingen	600
Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten	115
Tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen	60
Totaal	9.186

Hoewel de uitgaven aan de kwantitatief belangrijkste regeling, de kinderbijslag, stabiel zijn, is het totale budgettaire beslag door kinderregelingen in de afgelopen jaren toch flink opgelopen. Dat komt door de sterke toename van de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag en voor de nieuwe inkomensafhankelijke combinatiekorting (IACK). Opvallend is dat in de rijksbegroting een samenhangende beschouwing over de totale sociale uitgaven voor kinderen ontbreekt. Evenmin is sprake van een afweging tussen de verschillende vormen van financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen, althans niet expliciet. Dat heeft waarschijnlijk mede te maken met de grote versnippering van deze regelingen over de verschillende departementen. Het hiernavolgende overzicht is illustratief.

De minister van Jeugd en Gezin is verantwoordelijk voor het verstrekken van financiële tegemoetkomingen aan gezinnen wegens de kosten van het opvoeden en onderhouden van kinderen. Daar vallen de kinderbijslag en het kindgebonden budget onder. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) tekent voor de sturing en het toezicht op de

19 Tweede Kamer (2008–2009b).

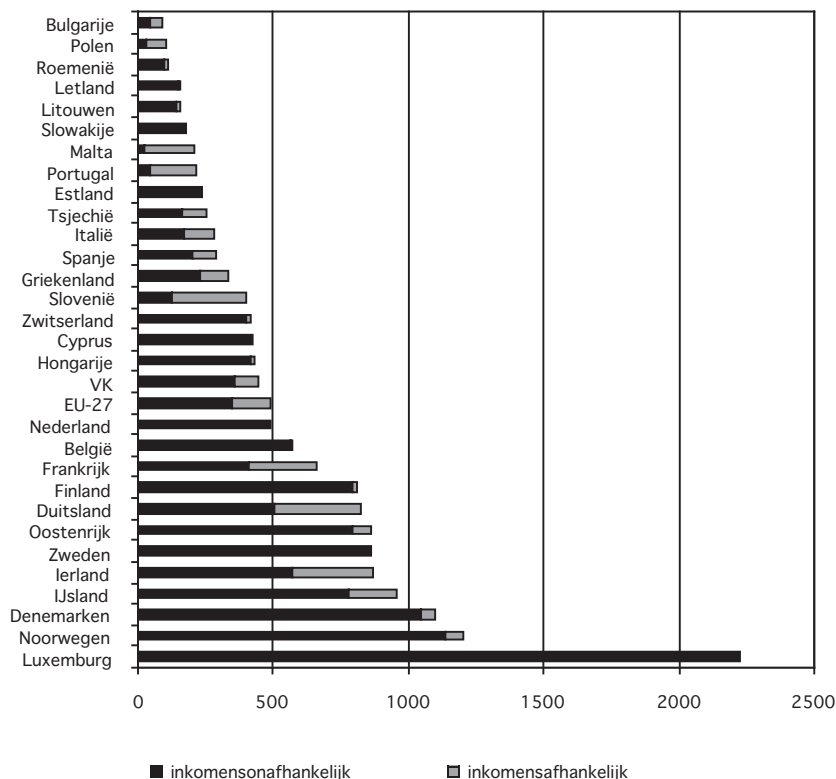
20 Tweede Kamer (2008–2009c).

uitvoering van de Algemene Kinderbijslagwet. De minister van Financiën is verantwoordelijk voor het toezicht op de uitvoering van het kindgebonden budget. Hij is tevens verantwoordelijk voor de diverse fiscale kortingen die hiervoor zijn besproken. De kinderopvang zat tot voor kort in de portefeuille van de minister van SZW, maar de kinderopvangtoeslag valt thans onder de verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OC&W). Dezelfde bewindspersoon is ook verantwoordelijk voor de WTOS. De minister van SZW is verantwoordelijk voor de TOG, maar daarbij is sprake van medeverantwoordelijkheid van de minister van Jeugd en Gezin.

2.3 Kindregelingen in een internationale context

Bij vergelijking met de inspanningen op dit terrein in andere Europese landen valt in de eerste plaats de grote variatie in het niveau van financiële ondersteuning op. Figuur 2.1 toont voor 2006 de totale uitgaven voor kindregelingen in de 27 lidstaten van de EU en in enkele andere Europese landen. De uitgaven zijn uitgedrukt in *purchasing power standard* (PPS) per inwoner. De PPS is een door Eurostat gehanteerde kunstmatige munteenheid die als referentiemunt gebruikt kan worden om koopkrachtverschillen tussen landen te elimineren. Met 1 PPS kan dus in elk land hetzelfde gekocht worden.

Figuur 2.1 Uitgaven aan kindregelingen, 2006 (PPS per inwoner)

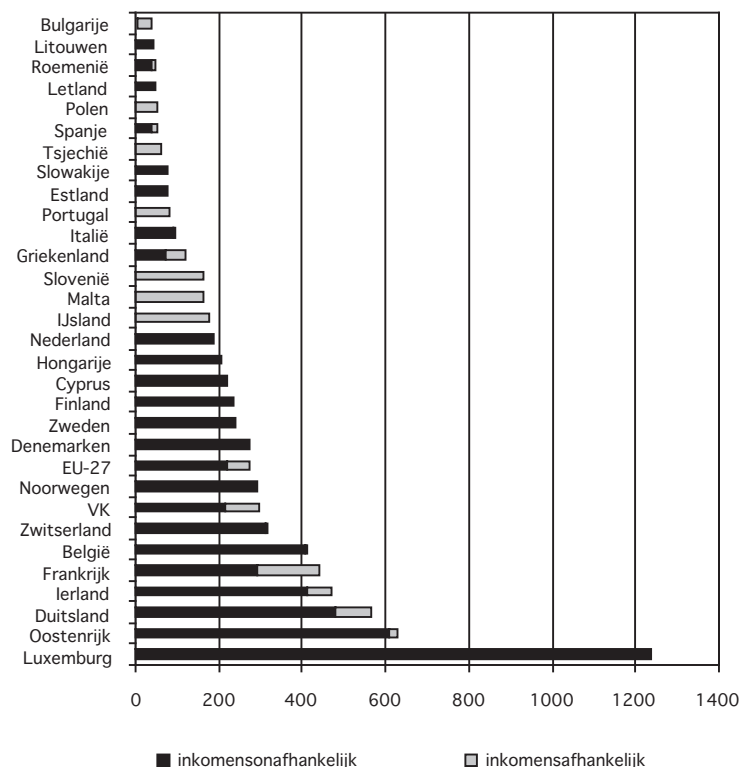


Bron: Eigen bewerkingen van Eurostat (2008a)

Figuur 2.1 laat zien dat in PPS per inwoner gemeten Luxemburg veruit het meest voor kindregelingen uitgeeft. Daarna volgen de Noord-Europese landen Denemarken, Noorwegen en IJsland, en vervolgens Ierland, Zweden, Oostenrijk en Duitsland. In de nieuwe EU-lidstaten wordt in verhouding het minst uitgegeven aan kindregelingen. Nederland bevindt zich op het niveau van het EU-27 gemiddelde. Nederland leunt evenals de Scandinavische landen, België, Cyprus, en een aantal nieuwe Oost-Europese lidstaten in belangrijke mate op inkomensafhankelijke systemen.

De hiernavolgende figuren hebben betrekking op de specifieke regelingen van kinderbijslag, ouderschapsverlof en kinderopvang. Figuur 2.2 laat zien dat Nederland aan kinderbijslag (*family or child allowances*) minder uitgeeft dan het EU-27 gemiddelde. In PPS gemeten gaat Luxemburg opnieuw aan kop. Duitsland en Oostenrijk geven eveneens duidelijk meer dan gemiddeld uit aan kinderbijslag. De nieuwe, Oost-Europese lidstaten geven het minst uit aan kinderbijslag. In de meeste landen is kinderbijslag hoofdzakelijk inkomensafhankelijk. In Bulgarije, Polen, Tsjechië, Portugal, Slovenië, Malta en IJsland is zij evenwel geheel afhankelijk van het inkomen van de aanvrager.

Figuur 2.2 Uitgaven aan kinderbijslag, 2006 (PPS per inwoner)



Bron: Eigen bewerkingen van Eurostat (2008a)

In de meeste landen bedraagt de maximale leeftijd voor kinderbijslag 17/18 jaar, terwijl ook een aantal landen kiest voor 15/16 jaar.²¹ In veel landen is het daarnaast mogelijk om kinderbijslag te ontvangen voor oudere kinderen wanneer deze nog onderwijs volgen (tot maximaal 27 jaar).

Evenals Nederland kennen de meeste Europese landen een progressief stelsel, waarbij de kinderbijslag toeneemt met de leeftijd van het kind. In Denemarken daalt het bedrag van de kinderbijslag met de leeftijd. In Bulgarije is de toeslag het hoogst voor een kind jonger dan één jaar. Hoewel dit niet langer zo is in Nederland, neemt in het merendeel van de geselecteerde landen de kinderbijslag per kind toe met het aantal kinderen in een huishouden; dit geldt voor België, Bulgarije, Finland, Frankrijk, Griekenland, IJsland, Ierland, Italië, Letland, Litouwen, Luxemburg, Oostenrijk, Roemenië, Slovenië en Zweden. In het Verenigd Koninkrijk is de kinderbijslag juist het hoogst voor het eerste kind. In Duitsland geldt een extra toeslag voor grotere gezinnen. Deze wordt pas vanaf het vierde kind toegekend, omdat de normale voorzieningen zijn toegesneden op wat kleinere gezinnen.

Descka en Einerhand hebben berekend welke extra inkomsten elk (bijkomend) kind oplevert.²² In Nederland genereert één kind extra inkomen ter grootte van 4 procent van een modaal inkomen. Voor twee kinderen is dat 8 procent en voor drie 12 procent. Het systeem in Nederland levert dus voor elk kind eenzelfde uitkering op. In België daarentegen komt er voor het eerste kind 6 procent inkomen bij; twee kinderen leveren daar 18 procent additioneel inkomen op en drie kinderen 39 procent.

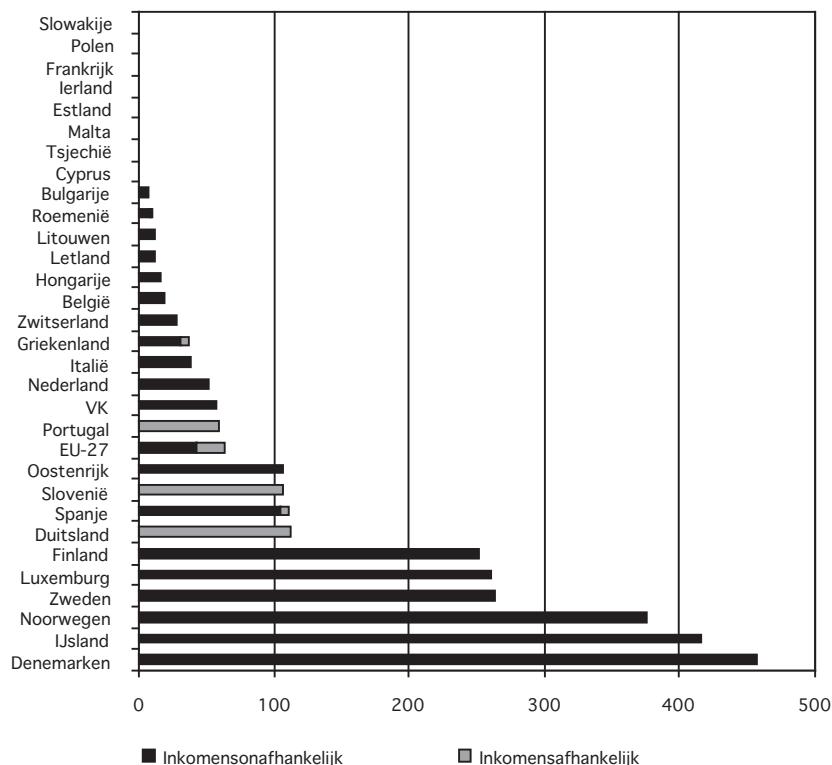
Een vergelijking van de doelstellingen achter de toekenning van kinderbijslag maakt opnieuw duidelijk hoeveel variatie tussen de geselecteerde landen bestaat. Zoals ook Knijn en Van Oorschot (2008) hebben uiteengezet, beschouwen Angelsaksische landen kinderbijslag vooral als een instrument om armoede onder kinderen te voorkomen, terwijl de continentale Europese landen kinderbijslag met name zien als een middel om inkomensverschillen tussen huishoudens met en zonder kinderen te reduceren.

Figuur 2.3 laat zien hoe Nederland zich verhoudt tot andere Europese landen als het gaat om publieke uitgaven aan kinderopvangtoeslagen (*child day care*) in 2006. Nederland bevindt zich net onder het gemiddelde uitgavenniveau van de EU-27, geflankeerd door Italië en het Verenigd Koninkrijk. De figuur laat zien dat de Scandinavische landen Denemarken, IJsland en Noorwegen het meest uitgeven aan deze toeslagen (gemeten in PPS per inwoner) en de Oost-Europese lidstaten, evenals Frankrijk en Ierland, het minst.

21 MISSOC (2009).

22 Descka en Einerhand (2005), 94-95; berekeningen op basis van Bradshaw en Finch (2002).

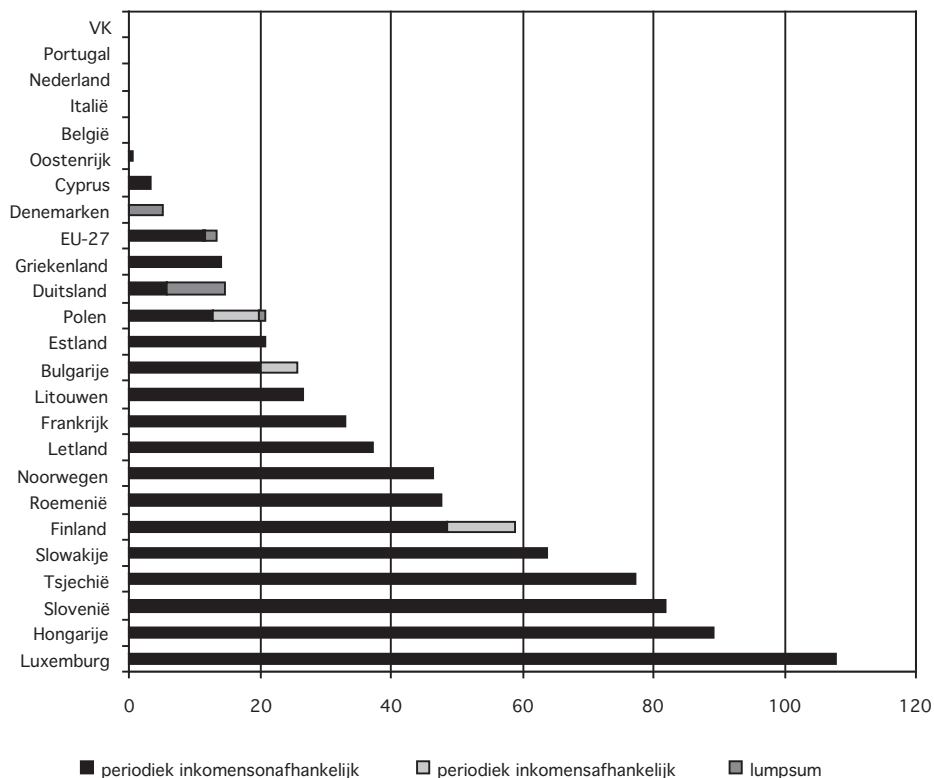
Figuur 2.3 Uitgaven aan kinderopvangtoeslagen, 2006 (PPS per inwoner)



Bron: Eigen bewerkingen van Eurostat (2008a)

Figuur 2.4 toont de relatieve positie van Nederland bij bijdragen aan ouderschapsverlof (*periodic parental leave* en *parental leave benefits lump sum*). Daarbij is onderscheid gemaakt tussen inkomensonafhankelijke en inkomensafhankelijke uitkeringen. Sinds 2009 kunnen Nederlandse ouders gebruik maken van de ouderschapsverlofkorting (sinds 2007 al in combinatie met deelname aan de levensloopregeling). In 2006 bevond Nederland zich evenwel duidelijk in de Europese achterhoede. Opvallend is dat de Oost-Europese lidstaten Hongarije, Slovenië, Tsjechië en Slowakije ruimhartige regelingen inzake ouderschapsverlof kennen die gemeten in PPS per hoofd nog boven de Scandinavische landen liggen. Ook nu besteedt Luxemburg het meest van alle geselecteerde Europese landen.

Figuur 2.4 Uitgaven aan ouderschapsverlof, 2006 (PPS per inwoner)²³



Bron: Eigen bewerkingen van Eurostat (2008a)

Nederland blijkt niet bijzonder genereus te zijn met collectieve uitgaven aan kindregelingen. Hoewel de totale uitgaven in 2006 op het niveau van het gemiddelde van de EU-27 liggen, hoort Nederland tot de achterhoede van Europa bij de specifieke uitgaven aan kinderbijslag, ouderschapsverlof en kinderopvang. Daar staat tegenover dat Nederland relatief hoge uitgaven kent voor jeugdzorg en opvoedondersteuning thuis: *home help*.²⁴ Aandacht verdient dat de voor de internationale vergelijking gebruikte gegevens betrekking hebben op het jaar 2006. In de jaren daarna trok de Nederlandse overheid nogal wat extra middelen voor kindregelingen uit. Voor een overzicht verwijzen wij terug naar onderdeel 2.2.1.

2.4 Effecten van kindregelingen – inzichten uit de literatuur

Dit onderdeel bespreekt de effecten van drie regelingen: *family allowances* (onderdeel 2.4.1), kinderopvang (onderdeel 2.4.2) en ouderschapsverlof (onderdeel 2.4.3). Het gaat daarbij om de invloed op achtereenvolgens kinderarmoede en inkomensongelijkheid, arbeidspar-

²³ Er is een selectie van Europese landen gemaakt, daar niet voor alle landen vergelijkbare cijfers voorhanden waren.

²⁴ Bron: Eurostat (2008a). Eurostat definieert *home help* als: goods and services provided at home to children and/or to those who care for them (Eurostat, 2008b).

ticipatie (van vrouwen), ontwikkelingskansen van kinderen, en het aantal kinderen (vruchtbaarheid).

2.4.1 Family allowances: inkomens(on)afhankelijke kinderbijslag en fiscale kortingen

*Kinderarmoede en inkomensongelijkheid*²⁵

Uit een groot aantal onderzoeken blijkt dat *family allowances* de belangrijkste factor zijn bij vermindering van kinderarmoede en verbetering van de economische situatie van kinderen en hun families.²⁶ Daarnaast is met name gericht arbeidsmarktbeleid van belang. Verschillen in beleid zorgen er voor dat de vermindering van armoede onder kinderen varieert van 5 tot 20 procentpunten.²⁷ Oxley *et al.* (2001) concluderen dat *family allowances* essentieel zijn voor het voorkomen van kinderarmoede in Oostenrijk, België, Frankrijk, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. In Ierland, Italië, Griekenland, Portugal en Spanje is de kinderbijslag volgens deze auteurs te laag om armoede onder kinderen te voorkomen. Hoewel *family allowances* van bijzonder belang zijn voor de reductie van kinderarmoede voor werkende gezinnen met kinderen in het algemeen en voor alleenstaande ouders en lage-inkomensgroepen in het bijzonder, stellen deze auteurs ook dat inkomensafhankelijke kinderbijslag (zoals het kindgebonden budget in Nederland) negatieve prikkels geeft voor met name laaggeschoolden en personen uit de laagste-inkomensgroepen. Ook Phipps vindt voor vier van de vijf onderzochte landen een duidelijke positieve relatie tussen de omvang van de kinderbijslag en de reductie van kinderarmoede. Zij concludeert dat "... overall, it is clear that taxes and transfers can make an extremely important difference in the financial vulnerability of families with children".²⁸ Voor Denemarken vinden Immervoll *et al.* (2001) vergelijkbare resultaten; het percentage kinderen dat moet leven in armoede zou stijgen van 3,1 naar 7,5 procent, wanneer de *family allowances* zouden worden afgeschaft. Ook voor Frankrijk geldt dat het pakket aan *family allowances* een groot deel van de Franse kinderen beschermt tegen armoede (Jeandidier *et al.*, 2000). Zo laten Jeandidier *et al.* zien dat *family allowances* de armoede onder kinderen verminderen met 7,0 tot 19,4 procent.

Arbeidsparticipatie

In tegenstelling tot kinderopvangtoeslagen kunnen *family allowances* beschouwd worden als universele tegemoetkomingen aan of belastingkortingen voor ouders, die afhankelijk zijn van de aanwezigheid (en soms het aantal en de leeftijd) van kinderen. Wanneer geen sprake is van een zogenaamd *flypaper effect*²⁹ zullen zulke ontvangen overdrachten leiden tot een hoger gezinsinkomen. Dit inkomenseffect kan vervolgens een negatieve prikkel opleve-

25 Deze paragraaf steunt voor een groot deel op Kamerman *et al.* (2003), 15-20.

26 Zie het overzicht van Kamerman *et al.* (2003) en individuele studies van Immervoll *et al.* (2001), Oxley *et al.* (2001), Phipps (1999) en Jeandidier *et al.* (2000).

27 Zie Kamerman *et al.* (2003).

28 Phipps (1999), 87.

29 De term *flypaper effect* komt uit de openbare-financiën literatuur en verwijst naar het verschijnsel dat gelden die vanuit de centrale overheid worden toegekend aan decentrale overheden tot meer bestedingen bij de decentrale overheden leiden dan eenzelfde stijging van de inkomsten van deze decentrale overheden zelf. Zie Jacoby (2002) en Hines en Thaler (1995).

ren voor de arbeidsparticipatie van vrouwen. Empirisch onderzoek naar de aanwezigheid van het *flypaper effect* is schaars. Jacoby (2002) heeft aangetoond dat binnen huishoudens met kinderen sprake kan zijn van een *flypaper effect*. Dit geldt zowel voor de hogere- als de lagere-inkomensklassen. Kooreman (2000) heeft voor Nederland een vergelijkbaar onderzoek uitgevoerd en komt tot dezelfde conclusie: Nederlandse ouders gebruiken de ontvangen kinderbijslag met name voor de verzorging van kinderen en voor de aanschaf van kinderkleding in het bijzonder. De verklaring die hij hiervoor geeft richt zich op *labeling* van de toeslag (*kinderbijslag*). Wanneer ouders *family allowances* voor hun kinderen gebruiken en deze overdrachten dus buiten het 'normale' gezinsinkomen blijven, hoeven zij niet direct een negatief effect te hebben op het arbeidsaanbod van de moeders. In een analyse van de effecten van de *family allowances* op het arbeidsaanbod van vrouwen met kinderen in het Verenigd Koninkrijk heeft Léon (2003) getracht het *flypaper effect* inzichtelijk te maken en direct in verband te brengen met het arbeidsaanbod van vrouwen. Deze auteur vindt echter geen bewijs voor het *flypaper effect*; het effect van *family allowances* op het arbeidsaanbod van vrouwen blijkt negatief te zijn, hoewel zeer beperkt en niet significant. Dex en Walters (1992) komen eveneens tot een beperkt negatief verband, maar wel significant.

Ten aanzien van fiscale kortingen suggereert de theorie van het huishoudensproductiemodel dat fiscale kortingen die gekoppeld worden aan arbeidsparticipatie zouden kunnen leiden tot een hogere arbeidsparticipatie, afhankelijk van de inkomens- en substitutie-effecten van de korting voor de verschillende personen in het huishouden: hogere participatie, omdat meer werken loont; lagere participatie, omdat met minder participatie hetzelfde inkomen verdiend kan worden. Simulaties van het Centraal Planbureau voor Nederland laten zien dat verhoging van de aanvullende combinatiekorting zal leiden tot een beperkte verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen.³⁰ Eissa en Hoynes (2004) komen voor het Verenigd Koninkrijk evenwel tot negatieve participatie-effecten. Zij laten zien dat uitbreidingen van de Earned Income Tax Credit (EITC) in de periode 1984–1996 de arbeidsparticipatie van (gehuwde) mannen in lichte mate deden stijgen, terwijl de arbeidsparticipatie van (gehuwde) vrouwen met 1 procentpunt daalde. Bij vrouwen domineert klaarblijkelijk het inkomenseffect het substitutie-effect. Ook voor de Verenigde Staten wordt dit resultaat in verschillende studies gevonden. Hotz en Scholz (2003) presenteren een overzicht van studies naar de arbeidsmarkteffecten van EITCs in de Verenigde Staten en concluderen dat EITCs in het algemeen de arbeidsparticipatie van alleenstaande ouders substantieel verhogen, die van de minstverdienende partners in beperkte mate verlagen en ook een beperkt negatieve invloed hebben op het aantal uren dat wordt geparticipeerd. Het positieve effect op de participatie in personen is echter belangrijker dan het negatieve effect op de participatie in uren. Uit het onderzoek van Dex en Walters (1992) valt af te leiden dat naarmate de kindertoeslag hoger is, de participatiekansen van vrouwen met kinderen daalt, en dat naarmate het gezinsinkomen en het opleidingsniveau van de vrouw hoger zijn, de invloed van de kinderbijslag op de participatie daalt. Dit impliceert dat het kindgebonden budget, dat afneemt naarmate het inkomen stijgt, meer nog dan de inkomensafhankelijke bijslag, de participatie van vrouwen in de laagste-inkomensklassen ontmoedigt. Deze vrouwen ontvangen immers meer toeslag en hun participatiebeslissing is relatief gevoelig voor overdrachten van de overheid.

30 Centraal Planbureau (2007).

Ontwikkeling kinderen

Verschillende studies hebben laten zien dat de toekenning van *family allowances* en de ontwikkeling van kinderen in de brede zin van het woord (schoolprestaties, gezondheid, gedrag) positief gecorreleerd zijn.³¹ Het risico op schooluitval of 'zitten blijven' is voor kinderen die leven in armoede tweemaal zo groot als voor kinderen die niet in armoede leven. Het risico op het ontwikkelen van een leerhandicap is bijna anderhalf keer zo groot voor kinderen die leven in armoede. Wanneer de toekenning van *family allowances* bijdraagt aan vermindering van armoede onder kinderen, dan valt hieruit op te maken dat, *ceteris paribus*, ook de ontwikkeling van kinderen positief beïnvloed wordt. Zoals in de vorige paragraaf is aangegeven, is sprake van enig empirisch bewijs voor het aanwezig zijn van een *flypaper effect* binnen huishoudens, waardoor aannemelijk gemaakt is dat *family allowances* in zekere mate aangewend worden voor de kinderen.³²

Vruchtbaarheid

De huishoudensproductietheorie voorspelt dat *family allowances* de vruchtbaarheid verhogen.³³ Immers, de vraag naar kinderen wordt gezien als een functie van individuele preferenties en de kosten van kinderen – gegeven een bepaalde budgetbeperking. Hieruit volgt dat beleid dat de kosten van kinderen verlaagt de vraag naar kinderen positief zal beïnvloeden. Empirische studies lijken een zwak, maar positief verband tussen de hoogte van de kinderbijslag en vruchtbaarheid te vinden.³⁴ Dit zwakke positieve verband impliceert volgens Zhang *et al.* (1994) hoge kosten voor een overheid die probeert de bevolkingsgroei te stimuleren via *family allowances*. Deze auteurs schatten de elasticiteit dan ook op 0,05³⁵. Ook Gauthier en Hatzius (1997) hebben deze elasticiteit geschat voor verschillende OECD-landen en voor de langere termijn. Zij rapporteren een iets hoger cijfer: 0,16. Whittington (1992) komt met behulp van paneldata-analyse voor de Verenigde Staten tot nog wat hogere schattingen: 0,23 tot 1,31, afhankelijk van de specificatie. McNown en Ridao-Cano (2004) komen voor Canada op basis van tijdreeksdata tot een elasticiteit van 0,7.

2.4.2 Kinderopvang

Kinderarmoede en inkomensongelijkheid

Volgens onderzoek van Bradbury en Jantii (1999, 2001) en Bradbury *et al.* (2001) is de aanwezigheid van voldoende inkomsten en de aanwezigheid van ouders/verzorgers die inkomsten kunnen genereren van cruciaal belang bij het voorkomen van armoede onder kinderen. Arbeidsparticipatie van ouders/verzorgers draagt dan ook in significante mate bij aan ver-

31 Zie bijvoorbeeld Brooks-Gunn en Duncan (1997), Duncan *et al.* (1998), Mayer (1997) en Milligan en Stabile (2008).

32 Zie Jacoby (2002) en Kooreman (2000).

33 Zie Becker (1991).

34 Zie Zhang *et al.* (1994), Gauthier en Hatzius (1997), McNown en Ridao-Cano (2004) en voor een overzicht: Dunn (2003).

35 Elasticiteit berekend als percentage verandering in vruchtbaarheid gedeeld door percentage verandering in *family allowances*.

minderen van armoede onder kinderen. Dit geldt met name voor alleenstaande moeders en vrouwen van wie de partner relatief weinig verdient. Voor zover via tegemoetkomingen in de kosten voor kinderopvang de arbeidsparticipatie wordt bevorderd, draagt dit bij aan de reductie van armoede onder kinderen.

Arbeidsparticipatie³⁶

Naarmate kinderopvang duurder is, loopt het arbeidsaanbod van vrouwen terug.³⁷ Op basis van een overzicht van de empirische literatuur laten Jongen en Van Vuuren (2004) zien dat de arbeidsurenelasticiteit van vrouwen tussen de 0 en -0,32 ligt. Voor de arbeidselasticiteit in personen vinden zij internationaal geschatte waarden van 0 tot -0,74. De effectiviteit van subsidies voor kinderopvang wordt in het algemeen verminderd door twee vormen van substitutie: (1) van informele naar formele kinderopvang en (2) van particuliere naar gesubsidieerde opvang. Voor Nederland kan daaraan toegevoegd worden: (1) geen verplichte koppeling tussen arbeidsparticipatie en het gebruik van kinderopvang en (2) het geringe aandeel van kinderopvangkosten in het inkomen van huishoudens. Bosch *et al.* (2007) schatten voor Nederland dat hogere overheidssubsidie in de huidige situatie slechts een beperkt extra arbeidsaanbod oplevert. Eén van de oorzaken is de relatief kleine eigen bijdrage van ouders. Zij betalen in 2007 gemiddeld ongeveer 19 procent van de kosten. Ook het substitueren van informele door formele opvang neemt toe. De auteurs laten zien dat een halvering van de ouderbijdrage – waarbij de kosten van 280 mln euro worden gefinancierd door hogere tarieven van de loon- en inkomstenbelasting – per saldo geen effect heeft op de werkgelegenheid in personen en in uren.³⁸ Zij concluderen: “Kinderopvangsubsidies hebben in het verleden de participatie bevorderd, maar een verdere intensivering ligt vanuit het participatieperspectief niet voor de hand”. Dit laat onverlet dat een meer gerichte vormgeving van de kinderopvang-toeslag additionele participatieprikkels kan geven. Zo blijkt uit het overzicht van empirische studies van Ooms *et al.* (2003) dat in huishoudens met lagere inkomens de participatiebeslissing van de vrouw een grotere elasticiteit kent. In lijn hiermee concludeert Jaumotte (2003) dat kinderopvangsubsidies voornamelijk gericht moeten worden op laaggeschoolde vrouwen, omdat zij de grootste distorsies kennen in de arbeidsaanbodbeslissing. Deze inzichten zouden betekenen dat goedkope kinderopvang voor huishoudens in de lagere-inkomensgroepen het meeste effect heeft op de participatiebeslissing.

Ontwikkeling kinderen

Uitgezonderd Van IJzendoorn *et al.* (2005) lijkt in Nederland nauwelijks onderzoek te zijn gedaan naar de relatie tussen kinderopvang en de ontwikkeling van kinderen. In de Verenigde Staten daarentegen is reeds decennia geleden een panelonderzoek gestart om deze

36 Deze paragraaf leunt op Nijboer en Versantvoort (2008).

37 Zie Gelbach (2002) en verder bijvoorbeeld Anderson en Levine (2000) voor de Verenigde Staten, Gustafsson en Stafford (1992) voor Zweden en Del Boca (2002) voor Italië.

38 Het Centraal Planbureau (2007, 6) trekt een vergelijkbare conclusie met betrekking tot volledig collectief gefinancierde kinderopvang: “De participatie van partners in personen daalt zelfs. In het model heeft gratis kinderopvang vrijwel geen effect op de beslissing om al dan niet te participeren ten opzichte van het basispad.”

relatie te kunnen duiden, de *National Day Care Study*.³⁹ Op basis van deze Amerikaanse studie stelt Tavecchio (2002) onder andere dat kleinere klassen en een hoger opleidingsniveau van de leidster een positief effect hebben op het ontwikkelingsniveau van het kind. Ook specialisatie bij de leidsters in opvang van jonge kinderen leidt tot een positief effect op de ontwikkeling van kinderen die deelnemen aan kinderopvang. Datta Gupta en Simonsen (2007) laten voor Denemarken zien dat opvang in kinderdagverblijven niet hoeft te betekenen dat de niet-cognitieve ontwikkeling negatief wordt beïnvloed, mits deze opvang van zeer hoge kwaliteit is. Loeb *et al.* (2007) en Baker *et al.* (2008) rapporteren voor de Verenigde Staten daarentegen dat deelname aan kinderopvang schadelijk is voor de ontwikkeling van niet-cognitieve, sociale vaardigheden en de gezondheid van kinderen. De negatieve effecten op niet-cognitieve vaardigheden treden met name op bij kinderen jonger dan drie jaar.⁴⁰

Voor Nederland laat het onderzoek van Van IJzendoorn *et al.* (2005) zien dat de kwaliteit van de kinderopvang weliswaar voldoet aan de meest basale criteria, maar tekortschiet als de individuele ontwikkelingsmogelijkheden van kinderen in ogenschouw worden genomen. Op een schaal van 1 tot 7 scoren Nederlandse kinderdagverblijven gemiddeld slechts iets hoger dan een 3. Geen enkele groep kinderdagverblijven valt wat de totaalscore betreft in de categorie goed, 64 procent van de geobserveerde groepen valt in de categorie middelmatig en 36 procent in de categorie onvoldoende. In meer dan een derde van de kinderdagverblijven wordt opvang geboden die niet voldoet aan internationale maatstaven.⁴¹

Vruchtbaarheid

Zowel economische als sociologische theorieën veronderstellen dat de toegankelijkheid – welke vergroot wordt door de toekenning van kinderopvangtoeslagen – en beschikbaarheid van kinderopvang de vruchtbaarheid positief beïnvloedt. Daarbij gaan sociologen er in het algemeen van uit dat voorzieningen rondom kinderopvang het rolconflict tussen moederschap en werknemerschap bij vrouwen verminderen en het mogelijk maken beide rollen te verwezenlijken. Economen zien in voorzieningen voor kwalitatief hoogwaardige kinderopvang mogelijkheden om de tijd die met name vrouwen kwijt zijn aan de loopbaanonderbreking na de geboorte van een kind te beperken. De met de loopbaanonderbreking gepaard gaande *opportunity* kosten – via verminderde verdiensten en een geringere opbouw van *human capital* – dalen. Door de reductie van deze *opportunity* kosten zullen vrouwen eerder en vaker geneigd zijn een kind te krijgen, zo is de veronderstelling.

Rindfuss *et al.* (2007) hebben voor Noorwegen laten zien dat in lijn met de genoemde hypothesen vrouwen in meer verstedelijkte gebieden met meer voorzieningen voor kinderopvang inderdaad eerder en vaker kinderen krijgen dan vrouwen in rurale gebieden met weinig voorzieningen voor kinderopvang. Hank en Kreyenfeld (2003) vinden daarentegen voor

39 Zie ook Jongen (2008).

40 Verder tonen de analyses van Loeb *et al.* (2007) en Baker *et al.* (2008) – in lijn met eerder onderzoek van Vandell en Ramanan (1992) en Cherry en Eaton (1977) – aan dat intensieve kinderopvang (>30 uur per week) een positief effect heeft op de cognitieve ontwikkeling van kinderen uit de lagere sociale klassen. Voor kinderen uit de hogere sociale klassen lijkt de cognitieve ontwikkeling niet gebaat bij intensieve kinderopvang, hoewel enige vorm van voorschoolse educatie (<15 uur per week) wel een positieve bijdrage levert aan lees- en rekenvaardigheden.

41 Zoals vastgelegd in ITERS-R (voor kinderen tot 2,5 jaar) en ECERS-R (voor kinderen van 2,5 tot 5 jaar).

Duitsland geen statistisch verband tussen formele kinderopvang en vruchtbaarheid. De beschikbaarheid van informele kinderopvang lijkt de kans op het krijgen van een (eerste) kind evenwel positief te beïnvloeden. Furtado en Hock (2008) hebben voor de Verenigde Staten de relatie tussen de toegankelijkheid van formele kinderopvang en vruchtbaarheid onderzocht en concluderen in lijn met Rindfuss *et al.* (2007) dat de aanwezigheid van betaalbare kinderopvang de vruchtbaarheid positief beïnvloedt.

2.4.3 Ouderschapsverlof

Kinderarmoede en inkomensongelijkheid

Zoals in de vorige paragraaf reeds is aangegeven, laat onderzoek van Bradbury en Jantii (2001) en Bradbury *et al.* (2001) zien dat de aanwezigheid en het niveau van inkomsten in het huishouden en de aanwezigheid van ouders/verzorgers die inkomen kunnen genereren cruciaal is ter voorkoming van armoede onder kinderen. Deze inkomsten kunnen met name gegenereerd worden via arbeidsparticipatie van de ouders/verzorgers. Ook ouderschapsverlof, voor zover het de arbeidsparticipatie bevordert, draagt bij aan vermindering van armoede onder kinderen.

Arbeidsparticipatie

De afgelopen jaren hebben verschillende onderzoekers zich gebogen over de analyse van participatie-effecten van beleid dat is gericht op het faciliteren van loopbaanonderbrekingen wegens zorgverplichtingen. Sommige onderzoekers kozen daarbij voor een micro-invalshoek,⁴² anderen juist voor een macrobenadering.⁴³ De door onderzoekers gerapporteerde resultaten zijn niet geheel eenduidig en lijken sterk afhankelijk van het type welvaartsstaat en daarmee samenhangend het type beleid dat wordt gevoerd. Voor de liberale welvaartsstaten zijn de effecten in het algemeen gesproken naar verwachting negatief, voor de sociaal-democratische positief. De verklaring ligt met name in de terugkeergarantie en de (gedeeltelijke) loondoorbetaling die in de sociaal-democratische welvaartsstaten algemeen aanwezig is en in de liberale niet.⁴⁴ Deze bevinding kan worden verklaard, doordat bij baan garanties de band met de werkgever behouden blijft en in het algemeen sprake is van een geringere teruggang in baanspecifieke kennis en vaardigheden dan wanneer bij terugkeer een ander type baan en werkgever gekozen zou (moeten) worden.⁴⁵ Analyses van Pylkkänen en Smith (2004) voor Denemarken en Zweden tonen echter aan dat naarmate de *compensation rate* hoger is, de loopbaanonderbreking langer duurt. Rønsen en Sundström (1996) hebben voor Zweden en Noorwegen berekend dat de terugkeerkans van vrouwen die gebruik maken van betaald ouderschapsverlof twee tot drie maal zo laag is als die van vrouwen die daar geen gebruik van maken. Subsidiëring van ouderschapsverlof lijkt dus een ambivalent effect te hebben; enerzijds verhoogt zij de terugkeerkans, anderzijds vertraagt zij de eventuele terug-

42 Zie bijvoorbeeld Datta Gupta en Smith (2002), Light en Ureta (1995), Román en Schippers (2005, 2006) en Waldfogel (1998).

43 Zie bijvoorbeeld Mandel en Semyonov (2006) en Lalive en Zweimüller (2005).

44 Zie voor een literatuuroverzicht Versantvoort (2008).

45 Zie Waldfogel (1998).

keer naarmate de subsidiëring ruimhartiger is. Of ook de duur van het verlof positief samenhangt met de terugkeerkans, is de vraag. Sommige auteurs brengen verschillen in terugkeerkans tussen Zweedse en Noorse vrouwen die recent een kind kregen in verband met de duur van het genoten ouderschapsverlof. Zweedse vrouwen hebben recht op een langer verlof en hebben een hogere kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt dan Noorse vrouwen.⁴⁶ Andere onderzoekers concluderen op basis van analyses voor Duitsland dat verlenging van de duur van ouderschapsverlof van zes naar tien maanden substantieel negatieve effecten op de participatie meebrengt.⁴⁷ De terugkeerkans van in voltijd werkende vrouwen daalt dan met ruim 50 procent. Deze daling is nog groter bij een uitbreiding naar achttien maanden ouderschapsverlof met baangarantie. Voor vrouwen die in deeltijd werken is de terugkeerkans hoger, maar ook dan neemt deze af bij verlenging van het ouderschapsverlof met baangarantie.⁴⁸ Ook Román (2006) vindt dat de duur van het ouderschapsverlof negatief samenhangt met de participatie van vrouwen, met name bij opname van voltijdverlof.⁴⁹ Ruhm en Jaumotte komen op basis van macrogegevens tot bevindingen die in lijn zijn met de resultaten van Rösens en Sundström.⁵⁰ Volgens Ruhm leidt wettelijk geregeld ouderschapsverlof tot een hogere participatie van vrouwen en neemt de terugkeerkans toe met de lengte van het ouderschapsverlof. Jaumotte komt eveneens tot de bevinding dat opname van ouderschapsverlof de kans op terugkeer naar de arbeidsmarkt positief beïnvloedt, maar vindt daarnaast dat deze kans duidelijk afneemt naarmate het verlof langer duurt dan twintig weken voltijds.

Behalve de duur en de mate van subsidiëring van het ouderschapsverlof beïnvloedt ook de mate waarin vaders een (al dan niet uitwisselbaar) recht op ouderschapsverlof hebben de terugkeerkans van vrouwen met kinderen op de arbeidsmarkt. Uit de analyses van Pylkkänen en Smith volgt dat toekenning van een niet overdraagbaar recht op betaald ouderschapsverlof van zestien weken aan Zweedse vaders, een verlaging van de verlofduur met vier weken voor Zweedse moeders bewerkstelligt.⁵¹ Ook Rösens en Sundström komen tot een dergelijke stelling.⁵² Zij verklaren de hogere terugkeerkans van Zweedse vrouwen (in vergelijking met Deense vrouwen) na ouderschapsverlof voor een deel uit de toekenning van een slechts gedeeltelijk uitwisselbaar ouderschapsverlof aan moeders én vaders in Zweden.

Ontwikkeling kinderen

Hoewel ons geen empirisch onderzoek bekend is dat de relatie tussen het opnemen van verlof door de ouders en de cognitieve ontwikkeling van de kinderen beschouwt, is de afgelopen jaren wel enig onderzoek verricht naar de relatie tussen arbeidsparticipatie van ouders en ontwikkeling van kinderen en naar de relatie tussen opname van verlof en tijd besteed aan zorg voor kinderen – welke beschouwd kan worden als pijler onder de ontwikke-

46 Rösens en Sundström (1996), 284.

47 Onderzoek van Ondrich *et al.* (2003, 97-103) toont een ander verband. Zij hebben daartoe groepen vergeleken die zes maanden en die tien maanden ouderschapsverlof hebben opgenomen.

48 Ondrich *et al.* (2003), 99.

49 Román (2006), 162-163. Bij opname van ouderschapsverlof in deeltijd zijn de effecten van de duur van het verlof ook negatief, maar niet significant.

50 Ruhm (1998), 311-315, en Jaumotte (2003).

51 Pylkkänen en Smith (2004), 23.

52 Rösens en Sundström (1996), 283.

ling van kinderen. Wanneer het opnemen van ouderschapsverlof beschouwd wordt als tijdelijke en/of gedeeltelijke non-participatie bieden inzichten uit die onderzoeken mogelijk aanknopingspunten om de te verwachten effecten van het opnemen van ouderschapsverlof op de ontwikkeling van kinderen te duiden. Verschillende internationale onderzoeken laten zien dat het verband tussen arbeidstijd en zorgtijd in beperkte mate negatief is. Ook voor Nederland wordt een dergelijk verband gevonden. Recente analyses van Versantvoort (2009) laten zien dat de tijd die mannen en vrouwen met jonge kinderen besteden aan zorg voor hun kinderen daalt met hun arbeidstijd, hoewel beperkt; in het algemeen leidt een daling van 100 minuten arbeidstijd per dag tot een toename in zorgtijd van 17 minuten voor vrouwen en 4 minuten voor mannen met jonge kinderen.

De empirische resultaten die volgen uit studies waarin gefocused wordt op de relatie tussen de arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van hun kinderen blijken niet geheel eenduidig, maar tenderen naar een negatief verband, met name wat betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen⁵³. Worden positieve verbanden gevonden tussen arbeidsparticipatie van de moeder en testcores van de kinderen,⁵⁴ dan betreft het veelal personen uit de laagste-inkomensklassen. Bij mannen leidt opname van ouderschapsverlof niet zonder meer tot een toename van de zorgtijd, terwijl dit voor vrouwen in het algemeen wel het geval is.⁵⁵ Inkomens, opleiding en de emancipatoire ideeën van de vader bleken meer van invloed op die zorgtijd.

Bovenstaande inzichten schetsen een beeld dat in het algemeen neigt naar een positief verband tussen non-participatie van met name de moeder en de cognitieve ontwikkeling van de kinderen. Het opnemen van ouderschapsverlof – wat tijdelijke en voor sommigen gedeeltelijke non-participatie impliceert – lijkt daarom in elk geval tijdens de opname van het verlof op een positieve manier bij te dragen aan de cognitieve ontwikkeling van jonge kinderen. Wanneer dit verlof behoud van arbeidsparticipatie op de langere termijn impliceert, is het de vraag in hoeverre dit effect stand houdt. Een duidelijke uitzondering op dit algemene beeld wordt gevormd door personen uit de *laagste-inkomensgroepen*. Voor hen wordt in het algemeen een positieve relatie tussen arbeidsparticipatie van ouders en de ontwikkeling van kinderen gezien. Verklaringen hiervoor liggen met name in de meerwaarde die kinderdagverblijven bieden als het gaat om educatieve vorming van kinderen uit de laagste-inkomensgroepen en de positieve invloed van extra inkomen dat samengaat met de arbeidsparticipatie van de ouders (Esping-Andersen, 2008).

Vruchtbaarheid

Aan de relatie tussen ouderschapsverlof en vruchtbaarheid is de afgelopen decenia een (klein) aantal internationale onderzoeken gewijd.⁵⁶ Daaruit blijkt dat (de mogelijkheid van) het opnemen van ouderschapsverlof de vruchtbaarheid bevordert. Zo heeft Hoem (1993) voor Zweden het effect van de *speed premium* geanalyseerd die gold aan het eind van de jaren

53 Zie voor een uitgebreid overzicht Pailhé en Solaz (2008) en individuele studies van Hill *et al.* (2005), Greenstein (1995), Belsky en Eggebeen (1991), Stafford (1987), Muller (1995) en Harvey (1999).

54 Zoals gevonden door Vandell en Ramanan (1992) en Cherry en Eaton (1977).

55 Zie Seward *et al.* (2006) voor de Verenigde Staten en Vandeweyer en Glorieux (2008) voor België.

56 Zie Lalive en Zweimüller (2005) voor een overzicht.

zeventig en het begin van de jaren tachtig. Deze premie bestond hieruit dat de uitkering doorliep, wanneer kinderen binnen een bepaalde periode na elkaar werden geboren. Volgens Hoem leidde deze maatregel tot een substantiële stijging in het aantal geboorten. Büttner en Lutz (1990) hebben voor het voormalige Oost-Duitsland de effecten onderzocht van een verhoging van het recht op betaald ouderschapsverlof van achttien naar 26 weken voor moeders met één kind en naar 52 weken voor moeders met twee of meer kinderen. Deze wijziging leidde tot een substantiële toename van het vruchtbaarheidscijfer in de daarop volgende jaren. Lalive en Zweimüller (2005) hebben voor Oostenrijk de effecten geanalyseerd van een beleidswijziging in de jaren negentig, waarbij de maximale duur van ouderschapsverlof met één jaar werd opgerekt, terwijl verlof voor verschillende kinderen kon worden gekoppeld. Hun analyses toonden een duidelijke prikkel aan om verlof uit te breiden door het krijgen van meer kinderen binnen een bepaalde periode.⁵⁷

2.5 Synthese

In deze paragraaf brengen wij de belangrijkste bevindingen ten aanzien van de effecten van kindinvesteringen op de doelstellingen achter kindregelingen samen. In hoeverre helpen bestaande kindregelingen de doelstellingen van beleidsmakers te realiseren? Die vraag staat in dit onderdeel centraal

Terugdringen kinderarmoede en inkomensongelijkheid

Zowel de toekenning van *family allowances* als gericht arbeidsmarktbeleid kan het aantal kinderen dat in armoede leeft omlaag brengen. Door toekenning van kinderbijslag en fiscale (kinder)kortingen kan deze reductie oplopen van enkele procentpunten, zoals in Denemarken, tot meer dan 15 procentpunten, zoals in Frankrijk. De mogelijkheid de armoede terug te dringen is vanzelfsprekend afhankelijk van de hoogte van de *allowances*, maar ook van de mate waarin sprake is van *flypaper* effecten. Empirisch onderzoek op dit punt laat zien dat bij kindregelingen verwacht mag worden dat binnen huishoudens sprake is van een dergelijk effect, wat impliceert dat *family allowances* in enige mate apart worden gehouden voor bestedingen aan kinderen. Toekenning van *family allowances* dient te worden geflankeerd door gericht arbeidsmarktbeleid, wil kinderarmoede effectief bestreden worden.

Bevordering arbeidsparticipatie vrouwen

Het theoretisch te verwachten participatie-ontmoedigende effect van kinderbijslag is in beperkte mate aangetoond in de besproken empirische studies. Werkgerelateerde fiscale kortingen laten positieve participatie-effecten zien in simulaties van het Centraal Planbureau, maar de steun vanuit de empirie is zwak. Zo blijken verhogingen van de arbeidskorting (EITC) in het Verenigd Koninkrijk in de afgelopen jaren te hebben geresulteerd in een lagere arbeidsparticipatie van vrouwen.⁵⁸

57 De kans om opnieuw een kind te krijgen in de drie jaren die volgen op het ouderschapsverlof bleek met 15 procent of 4,9 procentpunt toegenomen te zijn.

58 Hier werd het participatie-effect dat volgt uit de inkomensverbetering door de EITC gedomineerd door het inkomenseffect (extra inkomen door EITC wordt besteed aan het opnemen van extra vrije tijd en het inleveren van arbeidstijd).

Ouderschapsverlof kan de arbeidsparticipatie bevorderen wanneer sprake is van een terugkeergarantie, van loondoorbetaling tijdens het verlof, van een langere duur van het verlof en wanneer verlof niet overdraagbaar is tussen partners. Naarmate de loondoorbetaling hoger is, duurt het ouderschapsverlof evenwel langer. Subsidiëring van ouderschapsverlof heeft daarom een tweeledig effect: enerzijds verhoogt zij de terugkeer kans, anderzijds vertraagt zij een eventuele terugkeer naar de arbeidsmarkt wanneer het doorbetaalde loon hoger is. Verder tonen de besproken studies in – hoewel krappe – meerderheid aan dat een verlofduur van langer dan twintig weken negatief uitpakt voor de kans dat vrouwen terugkeren op de arbeidsmarkt. Deze studies laten ten slotte zien dat beperking van uitwisselbaarheid in ouderschapsverlof rechten tussen partners de terugkeer kans van vrouwen verhoogt. Deze inzichten resulteren in de bevinding dat de participatie van vrouwen in Nederland gebaat is bij een voorziening die loondoorbetaling bij opname van ouderschapsverlof garandeert. Sinds januari 2009 heeft elke werknemer die gebruikt maakt van ouderschapsverlof recht op de ouderschapsverlofkorting. Zij biedt weliswaar enige financiële ondersteuning, maar blijft nog ver achter bij de doorbetalingsregelingen zoals die gebruikelijk zijn in de Scandinavische landen en die daar significant bijdragen aan de terugkeer van vrouwen op de arbeidsmarkt na de geboorte van een kind. Van beperking van de overdraagbaarheid van ouderschapsverlof rechten is al sprake in Nederland. De duur van het verlof is in Nederland gemaximeerd op 26 weken. Dit is iets boven de genoemde grens van twintig weken, maar niet zodanig dat gesproken kan worden over substantieel nadelige effecten voor de participatie.

Ten aanzien van de participatie-effecten van beleid gericht op kinderopvang kan gesteld worden dat sprake is van een negatieve elasticiteit van het arbeidsaanbod van vrouwen ten aanzien van de kosten voor kinderopvang. Hoewel Nederland in 2006 duidelijk achterbleef bij investeringen in kinderopvang, valt te betwijfelen of verdere uitgaven aan voorzieningen die het gebruik van formele kinderopvang stimuleren bijdragen aan verdere groei van de arbeidsparticipatie van vrouwen.

Uit onderzoek van Bosch *et al.* (2007) valt immers op te maken dat verhoging van de overheidssubsidie op kinderopvang ten opzichte van de huidige situatie slechts weinig extra arbeidsaanbod oplevert. In het verleden hebben kinderopvangsubsidies de participatie wel degelijk bevorderd, maar verdere intensivering ligt vanuit het participatieperspectief niet voor de hand.

Vorming en ontwikkeling kinderen

Bezien we de ontwikkeling van kinderen, dan kan gesteld worden dat deze positief beïnvloed wordt door de toekenning van *family allowances* voor zover die armoede voorkomen. Of ook het gebruik van kinderopvang, welke bevorderd wordt door de toekenning van kinderopvangtoeslagen, positief bijdraagt aan de vorming en ontwikkeling van kinderen is niet eenduidig aan te geven. Dit is op de eerste plaats afhankelijk van de kwaliteit van de geboden kinderopvang en het aantal uren dat gebruik gemaakt wordt van kinderopvang. Daarnaast blijken de effecten verschillend voor kinderen uit uiteenlopende sociale klassen. Globaal gesproken heeft een intensief gebruik van kinderopvang een positief effect op de cognitieve ontwikkeling van kinderen in de lagere sociale klassen. Aangezien de kwaliteit van Nederlandse kinderdagverblijven naar internationale maatstaven te classificeren is als

“middelmatic tot onvoldoende”, lijkt het in zijn algemeenheid niet nastrevenswaardig om vanuit de doelstelling te komen tot een bevordering van de ontwikkeling van kinderen, de kinderopvangtoeslagen generiek te verhogen. Dit laat onverlet dat maatregelen gericht op stimulering van het gebruik van kinderopvang door kinderen uit lagere sociale klassen onder voorwaarden tot positieve resultaten zouden kunnen leiden.

Of stimulering van het gebruik van ouderschapsverlof bijdraagt aan bevordering van de ontwikkeling van kinderen is eveneens de vraag. De inzichten uit voorgaande paragrafen tonen een beeld dat in het algemeen neigt naar een positief verband tussen non-participatie van met name de moeder en cognitieve ontwikkeling van de kinderen. Het opnemen van ouderschapsverlof, welke een tijdelijke en voor sommigen gedeeltelijke non-participatie impliceert, lijkt daarom in elk geval op de korte termijn positief bij te dragen aan de cognitieve ontwikkeling van jonge kinderen. Wanneer dit verlof behoud van arbeidsparticipatie op de langere termijn impliceert, is het echter de vraag in hoeverre dit verlof de ontwikkeling van de kinderen ondersteunt. Een uitzondering op dit algemene beeld geldt opnieuw voor de laagste-inkomensgroepen. Hier wordt in het algemeen een positieve relatie tussen arbeidsparticipatie van ouders en ontwikkeling van kinderen gevonden. Verklaringen hiervoor liggen in de meerwaarde die kinderdagverblijven bieden bij educatieve vorming van kinderen uit de laagste sociale klassen, en de positieve invloed van een hoger gezinsinkomen door de arbeidsparticipatie van beide ouders. Ouderschapsverlof zou voor deze klassen evenwel bij kunnen dragen aan een positieve ontwikkeling van de kinderen, mits het gaat om betaald ouderschapsverlof en het bijdraagt aan behoud van participatie op de langere termijn.

Vruchtbaarheid

Empirisch onderzoek leert dat *family allowances* een (beperkt) positief effect hebben op vruchtbaarheid. Een meerderheid van de studies toont een elasticiteit rond of beneden de 0,7. Ook de aanwezigheid van betaalbare kinderopvang zou de vruchtbaarheid positief kunnen beïnvloeden. Dit geldt eveneens voor de mogelijkheid (gekoppelde perioden van) ouderschapsverlof op te nemen.

2.6 Discussie en conclusies

De uitgaven voor primaire kindregelingen belopen in Nederland ruim 9 mld euro. Hoewel de uitgaven voor de kinderbijslag stabiel zijn, is het totale bedrag dat met dit type regelingen is gemoeid in de afgelopen jaren flink opgelopen. Dat komt door de sterke groei van de uitgaven voor de kinderopvangtoeslag en de nieuwe inkomensafhankelijke combinatiekorting. In de begrotingsstukken ontbreekt een samenhangende beschouwing over de totale sociale uitgaven voor kinderen. Ook lijkt het kabinet alternatieve vormen van financiële ondersteuning van kinderen niet systematisch onderling af te wegen. Een belangrijke oorzaak van deze gebrekkige coördinatie lijkt de bestaande departementale versnippering te zijn. In deze bijdrage zijn de effecten van verschillende kindregelingen aan de hand van de beschikbare literatuur in kaart gebracht. Deze effecten zijn van belang, gegeven de doelstellingen die beleidsmakers voor ogen hebben en om te komen tot een weloverwogen afweging van uitgaven.

Geen van de door ons besproken vormen van financiële ondersteuning lijkt bij te dragen aan realisatie van alle traditionele en nieuwe doelstellingen van kindregelingen. Zo dragen kinderbijslag en fiscale (werkgerelateerde) kinderkortingen positief bij aan vermindering van kinderarmoede, de ontwikkeling en vorming van kinderen en de vruchtbaarheid. Empirisch onderzoek duidt op een licht negatief effect van kinderbijslag op de arbeidsparticipatie van vrouwen. Het in 2009 ingevoerde inkomensafhankelijke kindgebonden budget ontmoedigt de arbeidsparticipatie waarschijnlijk nog sterker. Internationaal empirisch onderzoek geeft evenmin een positief beeld voor wat betreft de participatie-effecten van fiscale kortingen die gekoppeld zijn aan arbeidsparticipatie.

Geheel of gedeeltelijk betaald ouderschapsverlof lijkt daarentegen bij te dragen aan verhoging van de arbeidsparticipatie van vrouwen, mits de verlofduur de twintig weken niet substantieel overschrijdt. Doordat het de arbeidsparticipatie stimuleert kan zo'n beleid ook bijdragen aan de reductie van armoede onder kinderen. De ontwikkeling en vorming van kinderen lijkt op de *korte* termijn wel, maar op de *langere* termijn niet positief te worden beïnvloed door ouderschapsverlof. Gezien de kwaliteit van de kinderopvang in Nederland en de internationaal gevonden relaties tussen kinderopvang en ontwikkeling van kinderen, kan voor Nederlandse jonge kinderen niet in het algemeen gesteld worden dat zij meer gebaat zijn bij verzorging in kinderdagverblijven dan thuis door (één van) hun ouders. Daarom kan ook niet in het algemeen gesteld worden dat beleid gericht op bevordering van gebruik van kinderopvang, bijvoorbeeld door toekenning van kinderopvangtoeslagen, de ontwikkeling en vorming van jonge kinderen bevordert. Wil een dergelijk beleid daar toch een bijdrage aan leveren, dan dient dit op de eerste plaats aandacht te hebben voor de kwaliteit van kinderopvang. Dat de participatie van vrouwen gevoelig is voor de prijs van kinderopvang wordt aangetoond in verschillende internationale (overzichts)studies. Het is echter de vraag of een verdere intensivering van het kinderopvangtoeslagbeleid in Nederland nog leidt tot verhoging van de participatiegraad van vrouwen.

De analyse in dit hoofdstuk maakt duidelijk dat effecten van kindregelingen tegen elkaar in kunnen werken en dat niet alle regelingen in hun huidige vorm dienstig zijn aan door beleidsmakers geformuleerde doelstellingen. Gericht kindbeleid vereist daarom een zorgvuldige afweging van deze doelstellingen. Hoe verhoudt zich bijvoorbeeld de winst van het kindgebonden budget als maatregel tegen kinderarmoede tot het bezwaar van dit instrument in termen van verminderde arbeidsparticipatie? En hoe verhoudt zich de winst in de arbeidsparticipatie van vrouwen door een beter vormgegeven ouderschapsverlof tot het verlies aan ontwikkelings- en vormingsmogelijkheden bij jonge kinderen, dat daarmee samen gaat? Daarbij dient vanzelfsprekend niet alleen de doeltreffendheid van verschillende maatregelen gewogen te worden. Kindregelingen kennen ook verschillen in doelmatigheid. Zo heeft iedereen die de zorg draagt voor kinderen recht op kinderbijslag, ook wanneer dit vanuit het oogpunt van bestrijding van kinderarmoede en inkomensongelijkheid tussen gezinnen met en zonder kinderen niet noodzakelijk is. Gerichte (inkomensafhankelijke) regelingen scoren beter op dit punt. Maar daar staan weer mogelijk negatieve participatie-effecten tegenover, door de hogere marginale druk in het inkomenstraject waar de tegemoetkoming geleidelijk wordt teruggenomen. Aan beleidsmakers de uitdaging hier de onvermijdelijke afwegingen te maken.

Literatuur

- Anderson, P.M., and Ph. B. Levine (2000), Childcare and Mothers' Employment Decisions, in D. Card and R.M. Blank (Eds), *Finding Jobs: Work and Welfare Reform*, New York: Russell Sage Foundation, 420-462
- Baker, M., J. Gruber, and K. Milligan (2008), Universal Child Care, Maternal Labor Supply, and Family Well-Being, *Journal of Political Economy*, 116(4), 709-745
- Becker, G.S. (1991), *A Treatise on the Family*, Cambridge MA: Harvard University Press
- Belsky, J., and D. Eggebeen (1991), Early and Extensive Maternal Employment and Young Children's Socioemotional Development, *Journal of Marriage and the Family*, 53(4), 1083-1110
- Bosch, N., E. Jongen, R. de Mooij, en D. van Vuuren (2007), Fiscaal beleid en arbeidsparticipatie, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 61-73
- Bradbury, B., and M. Jantii (1999), *Child Poverty Across Industrialized Nations*, EPS paper No. 71, Florence: Unicef
- Bradbury, B., and M. Jantii (2001), Child Poverty Across the Industrialized World: Evidence from the Luxembourg Income Study, in K. Vleminckx and T. Smeedings (Eds), *Child Well-being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What do we Know?*, Bristol: University of Bristol, 11-32
- Bradbury, B., S.P. Jenkins, and J. Micklewright (2001), *The Dynamics of Child Poverty in Industrialized Countries*, Cambridge MA: Cambridge University Press
- Bradshaw, J., and N. Finch (2002), *A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries*, London: Department for Work and Pensions
- Brooks-Gunn, J., and G.J. Duncan (1997), The Effects of Poverty on Children. The Future of Children, special issue, *Children and Poverty*, 7(3), 55-71
- Büttner, T., and W. Lutz (1990), Estimating Fertility Responses to Policy Measures in the German Democratic Republic, *Population and Development Review*, 16(3), 539-555
- Centraal Planbureau (2007), *Een analyse van maatregelen gericht op de arbeidsparticipatie van vrouwen*, CPB Notitie, 17 januari, Den Haag: CPB
- Cherry, F.F., and E.L. Eaton (1977), Physical and Cognitive Development in Children of Low-income Mothers Working in the Child's Early Years, *Child Development*, 48(1), 158-166
- Datta Gupta, N., and M. Simonsen (2007), *Non-cognitive Child Outcomes and Universal High Quality Child Care*, IZA-Discussion paper No. 3188, Bonn: IZA
- Datta Gupta, N., and N. Smith (2002), Children and Career Interruptions: The Family Gap in Denmark, *Economica*, 69(276), 609-629
- Del Boca, D. (2002), The Effect of Child Care and Part Time Opportunities on Participation and Fertility Decisions in Italy, *Journal of Population Economics*, 15(3), 549-573
- Descka, S., en M. Einerhand (2005), Het kind en de rekening. Een internationale vergelijking van de rol van kinderbijslag in het sociaal stelsel, in J. Berghman, S. Klosse en G. Vonk (red.), *Kind en sociale zekerheid*, Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank, 84-195
- Dex, S., and P. Walters (1992), Franco-British Comparisons of Women's Labour Supply and the Effects of Social Policies, *Oxford Economic Papers*, New Series 44(1), 89-112
- Duncan, G.J., W.J. Yeungh, J. Brooks-Gunn, and J.R. Smith (1998), How Much Does Childhood Poverty Affect the Life Chances of Children?, *American Review of Sociology*, 63(3), 406-423

- Dunn, R. (2003), Subsidies for Childbearing and Fertility Rates, *Challenge*, 46(5), 90-99
- Eissa, N., and H. W. Hoynes (2004), Taxes and the Labor Market Participation of Married Couples: The Earned Income Tax Credit, *Journal of Public Economics*, 88(9/10), 1931-1958
- Esping-Andersen, G. (2004), Education and Equal Life Chances. Investing in Children, in O. Kangas and J. Palme (Eds), *Social Policy and Economic Development in Nordic Countries*, London: Palgrave MacMillan, 147-163
- Esping-Andersen, G. (2005), Kinderen in de verzorgingsstaat gezien als maatschappelijke investering, in J. Berghman, S. Klosse en G. Vonk (red.), *Kind en sociale zekerheid*, Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank, 16-55
- Esping-Andersen, G. (2008), Childhood Investments and Skill Formation, *International Tax and Public Finance*, 15(1), 19-44
- Eurostat (2008a), *Population and Social Conditions – Data 2006*, Brussels: Eurostat
- Eurostat (2008b), *ESSPROS Manual, The European System of Integrated Social Protection Statistics, 2008 edition*, Brussels: Eurostat
- Furtado, D., and H. Hock (2008), *Immigrant Labor, Child-care Services, and the Work-fertility Trade-off in the United States*, IZA Discussion Paper No. 3506, Bonn: IZA
- Gauthier, A.H., and J. Hatzius, (1997), Family Benefits and Fertility: An Econometric Analysis, *Population Studies*, 51(3), 295-306
- Gelbach, J.B. (2002), Public Schooling for Young Children and Maternal Labor Supply, *American Economic Review*, 92(1), 307-322
- Greenstein, T. (1995), Are the 'Most Advantage' Children Truly Disadvantaged by Early Maternal Employment? Effects on Child Cognitive Outcomes, *Journal of Family Issues*, 16(2), 149-169
- Gustafsson, S., and F. Stafford (1992), Child Care Subsidies and Labor Supply in Sweden, *Journal of Human Resources*, 27(1), 204-230
- Hank, K., and M. Kreyenfeld (2003), A Multilevel Analysis of Child Care and Women's Fertility Decisions in Western Germany, *Journal of Marriage and the Family*, 65(3), 584-596
- Harvey, E. (1999), Short-term and Long-term Effects of Early Parental Employment on Children of the National Longitudinal Survey of Youth, *Developmental Psychology*, 35(2), 445-459
- Hill, J.L., J. Waldfogel, J. Brooks-Gunn, and W. Han (2005), Maternal Employment and Child Development: A Fresh Look Using Newer Methods, *Developmental Psychology*, 41(6), 833-850
- Hines, J.R., and R.H. Thaler (1995), The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217-226
- Hoem, J. (1993), Public Policy as the Fuel of Fertility: Effects of a Policy Reform on the Pace of Childbearing in Sweden in the 1980s, *Acta Sociologica*, 36(1), 19-31
- Hotz, V., and J.K. Scholz (2003), The Earned Income Tax Credit, in R. Moffit (Ed.), *Means-tested Programs in the United States*, Chicago: Chicago University Press, 141-198
- IJzendoorn, R. van, L. Tavecchio, en M. Riksen Walraven (2005), *De kwaliteit van de Nederlandse kinderopvang*, Amsterdam: Boom
- Immervoll, H., H. Sutherland, and K. de Vos (2001), Reducing Child Poverty in the European Union: The Role of Child Benefits, in K. Vleminckx and T. Smeedings (Eds), *Child*

- Well-being, Child Poverty, and Child Policy in Modern Nations: What do we Know?* Bristol: University of Bristol, 407-432
- Jacoby, H.G. (2002), Is There an Intrahousehold “Flypaper Effect”? Evidence from a School Feeding Programme, *Economic Journal*, 112(476), 196-221
 - Jaumotte, F. (2003), Labour Force Participation of Women: Empirical Evidence on the Role of Policy and Other Determinants in OECD Countries, *OECD Economic Studies*, 37(2), 51-108
 - Jeandidier, B., P. Hausmann, K. Vleminckx, R. de Wever, et M. Zanardelli (2000), *Dans quelle mesure les transferts de politique familiale et d’aide sociale réduisent-ils la pauvreté des enfants? Une comparaison France-Luxembourg-États-Unis*, Document PSELL No. 121, Luxembourg: CEPS
 - Jongen, E. (2008), Kinderopvang: waarheen, waarvoor?, *TPEdigitaal*, 2(4) 27-48
 - Jongen, E., en D. van Vuuren (2004), Kinderopvang, verlofregelingen en arbeidsparticipatie, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 25(4), 83-118
 - Kamerman, S.B., M. Neuman, J. Waldfogel, and J. Brooks-Gunn (2003), *Social Policies, Family Types, and Child Outcomes in Selected OECD Countries*, Social, Employment, and Migration Working Papers No. 6, Paris: OECD
 - Knijn, T., and W. van Oorschot (2008), The Need for and the Societal Legitimacy of Social Investments in Children and Their Families, Critical Reflections on the Dutch Case, *Journal of Family Issues*, 29(11), 1520-1542
 - Kooreman, P. (2000), The Labelling Effect of a Child Benefit System, *American Economic Review*, 90(3), 571-583
 - Lalive, R., and J. Zweimüller (2005), *Does Parental Leave Affect Fertility and Return-to-work? Evidence from a “True Natural Experiment”*. IZA Discussion Paper No. 1613, Bonn: IZA
 - Léon, A. (2003), *Family Allowances and Female Labor Force Participation*, Cambridge MA: The MIT Press
 - Light, A., and M. Ureta (1995), Early-career Work Experience and Gender Wage Differentials, *Journal of Labor Economics*, 13(1), 121-154
 - Loeb, S., M. Bridges, D. Bassok, B. Fuller, and R. Rumberger (2007), How Much is Too Much? The Influence of Preschool Centers on Children’s Social and Cognitive Development, *Economics of Education Review*, 26(1), 52-66
 - Mandel, H., and Semyonov, M. (2006), A Welfare State Paradox: State Interventions and Women’s Employment Opportunities in 22 Countries, *American Journal of Sociology*, 111(6), 1919-1949
 - Mayer, S.E. (1997), *What Money Can’t Buy*, Cambridge MA and London: Harvard University Press
 - McNown, R., and C. Ridao-Cano (2004), The Effect of Child Benefit Policies on Fertility and Female Labor Force Participation in Canada, *Review of Economics of the Household*, 2(3), 237-254
 - Milligan, K., and M. Stabile (2008), *Do Child Tax Benefits Affect the Well-being of Children? Evidence from Canadian Child Benefit Expansions*, Toronto: University of Toronto
 - Ministerie van Financiën (2008), *Beleidsinformatie 2009* (18 december), Den Haag: Ministerie van Financiën
 - MISSOC (2009), *Comparative Tables on Social Protection – Data 2008*, Brussels: European Commission

- Muller, Ch. (1995), Maternal Employment, Parent Involvement, and Mathematics Achievement Among Adolescents, *Journal of Marriage and the Family*, 57(1), 84-100
- Nijboer, H., en M.C. Versantvoort (2008), Aanpassing kinderopvangtoeslag is geen sinecure, *TPE-Digitaal*, 2(4), 54-80
- Ondrich, J., C.K. Spiess, Q. Yang, and G.G. Wagner (2003), The Liberalization of Maternity Leave Policy and the Return to Work After Childbirth in Germany, *Review of Economics of the Household*, 1(1) 77-110
- Ooms, I., I. Groot, E. Eggink, L. Janssens, en J. van Seters (2003), *Landelijk ramingsmodel kinderopvang 2002-2010*, Den Haag/Amsterdam: Sociaal en Cultureel Planbureau/Stichting Economisch Onderzoek
- Oxley, H., T.T. Dang, M. Foster, and M. Pellizzari (2001), Income Inequalities and Poverty Among Children and Households with Children in Selected OECD Countries, in K. Vleminckx and T. Smeedings (Eds), *Child Well-being, Child Policy in Modern Nations: What do we Know?* Bristol: University of Bristol, 371-405
- Pailhé, A., and A. Solaz (2008), Time with Children: Do Fathers and Mothers Replace Each Other When one Parent is Unemployed?, *European Journal of Population*, 24(2), 211-236
- Phipps, S. (1999), *An International Comparison of Policies and Outcomes for Young Children*, Canadian Policy Research Network, Ottawa: Renoult
- Pyllkänen, E., and N. Smith (2004), *The Impact of Family-friendly Policies in Denmark and Sweden on Mothers' Career Interruptions Due to Childbirth*, IZA Discussion Paper No. 1050, Bonn: IZA
- Rindfuss, R., D. Guilkey, S.P. Morgan, Ø. Kravdal, and K. B. Guzzo (2007), Child Care Availability and First-birth Timing in Norway, *Demography*, 44(2), 345-372
- Rösen, M., and M. Sundström (1996), Maternal Employment in Scandinavia: A Comparison of the After-birth Employment Activity of Norwegian and Swedish Women, *Journal of Population Economics*, 9(3), 267-285
- Román, A (2006), *Deviating from the Standard: Effects on Labor Continuity and Career Patterns*, Proefschrift Universiteit van Utrecht, Amsterdam: Dutch University Press
- Román, A., en J. Schippers (2005), De gevolgen van vrijwillige en onvrijwillige nonparticipatie voor loopbanen, *OVER-WERK. Tijdschrift van het steunpunt WAV*, 4(1), 131-135
- Román, A., and J. Schippers (2006), *Career Breaks in Belgium: How they Affect Labor Participation and Individual Careers?*, Tilburg: Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek
- Ruhm, C.J. (1998), The Economic Consequences of Parental Leave Mandates: Lessons from Europe, *The Quarterly Journal of Economics*, 113(1), 285-317
- Seward, R.R., D.E. Yeatts, L.K. Zottarelli en R.G. Fletcher (2006), Fathers Taking Parental Leave and Their Involvement with Children, *Community, Work and Family*, 9(1), 1-9
- Stafford, F. (1987), Women's Work, Sibling Competition, and Children's School Performance, *American Economic Review*, 77(5), 972-980
- Tavecchio, L.W.C. (2002), *Van opvang naar opvoeding: De emancipatie van een uniek opvoedingsmilieu*, Oratie, Amsterdam: Vossiuspers UvA
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2009), 31 700, nrs. 1-2

- Tweede Kamer (2008–2009b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 VIII, nr. 2
- Tweede Kamer (2008–2009c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting bij wetslichaam*, 31 700 XV, nr. 2
- Tweede Kamer (2008–2009d), *Vaststelling van de begrotingsstaat van de begroting van Jeugd en Gezin (XVII) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 XVII, nr. 2
- Tweede Kamer (2008–2009e), *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten (Belastingplan 2009). Voorstel van wet*, 31 704, nr. 2
- Vandell, D.L., and M.A. Corasaniti (1990), Variations in Early Child Care: Do They Predict Subsequent Social, Emotional, and Cognitive Differences? *Early Childhood Research Quarterly*, 5(4), 555-572
- Vandeweyer, J., and I. Glorieux (2008), Men Taking up Career Leave: An Opportunity for a Better Work and Family Life Balance?, *Journal of Social Policy*, 37(2), 251-270
- Versantvoort, M.C. (2008), Streven naar het Scandinavische model? Effecten van ouderschapsverlof op de arbeidsmarktpositie van vrouwen, *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, 24(2), 189-207
- Versantvoort, M.C. (2009), *Complementariteit in arbeids- en zorgtijd*, te verschijnen als Research Memorandum Hervorming Sociale Zekerheid 2009-01, Leiden: Universiteit Leiden
- Vonk, G. (2005), De rechtsgrond van kinderregelingen in de sociale zekerheid, in J. Berghman, S. Klosse en G. Vonk (red.), *Kind en sociale zekerheid*, Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank, 108-133
- Waldfogel, J. (1998), Understanding the “Family Gap” in Pay for Women with Children, *Journal of Economic Perspectives*, 12(1), 137-156
- Whittington, L.A. (1992), Taxes and the Family. The Impact of the Tax Exemption for Dependents on Marital Fertility, *Demography*, 29(2), 215-226
- Zhang, J., J. Quan, and P. van Meerbergen (1994), The Effect of Tax-Transfer Policies on Fertility in Canada, 1921-1988, *Journal of Human Resources*, 29(1), 181-201

Gezondheidszorg

P.P.T. Jeurissen

P. Vos

3.1 Inleiding

Sinds 1994 wordt bij elke kabinetsformatie voor de collectief gefinancierde zorguitgaven een plafond afgesproken: het uitgavenkader, zie onderdeel 1.5. Dit Budgettair Kader Zorg (BKZ) is – afgaande op de realisatiecijfers tot en met 2007 – zo lek als een mandje. In de periode 2003–2006 bedroegen de overschrijdingen van het BKZ cumulatief 3,8 mld euro. Daar stonden grote meevallers tegenover in beide andere budgetdisciplinesectoren, te weten de rijksbegroting (in enge zin) en de sociale zekerheid. De bedoelde meevallers zijn gebruikt om tegenvallers in de zorgsector weg te poetsen, zodat de totale collectieve uitgaven tijdens de regeerperiode van de kabinetten-Balkenende I-III betrekkelijk gemakkelijk binnenskaders zijn gebleven; zie de eerste kolom van tabel 3.1. Het uitgavenkader berust op politieke afspraken, die regeringspartijen binden voor één kabinetsperiode. Bij de wisseling van de politieke wacht voelt een nieuw kabinet zich niet aan oude afspraken gebonden. Dit bleek bij de formatie in 2007. Toen zijn de uitgavenkaders eenmalig opwaarts bijgesteld met 3,6 mld euro. Twee derde van deze ophoging betrof de collectieve uitgaven voor de volksgezondheid; zie de tweede kolom van tabel 3.1. Daarmee blijft deze sector een groeiend deel van de collectieve uitgaven claimen. Dit ervaringsgegeven maakt het twijfelachtig of beleidsmakers erin zullen slagen om de zorguitgaven in de lopende kabinetsperiode wél binnen het BKZ te passen.

In 2007 vielen de zorguitgaven uiteindelijk 0,4 mld lager uit dan het bij de formatie met 2,2 mld euro opgerekte plafond; zie de derde kolom van tabel 3.1. Deze onderschrijding werd voornamelijk veroorzaakt door een financieringsachterstand binnen de sectoren die worden gefinancierd via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Deze achterstand leidt in 2008 tot hogere betalingen.¹ Definitieve realisatiecijfers voor het uitgavenpeil in 2008 zijn bij het afsluiten van deze tekst nog niet beschikbaar. De opstellers van de *Miljoenennota 2009* gingen er vanuit dat het kader voor 2008 zou worden gerespecteerd.

¹ Tweede Kamer (2007–2008b), 112.

Het kabinet dacht de zorguitgaven in 2009 zelfs 0,3 mld euro beneden het bij de formatie afgesproken plafond te kunnen houden, als gedeeltelijke compensatie voor een overschrijding van het kader voor de rijksuitgaven met een half mld euro; zie de laatste kolom van tabel 3.1. Met het oog op een betere beheersing van de zorguitgaven snijdt het kabinet in het verzekerde pakket. Slaap- en kalmeringsmiddelen worden nog slechts in uitzonderingsgevallen vergoed. Het mes gaat diep in de ondersteunende begeleiding van chronisch zieken. Toch valt de voorziene onderschrijding van het BKZ vooral toe te schrijven aan het feit dat een aantal compensatiemaatregelen bij de afbraak van de buitengewone-uitgavenregeling lager uitvalt, en ook later ingaat.² Hierdoor worden intensieve zorggebruikers veelal met hogere lasten geconfronteerd. De doorsnee verzekerde ervaart juist een gematigde ontwikkeling van zijn zorgpremies. De inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) daalt, die voor de AWBZ blijft gelijk. De meeste zorgverzekeraars hebben hun nominale Zvw-premie bovendien niet of nauwelijks verhoogd.

Tabel 3.1 Budgettair Kader Zorg en budgetdiscipline (afwijkingen in mld euro)

	2003–2006	bijstelling 2007	2007	2008	2009
<i>Budgetdisciplinesector:</i>					
Rijksbegroting in enge zin	–4,5	+1,5	–1,1	+0,3	+0,5
Sociale zekerheid en Arbeidsmarkt	–2,6	–0,1	–0,1	–0,3	–0,2
Budgettair Kader Zorg	+3,8	+2,2	–0,4	0,0	–0,3
Totaal	+3,3	+3,6	–1,1	0,0	0,0

Bron: Tweede Kamer (2006–2007b), 220 en 224; Tweede Kamer (2007–2008a), 12; Tweede Kamer (2008–2009a), 105

Hoewel de zorgsector bij de kabinetsformatie van 2007 ruim is bedeed, lijkt de kans op een structurele onderschrijding van het BKZ in de gehele kabinetsperiode gering. Ervaringen uit het verleden zaaien twijfel over de waarde van het kader als voorspel- en beheersingsmechanisme van de zorguitgaven. De zorgsector bevindt zich nog steeds in allesbehalve rustig budgettair vaarwater. Rechtszaken in de thuiszorg en bij de huisartsen over kortingen, de sterke groei van het aantal instellingen dat aanspraak op balanssteun maakt, hogere financieringslasten bij de nieuwbouw van intramurale zorgaanbieders en onzekerheid over gevolgen van de kredietcrisis voor de solvabiliteit van zorgverzekeraars spelen hierbij een rol. Bovendien is de overgang naar meer concurrentie en risico in de zorgsector nog verre van achter de rug.

Op lange termijn staan de zorguitgaven onder blijvende opwaartse druk door het groeiende aantal ouderen en chronisch zieken, dure technologische innovaties en steeds hogere verwachtingen van zorgconsumenten. Zonder een gematigde groei van de zorguitgaven zullen de overheidsfinanciën op termijn ontspreken.

Dit hoofdstuk behandelt de vraag hoe de gezondheidszorg betaalbaar kan blijven. Onderdeel 3.2 verkent de budgettaire contouren van de sector en bespreekt de belangrijkste determinanten van de stijging van de zorguitgaven. Hoewel een stijging van de zorguitgaven

² Tweede Kamer (2008–2009b), 33.

onontkoombaar is, legitimeert dit geen ongebreidelde oploep van deze uitgavencategorie (onderdeel 3.3). Onderdeel 3.4 bespreekt de belangrijkste mogelijkheden om de zorguitgaven te beïnvloeden: pakketmaatregelen, eigen betalingen en een doelmatiger zorgverlening. De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) heeft onlangs een strategische beleidsagenda voor het uitgavenbeheer geopperd. Deze gaat uit van een ‘sociaal contract’ voor de zorg (onderdeel 3.5) waarin:

1. Het collectief opkomt voor de stijgende zorgvraag.
2. De politiek de zorginhoudelijke prioriteiten aanscherpt.
3. De zorg zo doelmatig mogelijk wordt ingekocht door verzekeraars en wordt uitgevoerd door de aanbieders.
4. Zorggebruikers meer gaan bijdragen aan de veranderende zorgvraag, vooral in de ouderenzorg en in de geestelijke gezondheidszorg.

Onderdeel 3.6 bespreekt hoe deze aanbevelingen het beste kunnen worden geïmplementeerd en welke gevolgen dit meebrengt voor de bestuurlijke ordening van de zorgsector. Onderdeel 3.7 vat samen.

3.2 Zorguitgaven: omvang en groei

Een nieuw zorgstelsel

Op 1 januari 2006 werd de Zorgverzekeringswet van kracht. Vanaf dat moment hadden alle Nederlanders op dezelfde voorwaarden toegang tot een breed samengesteld pakket met zorgvoorzieningen. Vraag naar en aanbod van zorg vinden in toenemende mate plaats in een marktgerichte omgeving. Hiertoe is de wetgeving op het terrein van de capaciteit en de prijzen aangepast. Instellingen en de zorgverzekeraars hebben meer vrijheid gekregen bij bouwbeslissingen en de prijsvorming. Het einddoel van de stelselherziening is stellig nog niet bereikt. Daarvoor bestaan nog te veel vangnetten en lopen de spelers op het zorgveld te weinig financiële risico's. Bij via de AWBZ gefinancierde voorzieningen staat de marktwerking nog op een laag pitje.

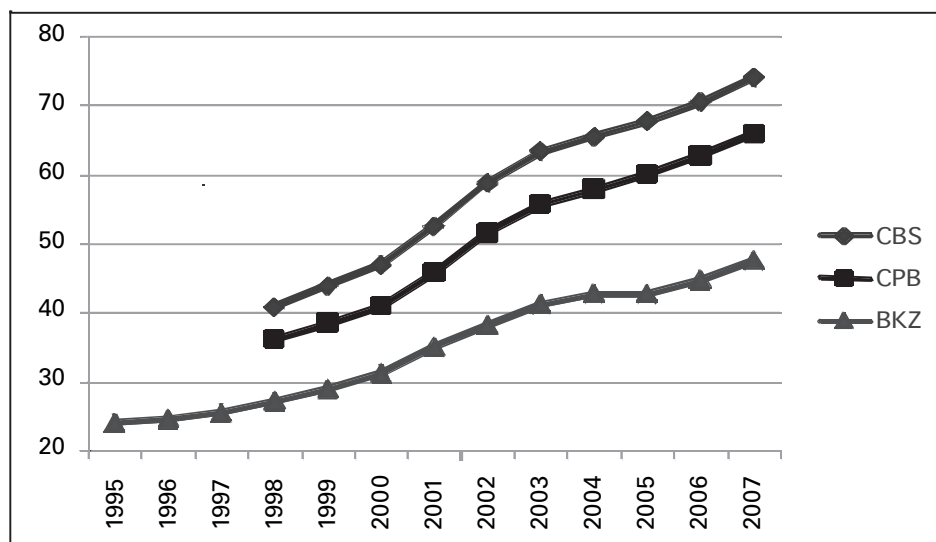
Vanaf 1 januari 2007 maakt de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) gemeenten verantwoordelijk voor de mogelijkheden van burgers om in de samenleving te participeren. Daartoe is ook een beperkt deel van de zorg uit de AWBZ (huishoudelijke zorg en een aantal kleinere specifieke verstrekkingen) overgeheveld naar de gemeenten. In 2008 is bovendien de curatieve geestelijke gezondheidszorg uit de AWBZ gelicht en in het Zvw-pakket ondergebracht. Om de voorspelbare verdere stijging van de AWBZ-premie tegen te gaan, wordt gedacht aan verdergaande uitdunning van het pakket. Het toekomstig bereik van deze volksverzekering is ongewis. Wel is duidelijk dat ook in deze sfeer de principes van meer concurrentie en – bovenal – meer cliëntgebonden bekostiging een grotere rol zullen gaan spelen.

Omvang zorguitgaven

De gezondheidszorg is één van de grootste bedrijfstakken van ons land. In totaal 55 mld euro aan zorguitgaven valt in 2009 onder het BKZ.³ Hiervan is 52,5 mld euro premiegefinancierd en komt 2,5 mld euro ten laste van de rijksbegroting. De ziekenhuizen en medisch specialisten (15,8 mld euro) nemen het grootste deel van de BKZ-uitgaven voor hun rekening, gevolgd door de ouderenzorg (12 mld), de gehandicaptenzorg (5,6 mld), de farmacie (5,3 mld) en de geestelijke gezondheidszorg (4,5 mld). Bij een terugblik valt op dat de bij uitstek vergrijzingsgevoelige uitgaven voor verpleeg- en verzorgingshuizen jaarlijks ongeveer 2 procent minder hard groeien dan de uitgaven van de overige zorgsectoren.⁴

De gemeentelijke en provinciale uitgaven voor de gezondheidszorg vallen buiten het BKZ. Met name de gemeentelijke zorguitgaven zijn niet te verwaarlozen. Het betreft onder andere de Wmo-uitgaven (circa 1,5 mld euro) en de kosten van de gemeentelijke gezondheidsdiensten (GGD).

Figuur 3.1 Zorguitgaven, 1995–2007 (mld euro)



Bron: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008a), 123

Verschillende instanties bakenen de zorguitgaven op hun eigen manier af; zie figuur 3.1. Bij elke definitie nemen de zorguitgaven sneller toe dan de groei van de totale economie. Alleen in deze kabinetsperiode is al bijna 35 procent van de opbrengstgroei van belastingen en sociale premies nodig om de stijgende zorguitgaven op te vangen.⁵ De effecten van de kredietcrisis zijn in deze cijfers niet meegenomen. De rijksbegroting wordt door deze ontwikke-

³ Tweede Kamer (2008–2009a), 105.

⁴ Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008a), 41.

⁵ Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008a), 7.

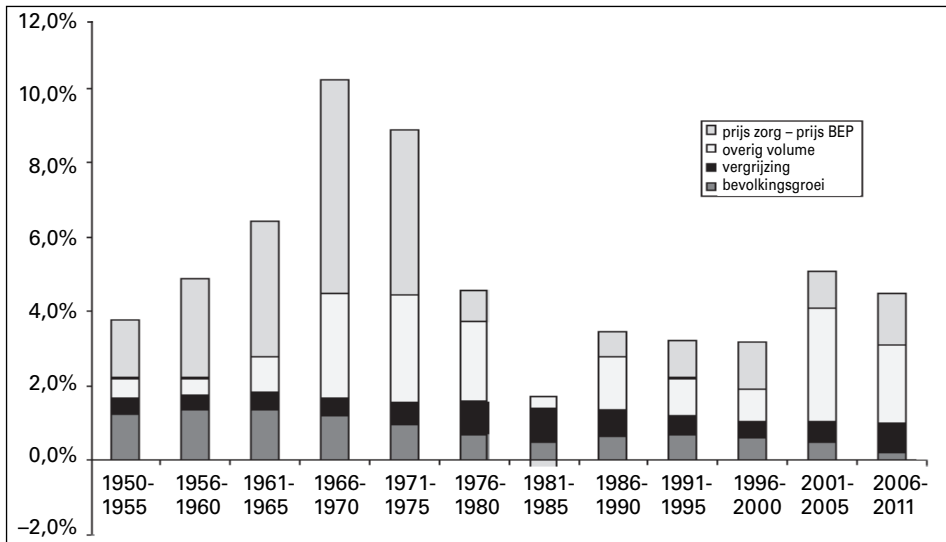
ling ook belast. Ten eerste zal het met de zorgtoeslag gemoeide bedrag – een compensatie voor de nominale Zvw-premie voor lagere inkomens – stijgen van 3,8 mld euro nu tot 5,2 mld euro in 2013.⁶ Ten tweede zullen de uitgaven voor specifieke compensaties krachtens de Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten (Wtcg) – de sobere opvolger van de fiscale aftrekpost voor bijzondere uitgaven – in het voetspoor daarvan stijgen.

Oorzaken groei van de zorguitgaven

Bij zijn analyse van de groei van de zorguitgaven maakt het Centraal Planbureau (CPB) onderscheid tussen zorgspecifieke inflatie, demografie en overige volumegroei. De directe gevolgen van demografische veranderingen op de zorguitgaven zijn beperkt, in de huidige raming ongeveer 0,9 procent per jaar. Het indirecte effect van de vergrijzing is echter substantieel, met name doordat de prijs van de zorg snel toeneemt. Dit komt doordat de arbeidsproductiviteit in de zorgsector achterblijft (1,4 procent) en door het grote effect van een moeilijk grijpbare restcategorie, te weten het ‘overige volume’ (2,3 procent). Samen verklaren beide factoren bijna negentig procent van de reële-uitgavenstijgingen; zie figuur 3.2. Twee onderliggende determinanten spelen hierbij een rol: de technologische ontwikkeling en de institutionele vormgeving van het zorgstelsel, in het bijzonder de financiering ervan. Deze beïnvloeden elkaar in een complexe onderliggende wisselwerking.

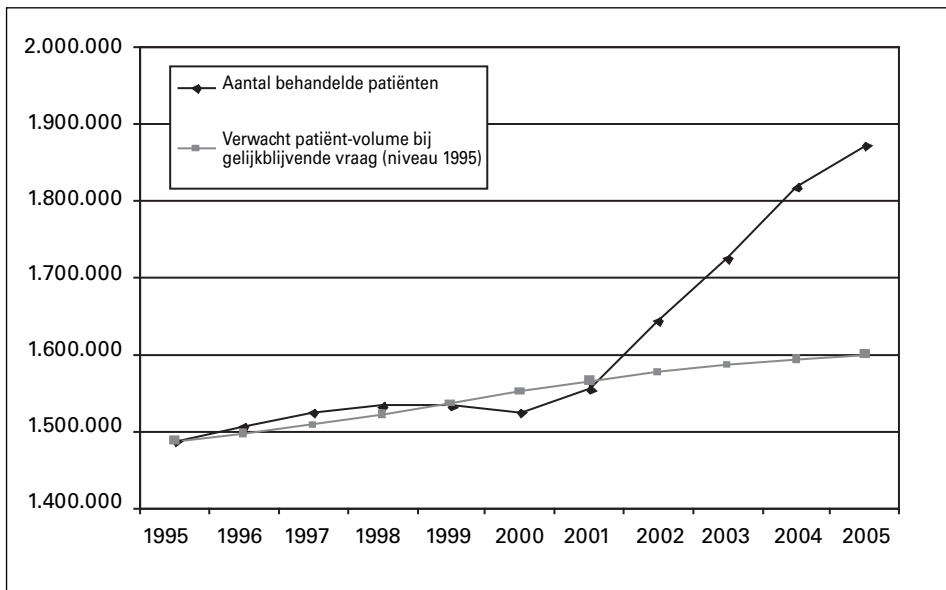
Technologische ontwikkelingen maken de zorg bijna over de gehele linie duurder. Technisch kan steeds meer, voortschrijdend inzicht leidt tot ruimere indicatiestelling en de kosten liggen door patenten vaak hoog, denk aan nieuwe geneesmiddelen. Dit doet niet af aan het feit dat er ook technologische ontwikkelingen zijn die de zorg goedkoper maken, of die leiden tot verbetering van de arbeidsproductiviteit. In hoeverre dat soort potentiële winsten kan worden verzilverd, hangt sterk samen met de institutionele omgeving, waarin de zorg functioneert. Budgettaire spelregels – bijvoorbeeld outputfinanciering of inputfinanciering – beïnvloeden mede hoe de sector binnen de beschikbare financiële ruimte vorm geeft aan het zorgaanbod. In een aantal gevallen leidt de door technologie mogelijk gemaakte arbeidsproductiviteitsstijging niet tot een ruimer zorgaanbod, maar vooral tot hogere inkomens en comfortabeler arbeidsomstandigheden bij de zorgaanbieders. Omdat de productiviteit bij sommige specialismen sterk is gestegen, zijn tussen medisch specialisten grote inkomensverschillen ontstaan. Dit leidt bij ‘achterblijvers’ tot de roep om inkomensharmonisatie, met opnieuw kostenverhogende effecten.

Figuur 3.2 Gemiddelde jaarlijkse groei reële zorguitgaven (procenten)



Bron: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008a), 37

Figuur 3.3 Aantal behandelde ziekenhuispatiënten versus de verwachte vraag



Bron: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008a), 134

De post 'overig volume' is al sinds lange tijd de belangrijkste motor achter de stijgende zorg-uitgaven. Het is een restpost die bestaat uit hogere volumes en hogere kosten per eenheid product. Met andere woorden: extra middeleninzet voor de kwaliteit van zorg, ruimere indicaties en epidemiologische trends. Deze post duidt tevens op een mogelijk toenemende ondoelmatigheid. Het overige volume wordt sterk beïnvloed door het gevoerde beleid en door institutionele wijzingen. Zo heeft de groei van het overig volume tussen 2003 en 2005 duidelijk te maken met veranderingen van de financiering ('boter-bij-de-vis'), die een hogere ziekenhuisproductie stimuleert. In eerdere jaren remden de spelregels voor de financiering de productie juist af; zie figuur 3.3.

3.3 De economische en politieke legitimiteit van zorguitgaven

Baten van zorgvoorzieningen

Gezondheidszorg levert gezondheidswinst op en dit wordt beschouwd als een belangrijke maatschappelijke en economische toegevoegde waarde. De toename van de levensverwachting is (veel) meer waard dan de extra kosten die hiermee zijn gemoeid. Dit is kort gezegd de redenering die wordt gebruikt om de steeds hoger oplopende zorguitgaven te legitimeren. Bij deze gedachtegang valt een aantal kanttekeningen te plaatsen. Geld dat aan gezondheidszorg wordt uitgegeven, kan niet langer aan andere zaken worden besteed. Deze zaken – denk aan het wegennet, onderwijs en de kwaliteit van het milieu – hebben evenzeer een belangrijke toegevoegde waarde. Doordat over dit afstemmingsprobleem in onze samenleving collectief wordt besloten, blijft de rol van het prijsmechanisme bescheiden. Dit betekent weer dat de bekostiging van de zorg centraal staat in discussies over de houdbaarheid van de openbare financiën op lange(re) termijn, getuige het volgende citaat: "The principal challenge to achieve a sustainable long-run fiscal policy turns out to be reducing the rate of growth of health spending – all health spending".⁷

Belangrijk is ook dat er nogal wat causaliteitsproblemen zijn bij de idee dat de gezondheidswinst valt toe te schrijven aan de gezondheidszorg. Veel van die winst heeft vooral te maken met betere hygiëne, beter onderwijs en huisvesting en gestegen inkomens. Toch is er ook een behoorlijke bijdrage van de zorg, vooral aan de daling van de sterfte door hart- en vaatziekten.⁸ Dan dient zich evenwel een ander probleem aan. Gezondheidswinst op geld waarderen is moeilijk – verreweg de meeste baten bestaan namelijk uit 'zacht' consumenten-surplus – en de impact op het groeivermogen van de economie is discutabel. Recent empirisch onderzoek zaait twijfel over de veel geopperde idee dat een betere gezondheid bijdraagt aan meer economische groei – *health is wealth* –, althans voor het ontwikkelde deel van de wereld.⁹

7 Fuchs (2008), 1749.

8 Sinds 1950 is de gemiddelde levensverwachting met ongeveer acht jaar toegenomen. Hiervan valt twee jaar toe te schrijven aan betere overlevingskansen van hart- en vaatziekten en bijna anderhalf jaar aan een betere bestrijding van infectieziekten. Zie Meerding *et al.* (2007).

9 Doorslaer, Bosma en Lindeboom (2009), 42-44.

Solidariteit kent grenzen

Niveau en samenstelling van de zorguitgaven vormen de uitkomst van een collectief besluitvormingsproces. Twee belangrijke krachten werken daar op in:

- 1 De politieke en maatschappelijke opvattingen over solidariteit.
- 2 De belangen van de sector en de verschillende beroepsgroepen.

Solidariteit is het kernthema van de politiek. Het gaat nadrukkelijk niet om een automatisme, dat steeds kan worden opgerekt.¹⁰ Solidariteit berust in de praktijk op gevoelens van onderlinge saamhorigheid en welbegrepen eigenbelang. Opvattingen hierover kunnen in de loop der tijd veranderen: door verschuivingen in de kostenopbouw, door nieuwe inzichten in de oorzaken van ziekten, door sociaal-culturele ontwikkelingen en – zeer zeker – doordat de stijging van de zorguitgaven (voor anonieme derden) de eigen koopkracht aantast.

De legitimiteit van zorguitgaven is ook terug te voeren tot zorginhoudelijke uitkomsten van de klinische en sectorale autonomie. Wat goede en noodzakelijke zorg is, kunnen overheid, noch burger in zijn totaliteit bepalen. Dit vormt een kernprobleem van veel publieke dienstverlening, vooral als zij – zoals bij de zorg – een sterk professioneel en ‘intiem’ karakter draagt. Het is niet in het maatschappelijk belang dat de overheid de sector en de professionals eenzijdig haar wil oplegt. Tegelijkertijd spelen daardoor de belangen van de sector een grote rol in de besluitvorming. Steeds meer mensen zijn in hun dagelijks leven op de zorgsector aangewezen: als patiënt of cliënt, als werknemer in een zorginstelling, of als toeleverancier. Het gaat om miljoenen mensen, een omvangrijk deel van het electoraat. De emoties zijn groot en dit maakt besluitvorming over financiële ruimtes weerbarstig en de speelruimte klein.

Houdbaar en legitiem niveau van zorguitgaven

De vraag naar een houdbaar en democratisch gelegitimeerd niveau van de zorguitgaven valt niet exact te beantwoorden. De navolgende zeven overwegingen lijken in dit kader relevant te zijn.

1. Naarmate gezondheidszorg aantoonbaar leidt tot meer gezondheidswinst is een hoger uitgavenniveau verantwoord.
2. De technische efficiency is goed: er is weinig verspilling en de productieprocessen zijn doelmatig ingericht.
3. Naarmate meer mensen inactief zijn en dus niet bijdragen aan het economisch draagvlak (de nationale productie), ligt het verantwoorde uitgavenniveau lager.
4. Hoe meer concurrentie van andere bestedingscategorieën uitgaat, hoe groter de druk op het uitgavenniveau wordt.
5. Hoe meer onderlinge solidariteit, hoe hoger het acceptabele uitgavenniveau.
6. Hoe groter de individuele en maatschappelijke waarden die aan gezondheid zijn toegekend, hoe meer dat mag kosten.

10 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005).

7. Hoe minder mensen met informele zorg bijdragen aan het systeem, hoe hoger de (monetaire) kosten uitvallen.

3.4 Beleid inzake de zorguitgaven

Het basispakket

Het basispakket – dit omvat de via AWBZ en Zvw gedekte gezondheidsrisico's – is uiteraard een belangrijke determinant van de totale collectieve zorguitgaven. Beperking van dit pakket doet de collectieve zorguitgaven dalen. De reikwijdte van het pakket wordt mede bepaald door de stand van wetenschap en medische praktijken en, bij ontbreken van objectieve maatstaven, vooral door wat in het betrokken vakgebied geldt als verantwoorde en adequate zorg. In grote delen van de zorg is sprake van een open systeem. Dit betekent dat alle zorg tot de verzekerde prestaties hoort, tenzij deze zorg expliciet is uitgesloten. Een uitzondering vormen de geneesmiddelen, waarbij de verzekerde prestatie expliciet op een limitatieve lijst moet staan. Het College voor Zorgverzekeringen (CVZ) adviseert over het basispakket: uit te sluiten en toe te voegen zorg. Uiteindelijk beslist de minister. De praktijk laat zien dat het heel moeilijk is om het basispakket uit te dunnen, met als oogmerk de kostenontwikkeling beter te beheersen. Medische innovaties komen na verloop van tijd 'automatisch' in het pakket en de politieke weerstand tegen substantiële pakketmaatregelen is groot.

Kan dit beter? De RVZ¹¹ heeft bepleit de afweging om collectieve middelen wel of niet ter beschikking te stellen te laten verlopen volgens vaste, heldere en rechtvaardige regels. Niet alleen gaat dit willekeur bij de besluitvorming tegen, maar ook wordt bereikt dat besluiten transparant tot stand komen en beter aan de burgers zijn uit te leggen. Het criterium kosteneffectiviteit zou daarbij een belangrijke plaats moeten krijgen. In de eerste fase van het besluitvormingsproces moet een oordeel worden gegeven op basis van objectieve, kwantificeerbare criteria. In deze *assessment* fase wordt een principebesluit genomen om een bepaalde behandeling of vorm van zorg al dan niet uit collectieve middelen te betalen. Dat besluit wordt onder meer gebaseerd op de kosten per voor kwaliteit gecorrigeerd levensjaar (QUALY). Hiernaast is het denkbaar voorzieningen voor aandoeningen met een geringe ziektelast – zoals ingescheurde nagels of voetwratten – niet langer te bekostigen uit de collectieve middelen.

In de tweede fase, de *appraisal* fase – moet worden nagegaan of het principebesluit ook aspecten van rechtvaardigheid en solidariteit voldoende honoreert. Ook kan dan blijken dat er andere maatschappelijke overwegingen zijn om af te zien van, dan wel juist te besluiten tot opname van een zorgvoorziening in het basispakket. Mocht de uitkomst van deze maatschappelijke toetsing afwijken van het principebesluit, dan dient de eindbeslissing expliciet te worden verantwoord.

11 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008b).

De rol van eigen betalingen

Over nut en noodzaak van meer eigen betalingen in de zorg wordt veel gedebatteerd. Voorstanders wijzen op remeffecten en op het belang van cofinanciering door zorggebruikers. Tegenstanders zien in eigen betalingen een aantasting van solidariteit die de toegang tot noodzakelijke zorg in gevaar brengt en tweedeling stimuleert. Bovendien twijfelen zij aan de effectiviteit door substitutie-effecten, bijvoorbeeld van relatief goedkope zorg met een eigen betaling naar duurdere zorg zonder eigen betaling. Zowel voor- als tegenstanders van eigen betalingen hebben een punt. De vraag naar sommige soorten zorg – thuiszorg, psychotherapie en fysiotherapie – reageert wel degelijk op prijsveranderingen en dus kan een bijdrage worden gevraagd om het gebruik hiervan af te remmen. Indien dit niet het geval is, kunnen er toch redenen zijn om een eigen betaling te vragen. Bijvoorbeeld, omdat de gebruiker bepaalde kosten van levensonderhoud uitspaart of omdat getwijfeld wordt aan de werkzaamheid van de behandeling. Aan de andere kant moet ervoor worden gewaakt dat burgers die de huisarts mijden vanwege een eigen betaling, extra kosten genereren omdat hun ziekte zich in een later stadium openbaart. Of dat burgers in een dure instelling gaan wonen, terwijl thuis blijven veelal goedkoper is. Bovendien, als noodzakelijke zorg wordt uitgesteld, kunnen hogere kosten een consequentie zijn. Bij elke beslissing over een eigen betaling moet dus worden gekeken naar prijselasticiteit, noodzaak, substitutie-effecten en naar de eigen verantwoordelijkheid.

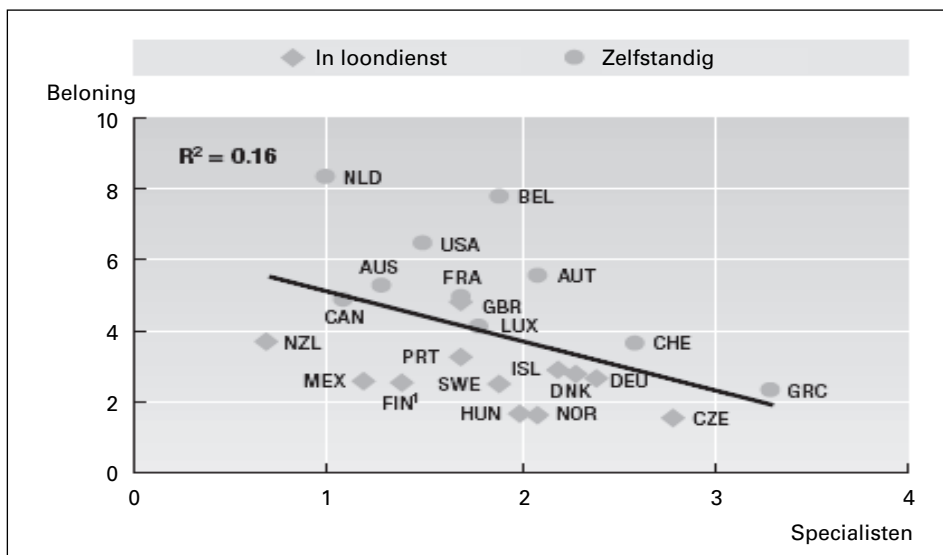
Systeemprikkels voor doelmatige verlening van zorg

Pakketmaatregelen en hogere eigen betalingen impliceren niet zozeer lagere zorguitgaven, maar komen in de praktijk vaak neer op verschuiving van collectieve naar private uitgaven. Na inkrimping van het basispakket zullen veel verzekerden immers kiezen voor dekking van de weggesneden voorzieningen via een aanvullende verzekering tegen ziektekosten. Het is dus belangrijk om tevens continu te streven naar een doelmatiger zorgproductie. Hoewel de Nederlandse zorguitgaven qua niveau rond het Europees gemiddelde liggen, stijgen zij als percentage van het bruto binnenlands product met ongeveer 0,6 punt, na correctie voor onze nog relatief jonge bevolking.¹² Hoewel Nederlanders weinig naar de dokter stappen en ook weinig pillen slikken, wordt dit effect door andere factoren weer teniet gedaan. Zo horen de honoraria van medici tot de absolute top in de OECD.¹³

12 Een virtuele vergelijking op basis van de sterker vergrijnde bevolking van Duitsland doet de kosten met 6,4 procent stijgen. Zie Heijink *et al.* (2006), 77.

13 Fujisama en Lafortune (2008).

Figuur 3.4 Relatieve beloning medisch specialisten versus hun aantal per duizend inwoners



Bron: Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008a), 51

De langdurige zorg is relatief sterk geïnstitutionaliseerd en daardoor duur. Dit laatste blijkt uit een recente internationale vergelijking van de kosten van ouderenzorg (tabel 3.2), maar deze conclusie geldt evenzeer voor geestelijke gezondheidszorg en verstandelijke-gehandicaptenzorg. Het verbeteren van de doelmatigheid is een van de belangrijkste doelstellingen van de stelselherziening in de curatieve zorg.

Tabel 3.2 Gemiddelde kosten en eigen bijdrage per bewoner in de ouderenzorg

	Nederland	Duitsland	België	VK	VS
Aandeel 65+ in instelling (%)	7,1	4,1	8	4,2	3,6
Kosten per bewoner, per jaar (1.000 euro)	41 - 76	28 - 37	36,5	30 - 51	49 - 56
Gemiddelde eigen bijdrage (1.000 euro)	7,5	11 - 15	14,6	n/a	n/a
Eigen bijdrage afhankelijk van de gekozen aanbieder?	nee	ja	ja	nee	ja

Bron: Pomp (2008), 139

Bij het streven naar grotere doelmatigheid in de zorgsector draait het debat om de keuze tussen budgetteren en liberaliseren. Budgettering geeft op de korte termijn de beste garantie voor een beheerste kostenontwikkeling, maar – afhankelijk van de precieze vormgeving – veel minder voor een beheerste ontwikkeling van de prijzen per eenheid product. Gegeven het beschikbare budget, leiden hogere prijzen tot geringere volumina, zodat wachtlijsten (kunnen) ontstaan. De bekostiging van de zorg kwam tussen het begin van de jaren tachtig en het einde van de jaren negentig steeds meer in de greep van de budgettering en dit leidde uiteindelijk tot een omvangrijke wachtlijstproblematiek. Er bestaat weinig redenen om aan

te nemen dat de prijzen per eenheid product door de budgettering zijn verlaagd, integendeel. Liberalisering wordt gezien als een manier om de productie op te schroeven tegen beperkte meerkosten. Bovendien geeft zij op de lange termijn – als althans is voldaan aan de voorwaarden van werkbare concurrentie – de beste garanties op vraagsturing, lage kosten per eenheid product en voldoende productie. De stelselherziening met ingang van 2006 hield dan ook een verschuiving in naar meer liberalisering en marktwerking. Deze logica valt moeilijk te weerleggen. En de geschiedenis leert dat er geen goede alternatieven zijn voor duurzaam uitgavenbeheer.

3.5 Beleidsagenda

Meer risico voor de uitvoerders

Uitgaven beheersen binnen een gedecentraliseerd stelsel komt in wezen neer op risico's verplaatsen en vergroten. Verschillende recente ontwikkelingen laten dit zien: de dalende trend van de prijzen in het B-segment van de ziekenhuiszorg (waarin de prijzen vrij onderhandelbaar zijn), van de prijzen van generieke geneesmiddelen en van de huishoudelijke verzorging na de overheveling naar de Wmo. Door hen meer risico te laten lopen, gaan partijen in een systeem van gereguleerde concurrentie zich meer inspannen om de uitgaven te beheersen.

Zorgverzekeraars (uitvoerders van de Zvw) en zorgkantoren (uitvoerders van de AWBZ) zijn in theorie natuurlijke bondgenoten van de overheid om de uitgaven te beheersen. Dat zijn zij ook in de praktijk, indien zij meer mogelijkheden krijgen om het volumerisico met de zorgaanbieders te delen. De uitvoerders van de Zvw lopen op dit moment echter slechts beperkt financieel risico en het loont daardoor onvoldoende om selectief in te kopen. En dat is een essentieel onderdeel van de stelsellogica. Eén manier om dit te veranderen is een versnelde afbraak van de *ex post* verevening bij de ziekenhuiszorg en de kortdurende geestelijke gezondheidszorg. Risicoverevening – een vorm van publieke herverzekering – dekt de sector immers voor een belangrijk deel in tegen de gevolgen van oplopende uitgaven. Over de mate waarin een bepaalde mate van verevening nodig blijft, wordt verschillend gedacht. Het is immers lastig – volgens sommigen: ondoenlijk – om zorgverzekeraars vooraf adequaat te compenseren voor de slechte risico's die zij als gevolg van de acceptatieplicht tegen heug en meug in portefeuille hebben.

Bij de langdurige zorg, die via de AWBZ wordt gefinancierd, lopen zorgkantoren en indicatie-organen thans geen enkel financieel risico. Het gevolg is een continue stroom van afgestempelde indicaties, waarbij grote regionale verschillen zichtbaar zijn. Mede hierdoor zijn de kosten van de AWBZ-gefinancierde zorg in internationaal perspectief hoog. Het is mogelijk om grote delen van de AWBZ meer risicodragend te laten functioneren: in een publieke omgeving door aanbesteding van zorgzwaartepakketten, in een private omgeving door met normuitkeringen te werken. In het laatste geval dient te worden opgetreden tegen instellingen die 'moeilijke' patiënten weigeren (*cherry picking*).

Sturen aan de voorkant, niet aan de achterkant

Bij budgettering stuurt de overheid vooral aan de achterkant. Het succes van dit instrument is kwestieus, tenminste afgemeten aan het grote aantal overschrijdingen van het BKZ sinds 1994. De druk op het budget neemt verder toe door de invoering van de gereguleerde marktwerking. Het is belangrijk om bij de positionering van dit instrument onderscheid te maken tussen de verschillende functies van het BKZ: de ramingen die eraan ten grondslag liggen, het vaststellen van het kader, het bewaken daarvan en het instrumentarium om budgettair bij te sturen.

De componenten 'overig volume' en de extra vergoeding voor de achterblijvende arbeidsproductiviteit zijn gevoelig voor beleidsingrepen. De BKZ-ramingen moeten deze effecten zoveel mogelijk objectiveren en niet via historische trends automatisch accommoderen. Op die manier ontstaat waarschijnlijk meer budgettaire ruimte waardoor een nieuw kabinet inhoudelijk beter overdachte keuzen kan maken. Zo komt meer nadruk te liggen op het sturen aan de voorkant. Dit wordt dan vastgelegd in een politiek-bestuurlijke allocatie van de beschikbare collectieve middelen, via het BKZ. Budgettaire taakstellingen kunnen hiervan een onderdeel zijn. Zorginstellingen moeten van jaar tot jaar hun productiviteit zoveel mogelijk verbeteren, net zoals in de rest van de economie. In die delen van de zorg die onder het budgetteringsmechanisme blijven, kan dit doel het beste worden bereikt door het opleggen van een taakstelling, al dan niet in combinatie met een systeem van degressieve tarieven (om overproductie tegen te gaan). De sector kan in ruil daarvoor worden gevrijwaard van kortingen achteraf. Het is daarvoor wel noodzakelijk dat aan randvoorwaarden is voldaan: machtsverhouding tussen zorgaanbieders en verzekeraars, voldoende informatie en – vooral – het lopen van voldoende financieel risico.

Nu kiezen in de verhouding collectief-individueel

Het lijkt onvermijdelijk dat de kosten van de gezondheidszorg in toenemende mate rechtstreeks voor rekening van de burger komen. Immers:

- De groei van de (collectief gefinancierde) zorguitgaven slokt een groot deel van de economische groei op. Dit tast de concurrentiepositie van Nederland aan en belast het bedrijfsleven te veel.
- De zorguitgaven zullen anders in toenemende mate de overige noodzakelijke collectieve uitgaven verdringen. Dit is op zichzelf al een probleem, maar het verkleint bovendien het politieke speelveld.
- Vroeg of laat zal een explosie van de zorguitgaven naar onze mening een ongewenst effect hebben op het maatschappelijk draagvlak voor solidariteit.
- Deze uitgavenexplosie is mede het resultaat van een, ook internationaal gezien, vergaande collectivisering van de eigen verantwoordelijkheid voor gezondheid, welzijn en wonen. Dit neemt voor burgers de prikkel weg eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Een noodzakelijke en ook gerechtvaardigde verschuiving van lasten roept de vraag op in hoeverre de overheid compensatie moet bieden aan huishoudens met een geringe draagkracht. Hier moet de oplossing buiten de zorgverzekering worden gezocht. Ten eerste zijn er sociaal aanvaardbare oplossingen in de private sfeer. Enkele grote pensioen- en zorgverzekerings-

ondernemingen hebben particuliere verzekeringsproducten ontwikkeld voor de gebreken van de oude dag. Daarin zoekt men de synergie van spaar- en verzekeringsarrangementen op terreinen als wonen, werken en zorg. Onder anderen Pomp¹⁴ en Nyfer¹⁵ hebben aannemelijk gemaakt dat dit voor een deel van de bevolking een alternatief kan zijn voor zorg die nu collectief wordt gefinancierd via de Zvw en de AWBZ.

Tevens zijn compensaties in het publieke domein mogelijk. Ten eerste via de zorgtoeslag, een instrument dat adequaat lijkt te zijn, al zullen de uitgaven voor dit doel – althans bij ongewijzigd beleid – tot 2016 wel stijgen tot boven de 5 mld euro. Ten tweede kan de Wtcg de cumulatie van lasten voor chronisch zieken en gehandicapten compenseren. Per saldo zien wij op dit moment geen reden nieuw beleid op dit terrein te ontwikkelen. Er is daarentegen wel alle aanleiding deze doelgroep te ondersteunen via toezicht op en transparantie van de kwaliteit van het aanbod. Daarop gaan wij in dit hoofdstuk niet in.

3.6 Implementatie

Twee verbeteringsstrategieën

Sinds 1 januari 2006 geldt voor een belangrijk deel van de gezondheidszorg – de curatieve medische zorg – het regime van de Zorgverzekeringswet. In essentie kwam de introductie van de Zvw neer op een verschuiving van de borging van drie publieke belangen – kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg – van de overheid naar zorgaanbieders en zorgverzekeraars. Een expliciete overheidsverantwoordelijkheid, in de loop van twintig tot dertig jaar aanbodregulering belegd met een schier oneindige hoeveelheid wet- en regelgeving, ligt nu veel meer bij privaatrechtelijke zorginstellingen, gedomineerd door professionals, en bij risicodragende zorgverzekeraars. De nieuwe stelsellogica is die van de ‘gereguleerde marktwerking’. Veel verantwoordelijkheid bij veldpartijen, maar de overheid bepaalt de spelregels en wijst de scheidsrechter aan. Tot dusver is deze trendbreuk wonderwel geslaagd. De omschakeling heeft niet geleid tot grote sociale of systeemproblemen. Toch vraagt het nieuwe zorgstelsel op essentiële onderdelen om verbetering, wil het gestelde doel – meer kwaliteit voor minder geld, met ander woorden: duurzaam uitgavenbeheer – in de komende jaren binnen handbereik komen. Hierbij valt te denken aan de volgende stappen.

- De inkoop van zorg door zorgverzekeraars zal (veel) meer selectief of gedifferentieerd moeten worden. Dit is nu nog onvoldoende het geval.¹⁶ De zorgverzekeraar zal, primair gedreven door overwegingen van kwaliteit en patiëntenperspectief, kritisch moeten inkopen en het beste zorgaanbod moeten belonen. ‘Beste’ is: kwalitatief hoogwaardig, kosteneffectief en klantgericht.
- De prestaties van de zorgaanbieders (instellingen en professionals) moeten meetbaar en zichtbaar zijn. Dit is nog niet het geval. Prestaties liggen op het vlak van de kwaliteit van zorg, maar ook op dat van de gezondheidswinst (bij een individu of bij een groep). Transparantie is hier het toverwoord.

¹⁴ Pomp (2008).

¹⁵ Nyfer (2005).

¹⁶ Bouman, Karssen en Wikinson (2008).

- De doelmatigheid van het zorgaanbod zal substantieel moeten stijgen. De RVZ heeft aanmerkelijk kunnen maken dat de prijs per eenheid zorg in Nederland hoog is, vergeleken met die in andere landen.¹⁷ Doelmatigheidswinst valt te bereiken via de introductie van arbeidsbesparende technologie, samen met procesoptimalisatie. Kwaliteitsverbetering blijkt te correleren met efficiency.¹⁸

Deze drieslag – zorginkoop, transparantie, doelmatigheid – versterkt de gewenste prikkels voor zorgverzekeraars, zorgaanbieders en zorgconsumenten. Door hen te prikkelen scherper in te kopen, transparanter te zijn (en bewust te kiezen voor de beste prijs-kwaliteitverhouding) en de doelmatigheid te verhogen. De overheid heeft daarbij de keuze uit twee beleidsstrategieën: systeemoptimalisatie of versnelde aanpassingen.

Systeemoptimalisatie

De eerste strategie is ‘systeemoptimalisatie’. Het kabinet kiest voor deze strategie. Het systeem wordt stap voor stap aangepast en rijp gemaakt voor de beoogde eindsituatie met geregleerde marktwerking. Gedurende deze overgangsfase geeft de minister van VWS het tempo aan:

- Door de prijzen geleidelijk aan vrij te geven (een begin is gemaakt).
- Door ‘integrale prestatiebekostiging’ te introduceren waardoor de factoren arbeid en kapitaal voor rekening en risico van de zorgproducent komen (zal in de komende jaren haar beslag krijgen).
- Door transparantie van zorgkwaliteit aan veldpartijen op te leggen.
- Door de instandhouding van het zorgaanbod te bestempelen tot verantwoordelijkheid van veldpartijen en als de uitkomst van zorginkoop.¹⁹

De minister slaat de maat, maar hij heeft zich afhankelijk gemaakt van het gedrag van zorgverzekeraars en zorgaanbieders. Pas nadat zij het beoogde gedrag vertonen (een beheerste prijsontwikkeling *et cetera*), zet hij een volgende stap. Het voordeel van dit scenario – systeemoptimalisatie, transitie – zit in de zorgvuldigheid, in het verwerven van een breder draagvlak, in de voorzichtige omgang met publieke belangen. Maar er kleven ook nadelen aan dit scenario.

- Het vereist een hoge mate van rolvastheid bij overheid en veldpartijen. En die is, naarmate de transitie meer tijd neemt, steeds moeilijker te realiseren. Incidenten in de zorgsector, veranderingen in politieke verhoudingen of een internationale financiële crisis introduceren continu bedreigingen, waardoor met name de overheid uit haar rol dreigt te vallen. Dit is inherent aan een parlementaire democratie. Dit laatste is uiteraard bekend bij veldpartijen en deze stellen zich dan ook afwachtend op. Het ervaringsgegeven dat het optreden van de overheid onvoorspelbaar is, leidt – zeker bij modaal presterende veldpartijen (het merendeel) – tot besluiteloosheid en bewegingsarmoede. Zo geraken overheid en veld in

17 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), 35-36.

18 Porter en Teisberg (2006).

19 Tweede Kamer (2006-2007a) en Tweede Kamer (2008-2009c).

een patstelling. Dan wordt het bijzonder moeilijk om te bepalen of en wanneer de tijd rijp is voor een volgende stap.

- Het scenario vereist ook een glasheldere afbakening van het publieke en het private speelveld. De verantwoordelijkheden van de overheid en die van de veldpartijen moeten helder zijn afgebakend. Het gaat dan om de borging van de publieke belangen. Op dit moment tonen domeinen en rollen in ons land echter nog een flinke overlap.

De nadelen van dit incrementele scenario lijken zich drie jaar na de invoering van de Zorgverzekeringswet steeds duidelijker te manifesteren. Oorzaken zijn het aantreden van een nieuw kabinet en de gewijzigde politieke verhoudingen sinds de verkiezingen van 2006, aanhoudende incidenten in de zorgsector en de financiële crisis die in het najaar van 2008 ontstond. Er zijn inderdaad aanwijzingen voor een patstelling. Integrale prestatiebekostiging wordt de komende jaren in een zeer behoedzaam tempo ingevoerd. Hoewel ziekenhuizen met ingang van 2008 formeel verantwoordelijk zijn voor de kapitaallasten, is in de praktijk een groot vangnet gecreëerd om de 'verliezers' te compenseren. Zo ontstaat bij zorgaanbieders geen gevoel van urgentie inzake de beheersing van de kapitaallasten. De minister van VWS ondersteunt met reguliere middelen (tarieven) en via *ad hoc*-maatregelen inefficiënt en kwalitatief onvoldoende zorgaanbod. De *ex post*-verevening voor de zorgverzekeraars is (nog steeds) niet afgeschaft, zoals bij de invoering van de Zvw in het voornemen lag.

Als gevolg van een en ander verwatert het gestelde einddoel door de geheel eigen logica van de politiek en de nieuwe economische realiteit. Mocht deze verwachting worden bewaarheid, dan voorzien wij grote problemen bij de realisatie van de 'beleidsagenda uitgavenbeheer'. De noodzakelijke vorderingen bij zorginkoop, transparantie en doelmatigheid van de zorgverlening zullen niet of onvoldoende optreden. Zo ontstaat een neergaande spiraal van excessieve uitgavengroei, ontbrekende kwaliteitstransparantie en het achterwege blijven van substantiële doelmatigheidswinst. En daardoor een afnemend vertrouwen bij de eindfinancier, de premie- en belastingbetaler, een afnemende bereidheid tot solidair gedrag ook. Daarbij neemt de administratieve lastendruk toe. De toezichthouders – de Inspectie Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit (NZa) – hebben moeite de hun toegedachte nieuwe rol te vervullen. Het nieuwe stelsel vraagt een wezenlijk andere vorm van toezicht. De praktijk leert dat de zwakste schakels bij de veldpartijen de maat der dingen zijn en het tempo van het peloton bepalen. Dat ontmoedigt innovatieve spelers op de markt en, minstens zo schadelijk: het remt investeerders – in informatie- en communicatietechnologie, in nieuw vastgoed, bij het totstandbrengen van nieuwe zorgarrangementen. Gereguleerde marktwerking loopt dan vast in regulering, die de dynamiek van de markt smoort.

Een versnellingsscenario

Gezien de bezwaren die kleven aan het scenario met systeemoptimalisatie, valt wel iets te zeggen voor een alternatief beleidsscenario, dat wordt gekenmerkt door de volgende eigenschappen:

- Een duidelijk einddoel dat binnen enkele jaren moet zijn gerealiseerd. De eindsituatie is voor alle deelmarkten – zorgcontractering (de leidende deelmarkt), zorgverlening en zorgverzekering – geoperationaliseerd in gedragsparameters.

- Zo snel mogelijk worden onomkeerbare stappen gezet. In hoog tempo nemen risico en ruimte voor veldpartijen toe. Het is voor alle betrokkenen duidelijk dat de overheid geen steunmaatregelen neemt.
- De overheid maakt op korte termijn bekend wat zij tot haar eigen verantwoordelijkheid rekent en waar de grens van het publieke domein ligt. Dit moet direct gevolgen hebben voor toezicht, voor marktmeesterschap en voor administratieve lastendruk. Het sturingsmodel gaat uit van robuuste basishoudingen voor kwaliteit (gemeten in prestaties), op de naleving waarvan repressief toezicht bestaat. Innovatieve spelers en investeerders op deelmarkten worden beloofd.

Het is duidelijk dat dit alternatieve beleidsscenario grote gevolgen zou hebben voor de bestuurlijke ordening. Deze is tot nu toe immers gebaseerd op wat kenmerkend wordt geacht voor de Nederlandse gezondheidszorg: het ontbreken van een dominante regisseur en de decentrale en diffuse besluitvorming op basis van uiterst complexe, tegelijkertijd weinig robuuste wet- en regelgeving.²⁰ In feite treffen wij deze kenmerken aan in alle grote beleidsdossiers: de diagnosebehandelcombinaties (DBC's), de gewijzigde financiering van de kapi-taallasten, de risicoverevening tussen zorgverzekeraars, het toezicht, de financiële overheidssteun voor instellingen die door falend bestuur of onvoldoende kwaliteit in moeilijkheden raken, het stellen van normen voor de zorgkwaliteit, en zo verder. Een inbreuk op de vigerende bestuurlijke ordening lijkt een *conditio sine qua non* voor een daadkrachtig uitga-venbeheer. Het mijnenveld vraagt om een overheid die regie voert en leiding geeft. Om markten die partijen veel vrijheid bieden. Of afscheid van het overlegmodel, van het gezamenlijk optrekken van overheid en maatschappelijke organisaties, ooit realiteit wordt, zal de toekomst moeten uitwijzen.

3.7 Tot besluit

Noodzaak en mogelijkheden om de (collectieve) uitgaven voor de gezondheidszorg te beheersen staan in dit hoofdstuk centraal. Die uitgaven stijgen onrustbarend. Het einde van deze ontwikkeling is niet in zicht, gelet op de uitgavendrijvers: demografie, de technologische vooruitgang en gebrekkig werkende markten voor zorg. Deze aanhoudende uitgavenstijging zal, naar onze mening, vroeg of laat tot ernstige sociaal-economische en politieke problemen leiden. Wij zoeken remedies op drie terreinen.

Meer risico en ruimte voor decentrale, grotendeels private partijen

Alleen zo ontstaan voldoende prikkels voor doelmatigheid en kwaliteit: voor een beter zorgproduct tegen een lagere prijs. Zorginkoop en transparantie zijn hier beslissend, omdat zij *countervailing power* en keuzegedrag van de consument bevorderen. Dit zijn essentiële voorwaarden voor het goed functioneren van de deelmarkten voor zorginkoop, zorgverlening en zorgverzekering. Uiteindelijk zal de overheid ook het instrument voor macrobudgettering, het Budgettair Kader Zorg (BKZ), anders moeten inzetten: sturen aan de voorkant, niet aan de achterkant; zie onderdeel 3.5.

²⁰ Van der Grinten (2006).

Substantiële lastenverschuiving: van collectief naar individueel

In de tweede plaats is een substantiële inkrimping van de collectieve financiering noodzakelijk. Dit gaat rechtstreeks in tegen de trend: in de achter ons liggende decennia groeiden de collectief gefinancierde zorguitgaven tot meer dan 55 mld euro. Deze verschuiving is mogelijk door een scherpere afbakening van het basispakket, door decollectivisering van in het bijzonder de uitgaven voor de AWBZ (vooral ouderenzorg) en via hogere eigen betalingen.

Een andere sturingsfilosofie

In de derde plaats is het nodig de bovengenoemde doelstellingen van het zorgbeleid versneld te realiseren en niet te blijven steken in een diffuus transitieproces. Noodzakelijk complement van de stelselwijziging is een breuk met het vigerend overleg- en harmoniemodel in de gezondheidszorg. Wij bepleiten een krachtige overheid die haar eigen verantwoordelijkheid definieert en neemt. Die leiding geeft aan de stelselwijziging door beslissende dossiers naar zich toe te trekken. Tegelijkertijd moet de overheid haar eigen beleidsadagium 'van instandhouding (de naoorlogse aanbodregulering) naar benutting en prestatie (de beoogde vraagsturing)' serieus nemen en onverkort toepassen op de ontwikkelingen in de sector. De toezichtfunctie dient meer marktconform te worden ingericht.

Succesvolle realisering van deze agenda staat of valt met rolvastheid van betrokkenen, met robuuste publieke normering, met vervanging van egalitarisme door differentiatie en met heldere communicatie over de nagestreefde eindsituatie. Zo'n trendbreuk in het zorgbeleid oogt momenteel niet realistisch, maar wordt sterk bevorderd door de urgentie van verandering.

Literatuur

- Bouman, G.A., B. Karssen, en E.C. Wilkinson (2008), *Zorginkoop heeft de toekomst. Maar vraagt nog een flinke inzet van alle betrokken partijen*, Den Haag: RVZ
- Doorslaer, E. van, H. Bosma, en M. Lindeboom (2009), Productie van gezondheid, in E. Schut en F. Rutten (red.), *Economie van de gezondheidszorg*, Maarssen: ELSEVIER Gezondheidszorg, 27-49
- Fuchs, V. (2008), Three Inconvenient Truths About Health Care, *New England Journal of Medicine*, 359(17), 1749-1751
- Fujisama, R., and G. Lafortune (2008), *The Remuneration of General Practitioners and Specialists in 14 OECD Countries. What are the Factors Influencing Variations across Countries?*, OECD Health Working Papers No. 41, Paris: OECD
- Grinten, T. van der (2006), *Zorgen om beleid. Over blijvende afhankelijkheden en veranderende bestuurlijke verhoudingen in de gezondheidszorg*, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Heijink, R., M.A. Koopmanschap, and J.J. Polder (2006), *International Comparison of Cost of Illness*, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- Meerdering, W.J., J.J. Polder, A.E.M. de Hollander, en J.P. Mackenbach (2007), *Hoe gezond zijn de zorguitgaven? De opbrengsten van gezondheidszorg bij infectieziekten, kankers en hart- en vaatziekten*, Zorg voor euro's – 6, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu

- NYFER (2005), *Blijvende zorg: economische aspecten van langdurige ouderenzorg*, Zoetermeer: RVZ
- Pomp, M. (2008), *Uitgavenbeheer in de ouderenzorg*, in Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (red.), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg. Achtergrondstudies*, Den Haag: RVZ, 113-176
- Porter, M., and E. Teisberg (2006), *Redefining Health Care: Creating Value-based Competition on Results*, Cambridge: Harvard Business School Press
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2005), *Houdbare solidariteit in de gezondheidszorg*, Zoetermeer: RVZ
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008a), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, Den Haag: RVZ
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008b), *Zinnige en duurzame zorg*, Den Haag: RVZ
- Tweede Kamer (2006-2007a), *Vereenvoudiging van het stelsel van overheidsbemoeienis met het aanbod van zorginstellingen (Wet toelating zorginstellingen)*. Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 27 659, nr. 84
- Tweede Kamer (2006-2007b), *Jaarverslag en slotwet Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2006. Jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*, 31 031 XVI, nr. 1
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Financieel jaarverslag van het Rijk 2007. Jaarverslag*, 31 444, nr. 1
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Slotwet en Jaarverslag van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport 2007. Jaarverslag van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI)*, 31 444 XVI, nr. 3
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2009)*, 31 700, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2009. Memorie van Toelichting*, 31 700 XVI, nr. 2
- Tweede Kamer (2008-2009c), *Kwaliteit van zorg. Brief van de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 31 765, nr. 1

Decentrale overheden

M.C. Wassenaar

4.1 Inleiding

Decentrale overheden – gemeenten, provincies en waterschappen – vormen belangrijke bestuurslagen binnen de totale overheidsorganisatie. Hun uitgaven tellen op tot ongeveer een kwart van de totale collectieve uitgaven. Onderdeel 4.2 vat de financiële verhouding tussen de centrale overheid (het Rijk) en de decentrale overheden samen. Gezien de relatieve omvang van hun uitgaven staat de financiële positie van de gemeenten hierbij centraal. Onderdeel 4.3 stelt enkele specifieke ontwikkelingen op het terrein van de provinciale financiën aan de orde. Onderdeel 4.4 gaat in op de vraag of recente verliezen van decentrale overheden op de kapitaalmarkt aanpassing van de regelgeving nodig maken. Het slotonderdeel beziet het EMU-saldo van de decentrale overheden.

4.2 Financiële verhouding tussen bestuurslagen

Algemeen

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. De taken van de overheid zijn over verschillende bestuurslagen verdeeld. Op veel terreinen bepaalt het Rijk het beleid en voeren de gemeenten en provincies dat vervolgens uit. Daarbij hebben zij een wisselende mate van beleidsvrijheid. De waterschappen hebben een bijzondere positie, omdat zij een afgebakend takenpakket kennen: het kwantitatieve waterbeheer (zoals de bescherming tegen hoog water door dijken) en het kwalitatieve waterbeheer (de zorg voor schoon water). De waterschappen blijven in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

De decentrale overheden kennen drie verschillende inkomstenbronnen: (1) eigen inkomsten, (2) de algemene uitkering en (3) specifieke uitkeringen. De belangrijkste eigen inkomsten zijn de belastingen. Voor gemeenten betreft dit de onroerendezaakbelastingen (OZB), de provincies heffen op dit moment nog provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting van het Rijk. Daarnaast kennen de gemeenten een aantal bestemmingsheffingen zoals de reinigingsheffingen en de rioolrechten. Voor een aantal gemeenten en provincies

zijn de overige eigen middelen (OEM) van toenemende betekenis. Het gaat hier in het bijzonder om (extra) dividenduitkeringen van nutsbedrijven.

Zowel de algemene uitkering als de specifieke uitkeringen worden verstrekt door het Rijk, waarbij de uitkeringen verschillen in de mate van bestedingsvrijheid. De algemene uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds is vrij besteedbaar. Specifieke uitkeringen kennen in het algemeen een vast bestedingsdoel, waarbij over de besteding van de middelen verantwoording moet worden afgelegd aan het ministerie dat de middelen verstrekt. Overigens zijn er ook taken die gemeenten of provincies verplicht zijn uit te voeren, waarbij de bekostiging desondanks via de algemene uitkering loopt. Verder komen specifieke uitkeringen voor waarbij de bestedingsvrijheid van de ontvangende partij groot is.

Autonomie en decentralisatie

In de bestuurlijke en financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden bestaat voortdurend spanning tussen de wens van het Rijk om (de uitvoering van) het beleid aan te sturen en de wens van decentrale overheden om hun zaken in autonomie te regelen. Vaak geldt dat de autonome taken bekostigd worden uit de eigen middelen of de algemene uitkering. Wanneer het Rijk de regels bepaalt en decentrale overheden de betrokken taken uitvoeren (ook wel medebewindstaken genoemd) vindt de bekostiging doorgaans plaats via specifieke uitkeringen.

Al vaak is gepleit voor verdergaande decentralisatie van taken naar gemeenten en provincies en vergroting van de lokale en provinciale autonomie. Zij valt te verwezenlijken door een vergroting van het eigen belastinggebied en vermindering van het aantal specifieke uitkeringen. Ook in het Coalitieakkoord van het huidige kabinet wordt het beginsel van decentralisatie beleden. Hoewel het belastinggebied van de gemeenten niet is vergroot, beschikken lokale beleidsmakers over iets meer armslag, doordat de tariefmaxima bij de onroerendezaakbelastingen (OZB) zijn afgeschaft. In plaats daarvan geldt nu een macronorm, die voorschrijft dat de OZB-opbrengst van alle gemeenten samen met niet meer dan 6,11 procent (percentage voor 2009) mag toenemen. Ook wordt gewerkt aan verkleining van het belang van specifieke uitkeringen in de financiële verhouding door doeluitkeringen te bundelen. Toch ervaren veel lokale en provinciale autoriteiten een onverminderde bemoeizucht vanuit Den Haag, bijvoorbeeld omdat tot in detail verantwoording moet worden afgelegd over de besteding van ontvangen overdrachten van het Rijk.

Eigen heffingen

De door decentrale overheden opgelegde heffingen roepen gemengde gevoelens op. Juist de gemeentelijke heffingen staan bloot aan kritiek. Vanuit het bedrijfsleven klinkt de klacht dat gemeenten voor vergelijkbare dienstverlening soms zeer verschillende tarieven in rekening brengen, zonder dat voldoende duidelijk is hoe die verschillen zijn te verklaren. Burgers tekenen vooral bezwaar aan tegen de WOZ-waardetaxatie van hun woning, die de basis vormt voor de jaarlijkse aanslag van de onroerendezaakbelastingen. Dat zij zoveel verzet oproept is psychologisch verklaarbaar, gezien de heffingstechniek. De OZB wordt jaarlijks via een aanslag geheven, waardoor de 'pijn' voor contribuabelen goed merkbaar is. In de afgelopen jaren is de opbrengst van de enige provinciale belasting veel sterker gestegen, zon-

der dat dit veel protesten opriep. De verklaring luidt dat de provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting ‘onzichtbaar’ meeliften met de door het Rijk geheven MRB. Afgezien daarvan viel het verzet tegen de OZB te verklaren, doordat haar heffingsgrondslag – de waarde van onroerende zaken – tot enkele jaren geleden slechts eenmaal in de vier jaar opnieuw werd vastgesteld. Door de sterke prijsstijging van met name woningen ging de her-taxatie vanwege de verschuiving van de peildatum voor de waardebepaling met maatschappelijk rumoer gepaard. Dat gemeenten in de regel hun tarieven verlaagden om te komen tot een gematigde ontwikkeling van de OZB-opbrengst sneeuwde daarbij onder.

Tabel 4.1 toont de lasten uit hoofde van de belangrijkste gemeentelijke en provinciale heffingen voor een gemiddeld huishouden. De in verhouding forse stijging van de rioolrechten is niets nieuws. Deze heffing is in het afgelopen decennium sterk in betekenis toegenomen, omdat gemeenten moesten voldoen aan aangescherpte milieuwetgeving van de centrale overheid. Daarnaast dient in voorkomende gevallen te worden afgerekend met verwaarlozing van rioleringen in het verleden.

Tabel 4.1 Lokale en provinciale lasten voor huishoudens, 2009

	Gemiddeld (euro)	Mutatie t.o.v. 2008 (procent)
OZB-woningen (eigenaar) ^a	220	3,8
Reinigingsheffing ^b	268	1,1
Rioolrechten ^b	161	5,2
Totaal: bruto woonlasten ^c	649	3,2
Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting ^d	145	2,1

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

b. Voor een meerpersoonshuishouden.

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

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

Bron: Allers *et al.* (2009)

De algemene uitkering

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

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

hogere uitkering dan gemeenten met een welvarende bevolking of met relatief nieuwe bebouwing. Het derde aspiratieniveau houdt ook in dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheden die gemeenten zelf hebben om ontvangsten te verwerven. Gemeenten met een relatief omvangrijke belastinggrondslag (dure onroerende zaken) ontvangen een lagere uitkering dan gemeenten met een relatief geringe belastinggrondslag. Gemeenten die een relatief hoog voorzieningenniveau willen realiseren, kunnen hiervoor hun tarieven verhogen. Lagere belastingtarieven vertalen zich in een lager voorzieningenniveau. Om deze verdelingsambities te realiseren kent de algemene uitkering voor gemeenten ruim vijftig verdeelmaatstaven.

De algemene uitkering voor provincies hanteert ook het derde aspiratieniveau, maar is globaler van opzet. Zij kent op dit moment tien maatstaven.¹

De afgelopen jaren is het belang van de algemene uitkering uit het gemeentefonds voor gemeenten door verschillende oorzaken sterk toegenomen. Het gaat om de overheveling van taken naar gemeenten (bijvoorbeeld de Wet maatschappelijke ondersteuning), het omzetten van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering (zie hierna) en compensatie voor wegvallende inkomsten (zoals na de afschaffing van de gebruikersheffing OZB over woningen). Deze ontwikkeling zal de komende jaren – wellicht in een lager tempo – doorgaan. Hiermee neemt ook het belang van een adequate omvang en goede verdeling van de algemene uitkering verder toe.

Tabel 4.2 Accrespercentages gemeente- en provinciefonds en vrij besteedbare ruimte gemeenten

	2007	2008	2009
Accrespercentage	4,24	7,44	8,28
Inflatie (procenten)		2,24	3,58
Reëel accrespercentage		5,08	4,54
Kosten gemeenten (mln euro)		714	1.813
Inkomsten gemeenten (mln euro)		1.112	2.931
Vrij besteedbare ruimte gemeenten (mln euro)		398	1.118

Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008)

Afgezien van de bovengenoemde ontwikkelingen neemt de algemene uitkering jaarlijks toe met het zogeheten accres. Dit accres betreft de nominale ontwikkeling van de algemene uitkering, als compensatie voor prijs- en volumeontwikkelingen. Het accrespercentage is – vanwege afspraken tussen het Rijk en de gemeenten en provincies – gelijk aan de procentuele groei van de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven, een deelverzameling van de uitgaven op de Rijksbegroting.²

1 Wassenaar en Verhagen (2006).

2 De netto-gecorrigeerde rijksuitgaven zijn opgebouwd uit de uitgaven onder het kader Rijksbegroting in enge zin, gecorrigeerd voor de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking, de EU-afdrachten, de uitgaven aan het gemeente- en provinciefonds en enkele kleinere posten.

Tabel 4.2 toont de accrespercentages in de jaren 2007 tot en met 2009, ook gecorrigeerd voor inflatie (het reële accres). Voor de jaren 2008 en 2009 is sprake van een uitzonderlijke toename van het accres, als direct gevolg van forse intensiveringen op de rijksbegroting. Aan het einde van de kabinetsperiode nemen de uitgaven van het Rijk volgens de rijksbegroting voor 2009 amper nog toe. Voor de jaren 2010 en 2011 worden daarom accessen van respectievelijk 1,25 procent en 1,16 procent verwacht.

Mede op basis van de geraamde accrespercentages en verwachtingen ten aanzien van de ontwikkeling van opbrengsten uit de eigen heffingen en de kosten van gemeenten, stelt het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties jaarlijks een prognose op van de vrij besteedbare ruimte van gemeenten. Voor 2008 en 2009 lijken de gemeenten – mede door de hoge accessen – over veel vrije middelen te beschikken.

Financiële crisis

Dit begrotingsbeeld is opgesteld toen nog geen zicht bestond op de doorwerking van de crisis op de financiële markten. Inmiddels is wel duidelijk dat in ieder geval de uitgaven aan werkloosheidsuitkeringen in 2009 en zeker 2010 fors zullen toenemen. Deze oploop is niet relevant voor de netto-gecorrigeerde rijksuitgaven en heeft dus geen directe doorwerking naar het accres. Tevens is sprake van een omvangrijk ruilvoetverlies; zie onderdeel 1.5. Wanneer het kabinet had vastgehouden aan de eerder afgesproken uitgavenkaders, had het moeten ombuigen om de oplopende werkloosheidsuitgaven, ruilvoetverliezen en andere tegenvallers af te dekken. De kans was dan groot geweest dat tevens het mes was gezet in uitgaven die wél relevant zijn voor de ontwikkeling van de algemene uitkering. In dat geval was het accres veel lager uitgekomen, en was het mogelijk zelfs omgeslagen in een ‘decreas’. In het aanvullend beleidsakkoord ‘Werken aan toekomst’ geeft het kabinet aan dat de accesssystematiek voor 2009 en 2010 niet van toepassing zal zijn.³ In een persbericht geeft de minister van BZK aan dat afspraken zijn gemaakt met de gemeenten en provincies om de accessen vast te zetten op het niveau van het Bestuursakkoord uit 2007. Hiermee wordt voorkomen dat de accessen profiteren van de extra uitgaven die het gevolg zijn van de crisis.⁴

Gegeven nog een aantal andere effecten van de financiële crisis – zoals de terugvallende inkomsten uit grondexploitatie en de oploop in de kosten voor de bijstand, die niet volledig worden gecompenseerd – zullen gemeenten de komende jaren in zwaar weer terecht komen. Ook dan zal de vrij besteedbare ruimte bij gemeenten – zoals weergegeven in tabel 4.2 – snel verdampen.

Specifieke uitkeringen

De derde inkomstenbron van de gemeenten en provincies betreft de specifieke uitkeringen. Dit zijn middelen die departementen aan de gemeenten en provincies ter beschikking stellen, doorgaans voor een specifieke bestemming. Voor de gemeenten belangrijke uitkeringen zijn die in het kader van de Wet Werk en Bijstand, de Wet Sociale Werkvoorziening

3 Tweede Kamer (2008–2009a), 5.

4 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009).

en het Grotestedenbeleid. Bij bepaalde activiteiten – zoals wanneer sprake is van medebewindstaken – ligt het voor de hand deze uitgaven te bekostigen met specifieke uitkeringen. Vanuit de wens de autonomie van de decentrale overheden te vergroten en de bureaucratische verantwoordingslasten te verminderen, is enkele jaren geleden een grootschalig traject gestart om het aantal specifieke uitkeringen fors te verminderen, van 160 in 2004 naar zo'n veertig in 2012.

Jaarlijks geeft het kabinet in het *Overzicht Specifieke Uitkeringen* inzicht in het aantal specifieke uitkeringen en de voortgang die is geboekt bij de nagestreefde daling van hun aantal; zie tabel 4.3.

Tabel 4.3 Aantal specifieke uitkeringen

	2004	2007	2008	2009	2010	2011
Totaal	160	134	101	65	43	39
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	37	21	14	7	5	5
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer / Wonen, Wijken en Integratie	34	26	31	19	11	8
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	17	22	10	9	5	5
Overig	72	65	46	30	22	21

Bron: Tweede Kamer (2007–2008)

Tabel 4.4 toont de ontwikkeling van het totale bedrag dat via specifieke uitkeringen aan de decentrale overheden wordt verstrekt. Daar is de daling duidelijk minder scherp. Hiervoor valt een aantal oorzaken aan te wijzen. Ten eerste is recent met name het mes gezet in een aantal kleinere specifieke uitkeringen, die ook voor een deel al zonder beleid zouden aflopen. Daarnaast is er voor gekozen een nieuw type uitkering in het leven te roepen, de *verzameluitkering*. Dit is een clustering van kleinere specifieke uitkeringen per departement, waarbij de clustering wel bijdraagt aan het verkleinen van het aantal uitkeringen, maar niet leidt tot grotere autonomie van gemeenten.

Tabel 4.4 Omvang specifieke uitkeringen (mld euro)

	2004	2007	2008	2011
Totale omvang	18,3	16,1	15,1	13,6
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	9,5	8,3	7,9	7,9
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	3,9	1,7	1,6	1,6
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	1,8	2,1	2,0	2,0
Overig	3,1	4,0	3,6	2,1

Bron: Tweede Kamer (2007–2008)

Ook zijn kanttekeningen te plaatsen bij de daling van de met specifieke uitkeringen gemoeide bedragen. Voor het grootste deel zijn deze middelen toegevoegd aan het gemeentefonds. Slechts voor een beperkt deel heeft dit geleid tot verhoging van de algemene uitkering. Binnen het gemeentefonds zijn *decentralisatie-uitkeringen* geïntroduceerd, die in beginsel volledige bestedingsvrijheid kennen, maar die niet via de reguliere verdeelmaatstaven verdeeld worden, maar via een eigen verdeelsystematiek. Daarmee blijven het voor beleidsmakers in elke gemeente afzonderlijk zichtbare middelen, waarmee de integraliteit van de afweging binnen een gemeente niet wordt gestimuleerd. Wethouders zullen immers geneigd zijn bij onderhandelingen over de begroting 'hun' geld uit Den Haag te claimen. Verder zijn er al decentralisatie-uitkeringen die gepaard gaan met aanvraagprocedures, convenanten, verplichte cofinanciering en bij niet naleving plaatsing op een zwarte lijst, die er toe leidt dat in een volgend jaar de uitkering niet langer verstrekt wordt.⁵ Deze praktijken stemmen cynisch over de lippendienst die in Den Haag wordt bewezen aan de idealen van gemeentelijke autonomie en decentralisatie van taken.

4.3 De financiële verhouding van de provincies

De provinciale financiën liggen op dit moment onder vuur. In brede kring bestaat de indruk dat de meeste provincies financieel zeer ruim in hun jasje zitten. Ook zou het tussenbestuur in toenemende mate oneigenlijke taken opvatten, zoals op het terrein van armoedebestrijding. Daar komt bij dat de komende jaren grote veranderingen in de financiën van de provincies op til zijn. Het betreft met name het vervangen van de provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting door een nieuwe heffing, en de decentralisatie van verantwoordelijkheden van het Rijk naar de provincies en de inzet van provinciale vermogens voor rijksprioriteiten. Beide onderwerpen worden hierna uitgewerkt.

Vervangen provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting

Bij de geplande invoering van de kilometerheffing (vanaf het jaar 2011) komt een einde aan de heffing van motorrijtuigenbelasting. Daarmee ontvalt de basis aan de bestaande provinciale opcenten. Het kabinet heeft al besloten dat er een alternatieve provinciale belasting zal komen, die geen relatie heeft met de automobiliteit. Hoewel er wel wat af te dingen is op de huidige provinciale belasting, zou zij ongetwijfeld vervangen kunnen worden door opcenten op de kilometerheffing. Zo zouden provincies over een instrument gaan beschikken dat zowel eigen middelen genereert als het mogelijk maakt de mobiliteit op provinciale wegen te beïnvloeden. In de loop van 2010 zou over de vervanging van de provinciale opcenten een knoop doorgehakt moeten worden.

⁵ Goedvolk en Kooistra (2008).

Provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting

Provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting (MRB) mogen door provincies worden geheven krachtens artikel 222 Provinciewet. De opcenten worden geheven bovenop het rijkstarief van de motorrijtuigenbelasting. De hoogte van de provinciale opcenten is wettelijk gemaximeerd. Omdat het een algemene belasting betreft, komt de opbrengst toe aan de algemene middelen van de provincie en hoeven deze niet bestemd te worden aan uitgaven voor vervoer.

Voor de periode van 1 april 2008 tot en met 31 maart 2009 mocht het aantal opcenten ten hoogste 107,9 procent bedragen. Geen enkele provincie heft het maximumaantal, de opcenten variëren van 63,9 tot 91,8. In vergelijking met 2008 stijgt de opbrengst in 2009 met 86 mln euro tot 1.376 mln euro, een stijging met 6,7 procent. Net als in voorafgaande jaren komt dit voornamelijk door de groei van het wagenpark en een stijging van het gemiddelde gewicht per voertuig.

Tabel 4.5 toont de ontwikkeling van de opbrengst van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Ruim een kwart van de opbrengst gaat naar de provincies. In de periode 2005–2009 was er sprake van een gemiddelde groei van ruim 8 procent.

Tabel 4.5 Opbrengst MRB (mln euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
Provincies	1.027	1.094	1.174	1.290	1.376
Rijk	2.412	2.635	2.766	3.001	3.350
Totaal	3.439	3.729	3.940	4.291	4.726

Bron: CBS Statline; Rijksbelastingdienst

Voor een gemiddelde auto (1.000 kg; op benzine) wordt in 2009 gemiddeld 146 euro betaald. Noord-Holland is het goedkoopst met 111 euro en in Zuid-Holland betaalt men het hoogste tarief van 174 euro (Allers *et al.*, 2009).

Hoewel de opcenten een algemene belasting zijn, betaalt maar een deel van de huishoudens deze heffing. Een kwart van de huishoudens is niet in het bezit van een auto of motorrijwiel en betaalt geen motorrijtuigenbelasting en dus ook geen provinciale opcenten. De huishoudens met meer dan één auto dragen relatief sterk bij aan de provinciale inkomsten.

De laatste staatscommissie die over de omvang en invulling van het belastinggebied van gemeenten en provincies adviseerde was in 1992 de Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie-De Kam). Op basis van een aantal criteria – zoals een stabiele grondslag en opbrengst, praktische uitvoerbaarheid, herkenbaarheid en aanvaardbare economische gevolgen – somde die commissie een aantal mogelijkheden op voor verruiming van het provinciale belastinggebied. De belangrijkste alternatieven waren invoering van

opcenten op de loon- en inkomstenbelasting, of invoering van een provinciale ingezetenenbelasting. Uiteindelijk koos het kabinet in 1996 voor een hoger maximumtarief van de provinciale opcenten, onder gelijktijdige verlaging van de algemene uitkering uit het provinciefonds.⁶ De beide alternatieven uit het rapport van de Commissie-De Kam liggen nog steeds het meest voor de hand als oriëntatiepunt bij de zoektocht naar een nieuwe provinciale heffing. Aan invoering van opcenten op de inkomstenbelasting kleven lastige technische problemen.⁷ Bovendien dragen opcenten niet bij aan de zichtbaarheid van de provincie, omdat ze niet afzonderlijk worden geheven. Daarnaast kan een provinciale inkomstenbelasting het inkomensbeleid van het Rijk doorkruisen. Nadeel van de ingezetenenheffing zijn de jaarlijkse uitvoeringskosten. Bovendien verandert de lastenverdeling nogal, wanneer een heffing met een vast bedrag per volwassen inwoner in de plaats komt van de huidige heffing die autobezittende huishoudens zwaarder treft naarmate zij via autobezit het milieu meer belasten. Om de laagste inkomens – die in het algemeen minder vaak een auto bezitten – tegemoet te komen, zal al snel ook een kwijtscheldingsmogelijkheid ontstaan bij de nieuwe heffing, al leidt dit direct tot het vergroten van de armoedeval. Beide heffingen hebben wel als voordeel dat – anders dan nu – in beginsel iedere volwassene meebetaalt aan de provincie.

Nadien adviseerde de door het InterProvinciaal Overleg geïnstalleerde Commissie-Boorsma – ook met het oog op het vervallen van de opcenten – te komen tot twee grote provinciale belastingen, die samen een jaarlijkse opbrengst van circa 1 mld euro zouden genereren. Opties zouden volgens de commissie zijn (1) opcenten op de kilometerheffing, (2) opcenten op de ingezetenenomslag van de waterschappen en (3) provinciale opcenten op de onroerendesaakbelastingen. Opvallend genoeg gaf de commissie niet de voorkeur aan een zelfstandige belasting, die toch de zichtbaarheid van de provincies zou kunnen vergroten.⁸

Decentralisatie van het Rijk naar de provincies en de inzet van provinciale vermogens voor rijksprioriteiten

Het Coalitieakkoord uit februari 2007 bevatte de ambitie om een bedrag van 800 mln euro af te romen ten laste van de provinciale vermogens. Zoals verwacht kon worden, bleek het niet eenvoudig om dit voornemen te realiseren. Het kabinet en het InterProvinciaal Overleg (IPO) hebben daarom – vervolgens – afgesproken dat de provincies, in plaats van het voorgestelde inlopen van de vermogensoverschotten, voor in totaal 800 mln euro zouden bijdragen aan de realisatie van een aantal belangrijke maatschappelijke prioriteiten. Voor het jaar 2008 zijn in 2007 aparte afspraken gemaakt met het IPO, die zijn verwerkt in de begroting 2008 van het provinciefonds. Over de invulling van de resterende 600 mln euro over de jaren 2009–2011 hebben het Rijk en de provincies een bestuursakkoord gesloten. Mede op basis van de voorstellen van de Gemengde Commissie Decentralisatievoorstellen provincies, hebben het Rijk en de provincies een decentralisatie-agenda afgesproken. Onderdeel daarvan is een groot aantal afspraken over de decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden

6 Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (1992).

7 Zie Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004), 31–40.

8 Commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (2002).

naar de provincies, bijvoorbeeld op het terrein van monumentenzorg, subsidies voor woningbouwafspraken in het Besluit locatiegebonden subsidies en de overdracht van een aantal wegen. Dit geeft provincies meer armslag op een aantal voor hen belangrijke beleidsterreinen. Ook zullen de provincies jaarlijks een bijdrage leveren aan de prioriteiten van het Rijk. De vier randstedelijke provincies koppelen hun bijdrage aan zogeheten Randstad Urgentieprojecten op het terrein van de ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De overige provincies leveren hun bijdrage rechtstreeks aan het Ministerie van BZK. De hiermee samenhangende korting van technische aard van 200 mln euro per jaar, die was verwerkt in de meerjarenraming uit de begroting van het provinciefonds voor 2008, wordt in de begroting voor 2009 ongedaan gemaakt. De tegenprestatie van het Rijk bestaat hier uit, dat de vermogens van de provincies in deze jaren niet worden afgeroomd.

Het voornemen uit het Coalitieakkoord was een direct gevolg van de sterk toegenomen vermogens van een aantal provincies. Ondanks de nu gemaakte afspraken tussen het Rijk en de provincies zullen de vermogens van de meeste provincies de komende jaren nog fors toenemen door de verkoop van de belangen van de meeste provincies in commerciële energiebedrijven. In het bijzonder Noord-Brabant, Gelderland en Overijssel zullen vele miljarden overhouden aan het afstoten van hun aandelenpakketten in deze nutsbedrijven. Tabel 4.6 toont het eigen vermogen van de provincies aan het eind van 2008, in euro's per inwoner, en de toename van het vermogen per inwoner bij verkoop van de bedoelde aandelen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met mogelijk te verrekenen schulden en dividend.

Gerelateerd aan het aantal inwoners zijn Friesland, Flevoland, Utrecht en Zuid-Holland 'arm', terwijl Groningen, Overijssel, Zeeland en Limburg een vermogen tegemoet kunnen zien dat een veelvoud daarvan is.

Tabel 4.6 Eigen vermogen van provincies, eind 2008 (euro per inwoner)

	Huidig vermogen	Toename door verkoop aandelen
Groningen	635	973
Friesland	103	96
Drenthe	365	434
Overijssel	159	1.553
Flevoland	243	11
Gelderland	322	1.114
Utrecht	210	–
Noord-Holland	251	174
Zuid-Holland	60	–
Zeeland	507	1.905
Noord-Brabant	133	1.181
Limburg	262	1.334

Bron: eigen berekeningen op basis van bericht in de Volkskrant, 14 januari 2009

Bij de 600 mln euro die centraal staat in de afspraken tussen de provincies en het Rijk gaat het slechts om een beperkt bedrag, wanneer dit wordt afgezet tegen de vele miljarden euro's die de provincies mogelijk gaan overhouden aan de verkoop van de belangen in de energie-bedrijven. Behalve dat deze transacties de provincies – ook na verrekening van de wegvallende dividendinkomsten – een vermogen zullen opleveren dat in geen verhouding staat tot hun reguliere uitgaven, leidt de verkoop ook tot grote vermogensverschillen tussen de provincies onderling.

Hoewel de decentrale overheden vrij zijn in de bepaling van de gewenste hoogte van hun eigen vermogen, kan een te groot eigen vermogen ongewenste gevolgen hebben. Zo kan dit leiden tot een ondoelmatige inzet van middelen, doordat de drempel voor het doen van uitgaven lager is. Ook nemen de verschillen in de vermogens tussen provincies zodanig toe dat de ambitie middelen te verevenen volgens het derde aspiratieniveau niet langer valt te realiseren. Provincies met een ruime vermogenspositie zullen in staat zijn een veel hoger voorzieningenniveau te realiseren dan provincies met een minder florissante vermogenspositie. Het is de vraag of dit wenselijk is. Een zekere verevening is mogelijk door bij de omvang en de verdeling van het provinciefonds rekening te houden met verschillen in vermogenspositie. Echter, dit leidt al snel tot prikkels om aanwezige middelen uit te geven.⁹ Duidelijk is wel dat het niet eenvoudig is om vanuit het Rijk in te grijpen in de provinciale financiën, om de provinciale vermogens te nivelleren. Tegelijkertijd ontstaat wel een onwenselijke situatie. Het zou goed zijn als ook de provincies zelf bereid zijn verdergaande stappen te zetten in het laten vrijvallen van hun vermogen. In die zin zijn de afspraken die al gemaakt zijn over de inzet van 600 mln euro voor maatschappelijke prioriteiten nog niet zo onverstandig.

Met het vervallen van de opcenten op de motorrijtuigenbelasting, was er voor de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties aanleiding de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) te vragen onderzoek te doen naar de financiële verhouding Rijk-provincie. Punten van aandacht daarbij zijn de bestaande omvang en verdeling van het provinciefonds, in relatie tot de taken die aan provincies zijn toegedacht in het rapport van de Commissie-Lodders (Gemengde commissie decentralisatievoorstellen provincies). Het rapport van deze commissie lag aan de basis van het hiervoor beschreven bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies. Het akkoord bevat zowel afspraken over de overheveling van een aantal taken naar de provincies, als over de inzet van 600 mln euro door de provincies aan rijksprioriteiten. Bij de overheveling van taken betreft het vooral verantwoordelijkheden die nauw aansluiten bij de rol van de provincies op het terrein van het bovenlokale en het regionale ruimtelijk-economische beleid. Voorbeelden zijn de aanleg van infrastructuur en woningbouw. Verder dient de Rfv in zijn advies rekening te houden met afspraken die in het bestuursakkoord tussen het Rijk en de provincies zijn gemaakt, onder andere over de financiering van taken die het Rijk aan de provincies overdraagt. Daarbij is het uitgangspunt dat de decentralisatie zo veel mogelijk gepaard gaat met bestedingsvrijheid voor de provincies, door verhoging van de algemene uitkering danwel uitbreiding van het provinciale belastinggebied.

9 Gerritsen (2007).

Het advies van de Rfv laat zien dat de provincies in de loop van deze periode ongeveer 700 mln euro meer zijn gaan uitgeven dan nodig was bij ongewijzigde voortzetting van het beleid in 1998.¹⁰ Deze uitgavenstijging is een direct gevolg van de hogere inkomsten uit de provinciale opcenten motorrijtuigenbelasting en het dividend, van voornamelijk de energiebedrijven. Provincies hebben daardoor taken opgepakt, zonder dat het Rijk daarvoor compensatie heeft geboden. Rekening houdend met taken die provincies hebben opgepakt, maar die eigenlijk bij de gemeenten thuis horen en nieuwe taken die uitgevoerd worden in opdracht van het Rijk, concludeert de Rfv dat de provincies met een algemene uitkering toekunnen die 600 mln euro lager is. Hun inkomstenniveau zou dan weer passen bij het uitgavenniveau zoals dat van toepassing was in 1998. In afwachting van een contra-expertise door het IPO heeft het kabinet nog geen reactie op het advies gegeven, maar verwacht mag worden dat het kabinet het advies zal aangrijpen voor het oplossen van een deel van zijn eigen budgettaire problematiek.

Een tweede aanbeveling uit het Rfv-advies, en dat is in het licht van het voorafgaande nog belangwekkender, betreft een fundamentele aanpassing van de verdeelmaatstaven van het provinciefonds. Omdat de huidige maatstaven geen rekening houden met de verschillen in vermogens en vermogensinkomsten, bestaan grote verschillen tussen provincies in rijkdom en voorzieningenniveau. De Raad stelt voor om voor elke provincie een vermogensrendement te bepalen, waarmee rekening gehouden moet worden bij de verdeling van het provinciefonds. Het maakt daarbij niet uit of de provincie de aandelen nog in bezit heeft of verkocht heeft, of nog gaat verkopen. De Raad adviseert daarbij 90 procent van dit rendement te verevenen via de algemene uitkering. Hoewel het advies alleen over de provincies gaat, stelt de Raad voor een dergelijke verevening ook toe te gaan passen op de gemeenten.

4.4 Financiële crisis en de Wet Fido

De crisis op de financiële markten en het omvallen van een aantal buitenlandse banken had ook voor de decentrale overheden gevolgen. Tabel 4.7 geeft een overzicht van de bedragen die vijftien gemeenten, twee provincies en een waterschap hadden uitgezet bij banken die door de crisis failliet gingen.¹¹ In totaal betreft het een bedrag van bijna 240 mln euro. Afgezet tegen het totaal van door deze overheden uitgezette middelen – zo'n 10 mld euro (!) – gaat het om 2,3 procent. De staatssecretaris die dit probleem in portefeuille heeft concludeert dat “... hoewel afzonderlijke overheden een andere beleving kunnen hebben, het over het geheel om overzienbare risico's gaat.”¹² Zij spreekt hier over risico's, blijkbaar in de hoop dat de voorshands verdwenen bedragen toch nog terugkomen. Bovendien valt op te merken dat de verliespost in individuele gevallen aanzienlijk is. Bij de gemeenten heeft Opmeer relatief de grootste schade geleden (7 mln euro), een bedrag van ruim 620 euro per inwoner.

10 Raad voor de Financiële Verhoudingen (2009).

11 Lehman Brothers, Landsbanki, The National Bank of Iceland en Kaupthing HF Investment Bank (Icesave).

12 Tweede Kamer (2008–2009b).

Tabel 4.7 Uitgezette middelen van decentrale overheden bij in problemen geraakte banken (mln euro)

	Totaal	In % ^a
Gemeenten	92,4	2,3
Provincies	133,4	2,8
Waterschappen	5,0	5,0
Gemeenschappelijke regelingen	7,4	0,4
Totaal	238,2	2,3

a. In procenten van het totaal aan uitzettingen.

Bron: Tweede Kamer (2008-2009b), 3; Tweede Kamer (2008-2009c), 3

Op dit moment is iedere decentrale overheid zelf verantwoordelijk voor het eigen treasury-beleid, binnen de kaders die de Wet financiering decentrale overheden (Fido) daarvoor stelt. De Wet Fido heeft tot doel het bevorderen van een solide financieringsbeleid bij decentrale overheden. De wet schrijft ten aanzien van het tijdelijk uitzetten van middelen een prudente praktijk voor. Het geld moet worden ondergebracht bij kredietwaardige tegenpartijen. Dit zijn financiële instellingen

- met minimaal een A-rating van ten minste één gezaghebbende *rating agency*,
- met papier waaraan door een bancaire toezichthouder in een EER-lidstaat de solvabiliteitsvrije status is toegekend (in de praktijk alleen overheden), of
- zonder rating, met minimaal een met een A-rating vergelijkbare kredietwaardigheid.

Verder is een voorwaarde dat de hoofdsom in beginsel ten minste aan het einde van de looptijd van de uitzetting intact is (vermijden hoofdsomrisico).¹³ Ook is het decentrale overheden niet toegestaan geld te lenen bij bancaire instellingen met het enkele doel het geld vervolgens onder te brengen bij een andere bank met een hoger rentepercentage.¹⁴

De vraag rees of de rechtstreeks door de financiële crisis getroffen overheden wellicht in strijd met de wet hadden gehandeld. Immers, in de Wet Fido zijn de kaders waarbinnen decentrale overheden hun treasurybeleid moeten uitvoeren duidelijk gemarkeerd. In verschillende brieven aan de Tweede Kamer heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) benadrukt dat overheden zelf verantwoordelijk zijn voor de rechtmatigheid van hun beleid, en dat zij daarover aan de eigen gekozen vertegenwoordigers verantwoording afleggen. Bij een inventarisatie van het Ministerie van BZK stellen de betrokken gemeenten, provincies en het waterschap dat zij alle binnen de geldende regels hebben gehandeld.¹⁵

Hoewel de overheden de regels hebben nageleefd, komt toch de vraag op of de geldende wet- en regelgeving dit type risico's van de decentrale overheden voldoende inkadert. Daarom heeft het Ministerie van BZK in oktober 2008 een werkgroep ingesteld om te onderzoeken of de huidige wet- en regelgeving rond het uitzetten van middelen door decentrale

¹³ Tweede Kamer (2008-2009c).

¹⁴ Art. 2.1 van de Wet Fido.

¹⁵ Tweede Kamer (2008-2009c).

overheden nog volstaat. In zijn rapport concludeert de werkgroep dat de problemen bij de decentrale overheden niet zozeer het gevolg waren van tekortschietende regelgeving, maar vooral van een bijzondere situatie op de financiële markten.¹⁶ De werkgroep stelt daarom slechts een beperkt aantal inhoudelijke wijzigingen in de relevante regelgeving voor. Zo is op dit moment vastgelegd dat decentrale overheden – met het oog op het beperken van het valutarisico – alleen mogen lenen, uitzetten en garanderen in euro's. Deze limitering zou verder ingesnoerd kunnen worden door het criterium in te perken tot de landen in de eurozone. Wel suggereert de werkgroep het schatkistbankieren, dat verplicht is voor sociale fondsen, baten-lastendiensten en ministeries, als optie voor decentrale overheden nader onder de aandacht te brengen.¹⁷ Het onderstaande tekstkader bevat een nadere toelichting op de werking van het schatkistbankieren.

In haar reactie op het rapport van de werkgroep geeft de staatssecretaris aan vooral te hechten aan de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden voor hun treasury-beleid en het zelf vastleggen van het beleid in een treasurystatuut.¹⁸ De voorstellen voor een aantal technische aanpassingen van de Wet Fido neemt zij over. Naar het onder het schatkistbankieren brengen van de decentrale overheden stelt ze nader onderzoek voor, mede omdat op dit moment het schatkistbankieren en de reikwijdte daarvan worden geëvalueerd.

Schatkistbankieren

Instellingen die een wettelijke taak uitvoeren en hiervoor gelden van het Rijk ontvangen, kunnen schatkistbankieren (het geïntegreerd middelenbeheer bij het Rijk). Dit houdt in dat zij de publieke gelden aanhouden bij het Ministerie van Financiën. Publiek geld verlaat de schatkist dan niet eerder dan noodzakelijk is voor de uitvoering van die publieke taak. Sociale fondsen, baten-lastendiensten en ministeries zijn verplicht om aan schatkistbankieren deel te nemen. Ook sommige aangewezen rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) zijn verplicht tot schatkistbankieren. RWT's met een overwegend marktkarakter en RWT's met een relatief beperkte publieke taak zijn vrijgesteld van die plicht. Een andere uitzondering vormen de onderwijsinstellingen: deze zijn niet verplicht om deel te nemen, maar mogen wel vrijwillig schatkistbankieren. Datzelfde geldt voor gemeenten en provincies, waarvan op dit moment geen enkele deelneemt.

Het schatkistbankieren – of geïntegreerd middelenbeheer – houdt in dat de betrokken partijen hun middelen aanhouden bij het Rijk. Door het aanhouden van de middelen bij het Rijk wordt per definitie een risico-arm kasbeheer gevoerd. De middelen worden rentedragend aangehouden op een rekening-courant of deposito. De beschikkingsmacht van de deelnemende partijen neemt niet af, de minister van Financiën betreft de (verwachte) ontvangsten en uitgaven alleen bij het eigen



16 Werkgroep Uitzetten van middelen door decentrale overheden (2008).

17 Werkgroep Uitzetten van middelen door decentrale overheden (2008).

18 Tweede Kamer (2008–2009d).

treasurybeleid. Behalve van risicoarm kasbeheer is tevens sprake van doelmatigheidswinst.¹⁹ Door de bundeling van de middelen worden tijdelijke of structurele kastekorten of -overschotten gesaldeerd, voordat de minister van Financiën zich op de kapitaalmarkt begeeft om externe financiering aan te trekken. Doordat de kort opeisbare middelen van de deelnemende overheidsorganisaties worden geïntegreerd met de schatkist ontstaat een structureel rentevoordeel aangezien Financiën minder lang geld hoeft te lenen (met een relatief hoge rente). De deelnemende overheidsorganisaties krijgen een rentevergoeding die past bij korte looptijd. Ook kunnen de deelnemende overheidsorganisaties met een kredietfaciliteit tijdelijke liquiditeitstekorten opvangen, tegen een relatief lage rente. Door het bundelen van geldstromen worden de positieve saldi van de deelnemende overheidsorganisaties met overschotten eerst gesaldeerd met de debetsaldi van de deelnemende overheidsorganisaties die een tekortpositie hebben. Daarmee wordt voorkomen dat het verschil tussen debet- en creditrente door de banken in rekening wordt gebracht. Tot slot is er een positief effect op de bedrijfsvoering van een deelnemende overheidsorganisatie, vanwege een vereenvoudiging van de treasury-activiteiten.

Voor 2009 wordt bij het schatkistbankieren uitgegaan van 180 deelnemende instellingen, en een besparing van 5 mln euro voor het Rijk en 60 mln euro voor de betrokken instellingen. Gegeven de omvang van de uitzetbare middelen van de decentrale overheden, is de potentiële besparing nog veel groter.²⁰

Dit alles roept de vraag op waarom niet ook de decentrale overheden verplicht onder het schatkistbankieren gebracht worden. Voor de collectieve sector als geheel levert dit aanzienlijke besparingen op, terwijl ook de budgettaire risico's voor de decentrale overheden afnemen. Deze keuze zou ook goed aansluiten bij het uitgangspunt van de Wet Fido dat decentrale overheden gehouden zijn hun middelen prudent te beheren en dat het niet is toegestaan zelf te bankieren (middelen lenen bij bancaire instellingen met het enkele doel het geld vervolgens onder te brengen bij een andere bank met een hoger rentepercentage).

Een argument tegen verplicht schatkistbankieren zou kunnen zijn dat het ingaat tegen de autonomie van decentrale overheden, die zich blijkbaar naar de mening van de staatssecretaris ook moet uitstrekken tot het treasurybeleid. Het is echter sterk de vraag of met name de kleinere overheden in staat zijn deze taak voldoende adequaat uit te voeren. Met het oog op een verantwoorde omgang met publieke middelen lijkt het beter hun middelenbeheer te koppelen aan de schatkist van het Rijk. Zoals de praktijk de afgelopen jaren heeft laten zien, heeft dit voor de deelnemende overheidsorganisaties geen gevolgen gehad voor hun autonomie.

19 Tweede Kamer (2001-2002).

20 Tweede Kamer (2008-2009e).

4.5 EMU-saldo

Tijdens de vorige economische neergang ontstond discussie over de oploep van het EMU-saldo van de decentrale overheden. Mede doordat het tekort van gemeenten en provincies toenam, overschreed Nederland de Europese norm die bepaalt dat het tekort van de gehele overheid ten hoogste 3 procent van het bruto binnenlands product mag bedragen.²¹ De Wet Fido biedt het Rijk de mogelijkheid in te grijpen in de financiële huishouding van de decentrale overheden, wanneer schending van deze norm dreigt. Mogelijkheden daartoe zijn bijvoorbeeld het opleggen van boetes bij het overschrijden van een norm die kan zijn gedifferentieerd per provincie of gemeente. Uiteindelijk is – mede omdat een verbetering van het saldo werd voorzien – destijds afgezien van ingrijpen, maar is gekozen de informatievoorziening vanuit de decentrale overheden te verbeteren. Een deel van het probleem werd namelijk veroorzaakt door het feit dat aan het begin van deze eeuw de oploep in het saldo pas met twee jaar vertraging zichtbaar werd.

Tabel 4.8 Ontwikkeling EMU-saldo (% bbp)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Totaal	2,0	-0,2	-2,1	-3,1	-1,7	-0,3	0,6	0,3	1,0	-2,8
Centrale overheid	0,4	-0,2	-1,2	-2,8	-1,7	0,1	0,8	0,6	0,7	-1,5
Lokale overheid	0,0	-0,1	-0,5	-0,3	-0,2	-0,2	0,0	0,0	-0,5	-0,2
Wettelijke Sociale Verzekeringsinstellingen	1,6	0,1	-0,4	0,0	0,1	-0,1	-0,2	-0,3	0,9	-1,1

Bron: de jaren t/m 2008 (stand per 21 april 2009): CBS Statline; 2009: Centraal Planbureau (2009)

Tabel 4.8 toont de ontwikkeling van het saldo naar de stand in het voorjaar van 2009. Het laat zich aanzien dat ook nu de discussie over ingrijpen bij de decentrale overheden weer zal oplaaien. Te hopen valt dat de informatievoorziening dit keer goed functioneert. Overigens heeft het kabinet al meer ruimte voor gemeenten en provincies geboden voor het oplopen van het EMU-saldo, en heeft het aangegeven niet te zullen ingrijpen wanneer het saldo onverhoopt uitkomt boven de norm.²²

Literatuur

- Allers, M.A., C. Hoeben, en A.S. Zeilstra (2009), *Atlas Lokale lasten 2009*, Groningen: Coelo
- 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
- Centraal Planbureau (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie Verruiming eigen middelen lagere overheden (Commissie-De Kam) (1992), *Belastingen omlaag*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (Commissie-Boorsma) (2002), *Financiële slagkracht van provincies*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg

²¹ Wassenaar (2004).

²² Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009).

- Gemengde commissie Decentralisatievoorstellen provincies (Commissie-Lodders) (2008), *Ruimte, regie en rekenschap*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Gerritsen, E. (2007), *Vermogensstructuur van decentrale overheden. Theorie en empirie*, Groningen: Coelo
- Goedvolk, E., en G. Kooistra (2008), Heeft de specifieke uitkering haar langste tijd gehad?, *Bestuurswetenschappen*, 62(5), 93-102
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2008), *Septembercirculaire gemeentefonds 2008*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009), *Financiële zekerheid voor gemeenten, provincies en waterschappen*, persbericht, 1 april, Den Haag: Ministerie van BZK
- Raad voor de Financiële Verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag: Rfv
- Tweede Kamer (2001–2002), *Wijziging van de Comptabiliteitswet houdende bepalingen inzake het beheer van liquide middelen van rechtspersonen die collectieve middelen beheren, inzake de financiering van die rechtspersonen en inzake de beheersing van het EMU-saldo voor zover dit saldo door het financieel beheer van deze rechtspersonen wordt beïnvloed (Eerste wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)*. Memorie van Toelichting, 28 035, nr. 3
- Tweede Kamer (2007–2008), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2008. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Overzicht Specifieke Uitkeringen 2008)*, 31 200 B, nr. 19
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Beleidsprogramma 2007–2011. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken en de vice-minister-presidenten*, 31 070, nr. 24
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Kredietcrisis. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 31 371, nr. 29
- Tweede Kamer (2008–2009c), *Kredietcrisis. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 31 371, nr. 49
- Tweede Kamer (2008–2009d), *Kredietcrisis. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 31 371, nr. 52
- Tweede Kamer (2008–2009e), *Vaststelling van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 IXA, nr. 2
- Wassenaar, M.C. (2004), Een decentraal stabiliteitspact, *Economisch Statistische Berichten*, (89)4443, 462-464
- Wassenaar, M.C., en A.J.W.M. Verhagen (2006), *Financiën van decentrale overheden*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Werkgroep Uitzetten van middelen door decentrale overheden (2008), *Rapportage “Werkgroep uitzetten van middelen door decentrale overheden”*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Europese Unie

A.P. Ros

5.1 Inleiding

In de editie 2006 van het jaarboek is uitgebreid aandacht besteed aan de financiële perspectieven van de Europese Unie (EU) voor de periode 2007–2013. Verder aan de nettopositie van de lidstaten (het saldo van afdrachten aan en ontvangsten van de EU), het gemeenschappelijk landbouwbeleid, het structuurbeleid en besparingen die daar mogelijk zijn door een striktere toepassing van het subsidiariteitsbeginsel.¹ In de editie 2007 stond het zoeklicht op opvattingen onder de bevolking over het lidmaatschap van de Unie, het eventuele lidmaatschap van Turkije en de prijsstabiliteit in het eurogebied.² In de editie 2008 ging het over de problematische rechtmatigheid van de uitgaven van de EU, de rol van de Europese Rekenkamer en recente ontwikkelingen bij het financiële beheer van de Europese financiën.³ Dit jaar gaat de aandacht vooral uit naar de ‘houdbaarheid’ van de normen voor begrotingstekort en overheidsschuld uit het Stabiliteits- en Groeipact (onderdeel 5.2) en het profijt van Europa voor de vaderlandse economie (onderdeel 5.3). Verder wordt ingegaan op recente ontwikkelingen bij de Europese begroting (onderdeel 5.4) en het Europese landbouwbeleid (onderdeel 5.5).

5.2 Het Stabiliteits- en Groeipact in zwaar weer

De twaalf landen die sinds haar oprichting in 1999 deel uitmaakten van de Economische en Monetaire Unie (EMU) mochten sindsdien vier nieuwe lidstaten verwelkomen. Op 1 januari 2007 trad Slovenië tot de muntunie toe, op 1 januari 2008 kwamen Cyprus en Malta er bij en op 1 januari 2009 werd Slowakije het zestiende lid. Deze nieuwkomers introduceerden de euro in een tijd waarin de woorden ‘stabiliteit’ en ‘groei’ zich met de nodige ironie laten lezen.

¹ Stolwijk en Oskam (2006).

² De Haan en Mink (2007).

³ De Groot (2008).

De kredietcrisis en de daarop gevolgde wereldwijde zware recessie hebben de overheidsfinanciën van de EMU-landen onder grote druk gezet. Bij een economische neergang lopen begrotingstekorten en de overheidsschuld bijna per definitie op. Bovendien hebben de meeste landen uit de eurozone – in aanvulling op de werking van de automatische stabilisatoren – discretionaire maatregelen genomen om de recessie tegen te gaan. Die verslechteren op korte termijn het beeld van de overheidsfinanciën nog verder. In de tweede helft van 2008 en de eerste weken van 2009 namen de EMU-landen voor in totaal 200 mld euro aan stimuleringsmaatregelen. Dit leidt in 2008 en 2009 tot een directe verslechtering van het tekort met gemiddeld 1,5 procentpunt van het bbp. Tabel 5.1 toont de meest recente raming van de Europese Commissie van de EMU-saldi in de eurozone. Benadrukt moet worden dat het hier gaat om dagnoteringen; latere ontwikkelingen en nieuw getroffen maatregelen kunnen het beeld nog ingrijpend wijzigen. Het beste bewijs is dat het EMU-tekort voor Nederland (in de tabel 2,7 procent) in het twee maanden later gepubliceerde *Centraal Economisch Plan 2009*⁴ wordt geraamd op 5,6 procent bbp en dat het – met inbegrip van het anti-crisispakket – naar de huidige inzichten uitkomt op 5,9 procent bbp. Verwezen wordt naar tabel 1.5 uit het inleidende hoofdstuk van dit jaarboek.

Tabel 5.1 EMU-saldi (% bbp; raming januari 2009)

	2007	2008	2009	2010
België	-0,3	-0,9	-3,0	-4,3
Cyprus	3,4	1,0	-0,6	-1,0
Duitsland	-0,2	-0,1	-2,9	-4,2
Finland	5,3	4,5	2,0	0,5
Frankrijk	-2,7	-3,2	-5,4	-5,0
Griekenland	-3,5	-3,4	-3,7	-4,2
Ierland	0,2	-6,3	-11,0	-13,0
Italië	-1,6	-2,8	-3,8	-3,7
Luxemburg	3,2	3,0	0,4	-1,4
Malta	-1,8	-3,5	-2,6	-2,5
Nederland	0,3	1,1	-1,4	-2,7
Oostenrijk	-0,4	-0,6	-3,0	-3,6
Portugal	-2,6	-2,2	-4,6	-4,4
Slovenië	0,5	-0,9	-3,2	-2,8
Slowakije	-1,9	-2,2	-2,8	-3,6
Spanje	2,2	-3,4	-6,2	-5,7
eurozone	-0,6	-1,7	-4,0	-4,4

Bron: European Commission (2009)

Voor de eurozone als geheel tekent zich in 2009 een forse toename van het EMU-tekort af, gevolgd door een verdere verslechtering in 2010. In beide jaren komt het tekort van de muntunie één tot anderhalve procentpunt van het bbp uit boven de referentiewaarde van het Stabiteits- en Groeipact (SGP). Deze ontwikkeling wordt in behoorlijke mate gedragen door de drie economische zwaargewichten van de EMU, te weten Duitsland, Frankrijk en Italië. Met

4 Centraal Planbureau (2009).

name in Duitsland is het tempo van de economische neergang zorgwekkend. Duitsland heeft vanwege zijn sterke oriëntatie op de export en op de productie van investeringsgoederen extra zwaar te lijden onder de recessie. In november 2008 trof de Duitse regering voor 30 mld euro aan steunmaatregelen, in januari 2009 gevolgd door een pakket van nog eens 50 mld euro. De sanering van de Duitse overheidsfinanciën, waardoor het tekort in 2007 en 2008 vrijwel was weggewerkt, is daarmee in één klap weer tenietgedaan.

Frankrijk ging de recessie in vanuit een veel ongunstiger uitgangspositie. In 2007 schoot dit land met een tekort van 2,7 procent bbp al bijna over de referentiewaarde heen. De recessie en een stimuleringspakket van 26 mld euro ten behoeve van de infrastructuur, de auto- en de bouwsector laten het Franse tekort snel oplopen tot 5 à 5½ procent bbp, ruim boven de EMU-norm.

Italië, traditioneel op het gebied van tekorten en schulden niet het meest solide land, komt er van de grote drie in 2009 en 2010 relatief nog het best vanaf. De Italiaanse regering heeft weinig stimuleringsmaatregelen getroffen. Deze terughoudendheid is mede ingegeven door beperkingen die de extreem hoge Italiaanse staatsschuld aan het begrotingsbeleid oplegt (zie ook hierna).

Op nieuwkomer Malta na laten ook de overige EMU-landen in 2009 een forse verslechtering van hun EMU-saldo zien, in de meeste gevallen gevolgd door een verdere achteruitgang in 2010. Het gevolg is dat in deze raming in 2009 in totaal zeven landen een tekort vertonen van meer dan 3 procent bbp, oplopend tot tien zondaars in 2010. Ronduit dramatisch is de ontwikkeling in Ierland. Vanuit een situatie met een klein overschot in 2007 explodeert daar het tekort tot 13 procent bbp in 2010. De oorzaak ligt in het feit dat Ierland onevenredig zwaar wordt getroffen door de recessie. Al in 2008 kromp de Ierse economie met 2 procent, terwijl voor 2009 een contractie van 5 procent wordt voorzien. Met een exportquote van bijna 80 procent is er voor de Ieren geen redden aan. Het valt voor hen slechts te hopen dat zij ook bovengemiddeld weten te profiteren van de verhoopte opleving van de wereldeconomie in 2010.

Hoe snel en hoe ingrijpend de ramingen van het EMU-saldo kunnen veranderen, is te zien in tabel 5.2. Deze laat voor de drie grote EMU-landen en voor Nederland zien welke raming voor het EMU-saldo 2009 werd gehanteerd in juli 2008 en hoe deze raming was bijgesteld in januari 2009.

Tabel 5.2 Ramingen EMU-saldi 2009 (% bbp)

Jaar:	2009	
Ramingsmoment:	Juli 2008	Januari 2009
Duitsland	-0,2	-2,9
Frankrijk	-3,0	-5,4
Italië	-2,4	-3,8
Nederland	1,8	-1,4
eurozone	-1,1	-4,0

Bron: juli 2008: European Commission (2008); januari 2009: European Commission (2009)

Voor de gehele eurozone is de raming van het EMU-saldo in een half jaar tijd met bijna drie procentpunt bbp verslechterd. Van de individuele landen doet Italië het iets rustiger aan, maar alle landen gingen er in deze zes maanden wat betreft hun geraamde tekort fors op achteruit. Een andere illustratie van de snelheid waarmee de budgettaire inzichten moesten worden bijgesteld, is het volgende citaat uit de *Miljoenennota 2009*. In september 2008 schreef minister Bos:

“Dankzij solide begrotingsbeleid verkeert de begroting niet in de gevarenzone. Ondanks de afkoelende economie is het haalbaar om een structureel overschot te bereiken op de begroting van 1 procent van het BBP in 2011. Het verwachte overschot op de begroting is in 2008 en 2009 zelfs groter dan eerder werd aangenomen.”⁵

Let wel: er werd voor alle jaren tot en met 2011 van een *overschot* op de begroting uitgegaan! De door Bos gememoreerde en door weinigen voorziene gevarenzone is wel heel snel betreden.

De geraamde ontwikkeling van de EMU-schuld laat net als die van het EMU-saldo in 2009 en 2010 een verslechtering zien, zij het dat die bij de schuld in veel landen uit de eurozone nog veel geprononceerder is. Tabel 5.3 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de EMU-schuld.

Tabel 5.3 EMU-schuld (% bbp; raming januari 2009)

	2007	2008	2009	2010
België	83,9	88,3	91,2	94,0
Cyprus	59,4	48,1	46,7	45,7
Duitsland	65,1	65,6	69,6	72,3
Finland	35,1	32,8	34,5	36,1
Frankrijk	63,9	67,1	72,4	76,0
Griekenland	94,8	94,0	96,2	98,4
Ierland	24,8	40,8	54,8	68,2
Italië	104,1	105,7	109,3	110,3
Luxemburg	7,0	14,4	15,0	15,1
Malta	61,9	63,3	64,0	64,2
Nederland	45,7	57,3	53,2	55,2
Oostenrijk	59,5	59,4	62,3	64,7
Portugal	63,6	64,6	68,2	71,7
Slovenië	23,4	22,1	24,8	25,8
Slowakije	29,4	28,6	30,0	31,9
Spanje	36,2	39,8	46,9	53,0
eurozone	66,1	68,7	72,7	75,8

Bron: European Commission (2009)

5 Tweede Kamer (2008-2009a), 13.

Waar de gehele eurozone wat betreft het EMU-saldo in 2007 met een tekort van net een halve procentpunt bbp een acceptabele uitgangspositie had, ligt dat bij de schuld anders. De eurozone kende dat jaar een schuldquote van ruim 66 procent, ruim boven de eigen norm van 60 procent. De schuldquote van negen van de vijftien landen voldeed in 2007 (net) aan de norm, maar hierbij ging het vooral om kleinere lidstaten. Nederland sloeg in dit gezelschap met een schuldquote van 45 procent bbp bepaald geen slecht figuur. Zowel Duitsland, Frankrijk als Italië zaten met hun schuld (ruim) boven de norm.

In drie jaar tijd stijgt de schuldquote van de eurozone naar verwachting met zo'n tien procentpunten. Dat wordt voor een deel veroorzaakt door de recessie en de hierboven al genoemde bestedingsimpulsen waartoe de meeste regeringen hebben besloten. Een aantal landen heeft behalve directe bestedingsimpulsen voor de kwakkelende economie echter ook ingrijpende maatregelen moeten treffen om de financiële sector overeind te houden. De meeste van die maatregelen hebben voorshands weinig of geen invloed op hun EMU-saldo, maar des te meer op de staatsschuld. Het overnemen van banken en het verstrekken van leningen raken per definitie het EMU-saldo niet, maar deze ingrepen moeten wel worden gefinancierd. Daarom neemt in deze landen de staatsschuld nog sterker toe dan het tekort. Landen die veel geld hebben gestoken in de steun aan de financiële sector zijn België, Frankrijk, Nederland en Spanje. In deze landen is de stijging van de schuldquote met 10 of meer procentpunten ook het sterkst. Duitsland was op dit gebied iets gematigder en noteert in deze raming een stijging van de schuldquote met zeven punten. Overigens spant ook hier Ierland de kroon. Hier verdriedubbelt de schuld naar verwachting.

Al met al staat het SGP onder zware druk. De norm voor het EMU-tekort van 3 procent bbp wordt zo massaal geschonden – en dat zonder uitzondering ook door de economische zwaargewichten van de muntunie – dat de vraag gerechtvaardigd is of we hier het begin van het einde van het pact meemaken. Het dilemma waar de lidstaten én de Europese Commissie voor staan is buitengewoon moeilijk. Aan de ene kant valt er veel voor te zeggen om de EMU-normen te handhaven. Begrotingsregels zijn er nu juist voor bedoeld om ook in tijden van economische tegenspoed de overheidsfinanciën beheersbaar te houden. De jaren tachtig van de vorige eeuw lieten zien hoe ernstig de budgettaire situatie zonder dergelijke regels en vooral zonder het handhaven van die regels uit de hand kan lopen.

De prijs die voor het stoer naleven van de regels moet worden betaald is echter hoog. Het anticyclische beleid dat noodzakelijk is om binnen de normen te blijven verscherpt de recessie en leidt tot (nog) massale(re) werkloosheid. Het alternatief klinkt aantrekkelijk: uiteindelijk is niet een begrotingsnorm van belang, maar het voortbestaan van bedrijven en de welvaart van burgers. Anticyclisch beleid vergroot weliswaar de problemen in de sfeer van de overheidsfinanciën, maar het is – als het goed is – per definitie tijdelijk en het vermindert de ellende voor burgers en bedrijven. Dit is vooralsnog de gedragslijn die door lidstaten en Europese Commissie wordt gekozen. Al in november 2008 kondigde de Commissie aan dat in de komende twee jaar coulant zal worden omgesprongen met de begrotingsregels.⁶ Bovendien kwam Commissievoorzitter Barroso in december 2008 zelf met een steunpakket van

6 Het Financieel Dagblad, 28 november 2008.

200 mld euro; een bedrag waar met name Duitsland en Nederland overigens veel aarzelingen bij hadden.

De lidstaten en de Commissie kunnen en zullen de schending van de begrotingsregels ongetwijfeld voorzien van een fraai vormgegeven rechtvaardiging. Het SGP voorziet in de mogelijkheid dat in uitzonderlijke omstandigheden wat losser met de regels wordt omgegaan. En als de huidige crisis niet uitzonderlijk is, welke dan wel? Vervolgens zal de aandacht vooral uitgaan naar het structurele, voor de conjunctuur geschoonde saldo (tekort). En dat is in alle landen minder omvangrijk dan het feitelijke tekort.

De vraag is alleen of door dit beleid het SGP kan standhouden, of dat het op termijn zal bezwijken aan zijn te soepele interpretatie. Zullen de lidstaten bij de verhoopte aanstaande opleving van hun economieën hun tekorten en schulden (weer) snel genoeg binnen de grenzen van het pact weten te brengen? En als dat al lukt, zal de geschiedenis zich dan bij de eerstvolgende recessie gaan herhalen? Met enige creativiteit kan iedere neergang immers als ‘uitzonderlijk’ worden bestempeld. Verlies van begrotingsdiscipline en in het verlengde daarvan een verzwakking of zelfs teloorgang van de euro kunnen dan het gevolg zijn. En dat heeft, net als het bestrijden van de recessie, ook zijn prijs. Alleen de tijd zal leren of die prijs zal moeten worden betaald.

5.3 What's in it for us?

Regelmatig komt de vraag op wat een lidstaat nu uiteindelijk voor baat heeft bij deelname aan de Europese Unie. Soms wordt die vraag verengd tot een vergelijking van de betalingen die een lidstaat aan de EU doet en de directe ontvangsten die zij van de EU terugkrijgt. In dit geval betreft het de zogeheten nettopositie van een land ten opzichte van de unie. Beroemd of berucht is het verzet in de jaren tachtig van de Britse premier Margaret Thatcher tegen de in haar ogen te hoge bijdrage van het Verenigd Koninkrijk aan de EU. Onder het herhalen van de mantra “*We want our money back*” kreeg zij het voor elkaar dat haar land een jaarlijkse compensatie kreeg voor de ‘te hoge’ bijdrage aan de unie. Recentelijk speelde ook in Nederland de discussie over de nettopositie. Dat is begrijpelijk, omdat ons land inmiddels de grootste nettobetaler aan de EU is geworden. In 2007 betaalde Nederland aan de EU bijdragen van in totaal 6,3 mld euro, en ontving het aan diverse overdrachten uit Brussel 1,9 mld euro. Onze nettobetaling aan de EU bedroeg daarmee 4,4 mld euro (0,7 procent van het bruto nationaal inkomen).⁷ Inmiddels is een nieuw Eigen-middelenbesluit van kracht geworden, waarin is geregeld dat een aantal landen een korting ontvangt op de bijdrage aan de EU. Nederland komt er daarbij in verhouding het beste van af. In de jaren 2007–2013 is de standaard afdracht aan BTW-middelen voor de lidstaten vastgesteld op 0,3 procent van hun geharmoniseerde BTW-grondslag. Oostenrijk mag zich hierbij echter beperken tot 0,225 procent, Duitsland tot 0,15 procent en Zweden en Nederland tot 0,1 procent. Ons land ‘bespaart’ daarmee ongeveer 400 mln euro per jaar. Bovendien krijgen twee landen nog een *lump sum*-korting. Zweden krijgt een vermindering aan afdrachten van 150 mln euro per jaar; Nederland komt weg met 605 mln euro per jaar. In totaal vermindert dit de negatieve nettopositie van ons land van 4,4 mld naar 3,4 mld euro per jaar.

7 Tweede Kamer (2008-2009b), 29.

Terecht wijzen sommigen er echter op dat de feitelijke betalingen aan en uit Brussel slechts een beperkt deel vormen van de kosten en baten van het lidmaatschap van de unie. De belangrijkste voordelen van deelname aan de EU liggen op een ander vlak, namelijk de baten van een substantieel omvangrijkere internationale handel als gevolg van het slechten van allerlei handelsbarrières. Nederland zou als open economie met een van de grootste havens ter wereld onevenredig veel profijt hebben van deelname aan de EU. Hoe plausibel dit argument ook mocht klinken, jarenlang ontbrak een cijfermatige onderbouwing van deze redenering. Een recente CPB-studie bracht hierin verandering.⁸

De auteurs van deze studie schatten eerst de invloed van de interne markt op de handel tussen de lidstaten. Dat doen zij met behulp van een zogeheten graviteitsmodel. Een graviteitsmodel verklaart de handel tussen landen uit de geografische afstand tussen die landen en uit hun bbp. Hoe groter het bbp en hoe geringer de onderlinge afstand is, hoe sterker de economische 'aantrekkingskracht' (graviteit) tussen die landen zal zijn, en hoe intensiever dus ook hun onderlinge handelsverkeer. Het model wordt toegepast op de handel tussen 38 (groepen van) landen in de periode 1961–2005. Omdat hier zowel lidstaten van de EU als niet-lidstaten tussen zitten, kan het effect van de interne markt op de handel worden geïsoleerd. Bovendien kan de ontwikkeling van dit effect in de loop van de tijd in beeld worden gebracht. De gunstige gevolgen van de interne markt worden apart berekend voor de handel in goederen, voor die in diensten en voor de buitenlandse directe investeringen. De voordelen van de interne markt zijn toe te schrijven aan het slechten van handelsbarrières (verdieping ofwel *deepening* van de handel), en aan de gestage uitbreiding van de unie. Het laatstgenoemde effect blijkt het sterkste van de twee te zijn. Vervolgens wordt de bijdrage geschat van de toename van de internationale handel aan het inkomen (bbp).

De betekenis van de interne markt voor de onderlinge handel en voor het inkomen van de lidstaten blijkt enorm te zijn. Rond 1970 was de vorming van de interne markt verantwoordelijk voor 12 procent van de internationale goederenhandel van alle EU-lidstaten. In de jaren zeventig nam dit percentage wat af, om in de beginjaren negentig te stijgen tot maar liefst 18 procent. Zonder de EU zouden de lidstaten toen dus ongeveer een vijfde minder aan internationale goederenhandel hebben gehad! Nadien nam het positieve effect weer in omvang af, om in 2005 uit te komen op 8 procent.

Zijn deze effecten op de goederenhandel voor de EU als geheel al imposant, voor Nederland als handelsnatie met één van de grootste havens ter wereld zijn ze nog omvangrijker. *Grosso modo* zijn de gevolgen van de interne markt voor onze internationale goederenhandel twee keer zo groot als die voor de EU als geheel: in de loop van de tijd liggen de effecten tussen de 15 en de 30 procent van onze totale internationale goederenhandel.

Voor de handel in diensten konden de onderzoekers slechts een beperkte periode analyseren, namelijk 1995–2005. In deze jaren werd voor de EU als geheel een positieve invloed van de interne markt op het dienstenverkeer gevonden van ongeveer 5 procent van het totaal. Voor Nederland lag dit effect in dezelfde orde van grootte.

De gevolgen van de vorming van de interne markt voor de buitenlandse directe investeringen zijn eveneens omvangrijk. In de periode 1981–2005 nam voor de EU als geheel de

8 Straathof et al. (2008). Zie voor een samenvatting Lejour et al. (2008).

invloed van de interne markt op de uitgaande directe investeringen toe van bijna 4 procent van het totaal tot ongeveer 11 procent. Voor de binnenkomende directe investeringen was dit nog sterker, namelijk van ruim 13 procent van het totaal tot 17 procent. Nederland profiteerde net als bij het goederenverkeer ook hier bovengemiddeld. De uitgaande directe investeringen namen als gevolg van de interne markt toe van ruim 4 procent van het totaal tot 15 procent; de binnenkomende directe investeringen kwamen als gevolg van de interne markt tussen de 14 en de 18 procent hoger uit.

Wat is uiteindelijk het gevolg van deze toegenomen handel in goederen en diensten en van de hogere buitenlandse directe investeringen op het bbp? De CPB-studie komt voor de EU als geheel op een positief effect van de interne markt op het bbp van de unie van zo'n 3 procent. Voor Nederland blijkt dit effect zelfs twee keer zo hoog uit te komen. Maar daarmee zijn we er nog niet. De baten van de interne markt hebben zich tot op dit moment nog niet volledig doen gelden. Op langere termijn kan de winst als gevolg van de interne markt voor de EU oplopen tot 8 procent van het bbp, en voor Nederland tot 15 procent. In de huidige verhoudingen betekent dit dat ons land dankzij de interne Europese markt ieder jaar opnieuw zo'n 35 mld euro meer verdient dan in de situatie waarin het geen lid was van de EU. Op de lange duur kan dit voordeel volgens de CPB-studie oplopen tot ongeveer 90 mld euro per jaar! Vergeleken met deze bedragen gaat het bij de betalingen aan en uit Brussel om wisselgeld.

De lidstaten in het algemeen, en Nederland in het bijzonder, profiteren dus substantieel van de ontwikkeling van de Europese interne markt. Is daarmee de discussie over de nettopositie van de baan? Te vrezen valt van niet. Want voor rationeel calculerende burgers – en vooral politici – is het devies om de voordelen van de interne markt te incasseren en tegelijkertijd te proberen om een zo gunstig mogelijke nettopositie voor elkaar te krijgen. Het gedrag van politici zal met andere woorden als gevolg van de CPB-studie niet fundamenteel veranderen. Te hopen valt slechts dat deze studie de beeldvorming bij het grote publiek enigszins in perspectief plaatst. Nederland betaalt op dit moment inderdaad (iets) meer aan de EU dan het van de unie ontvangt. En de uitgaven die de EU doet zullen – ondanks het feit dat ze 1 procent van het bbp van de unie niet te boven gaan – inderdaad wel de nodige ondoelmatigheden meebrengen. Maar zonder ons lidmaatschap van de EU zou het nationale bbp op dit moment al 6 procent lager uitkomen. Het verlies aan werkgelegenheid zou in dezelfde orde van grootte liggen. *What's in it for us?* Heel veel, en er ligt op termijn nog veel meer in het verschiet!

5.4 De Europese begroting

De uitgaven van de Europese Unie belopen al sinds jaar en dag rond 1 procent van het bruto nationaal inkomen (bni) van de gezamenlijke lidstaten. De bepaling van de omvang van de Europese uitgaven verloopt in een aantal stappen. De Europese begroting mag geen tekort vertonen, terwijl aan de ontvangsten (de 'eigen middelen') een absolute bovengrens is gesteld van 1,24 procent van het bni van de lidstaten. Zodoende kunnen de uitgaven van de Unie nooit boven deze grens uitkomen. Iedere zeven jaren wordt een meerjarenbegroting vastgesteld, die de naam *financiële perspectieven* draagt. De jaarlijkse begroting van de EU

dient altijd binnen de grenzen van deze financiële perspectieven te blijven. Zowel de perspectieven als de jaarbegroting betreffen in eerste instantie de toegestane omvang van verplichtingen om uitgaven te doen. Deze verplichtingen worden *vastleggingskredieten* genoemd. De feitelijke betalingen die in een jaar worden gedaan, ofwel de *betalingskredieten*, liggen doorgaans weer iets onder de vastleggingskredieten.

Op dit moment zijn de financiële perspectieven 2007–2013 van kracht (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Financiële perspectieven, 2007–2013

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vastleggingskredieten (mld euro)	124,5	132,8	136,2	139,5	142,6	147,2	152,0
Idem, in procenten bni	1,04	1,06	1,04	1,02	1,00	0,99	0,98

Bron: Tweede Kamer (2008-2009b)

Uit tabel 5.4 komt duidelijk de gezamenlijke wens naar voren om de Europese uitgaven tot en met 2013 langzaam aan iets te beperken, van ruim 1 procent bni tot net iets daaronder. Daarbij blijven de Europese meerjarencijfers in alle jaren ruim binnen de grens van 1,24 procent bni, die voortvloeit uit het maximum aan eigen middelen.

De recessie die in 2008 begon en die zich in 2009 in alle hevigheid ontwikkelde, heeft de besluitvormers in Brussel er echter toe gebracht van dit pad af te wijken. De (voorgestelde) begroting voor 2010 laat een plotselinge relatieve stijging van de uitgaven zien (tabel 5.5).

Tabel 5.5 Begroting Europese Unie, 2009 en 2010

	2009	2010
Vastleggingskredieten (mld euro)	133,8	138,6
Idem, in procenten bni	1,03	1,18

Bron: website Europese Commissie

De uitgaven zoals die voor 2009 zijn begroot, liggen bijna $2\frac{1}{2}$ mld euro beneden het bedrag uit de financiële perspectieven voor dat jaar. Doordat het bni van 2009 een stuk lager uitvalt dan bij het opstellen van de financiële perspectieven werd voorzien, komen de uitgaven in procenten van dat bni in 2009 slechts fractioneel lager uit dan in de perspectieven (1,03 versus 1,04 procent bni). In het begrotingsjaar 2010 gaat dat naar verwachting echter anders. Ook voor dit jaar geldt dat het bni tegenvalt in vergelijking met de vooruitzichten zoals die in 2007 bestonden. De begroting die door de Europese Commissie naar de Europese Raad en het Europese Parlement is gestuurd, bevat uitgaven die nog geen miljard euro onder de financiële perspectieven liggen. Het gevolg van dit negatieve noemereffect is dat de uitgavenquote van de EU in 2010 lijkt te zullen oplopen van 1,03 naar 1,18 procent bni. Door de uitgaven niet aan te passen aan een dalend nationaal inkomen stelt de Commissie in feite voor om de Europese economie niet alleen via de begroting van de afzonderlijke lidstaten, maar ook een

beetje via de EU-begroting te stimuleren. Dat kan begrijpelijk zijn (zie ook onderdeel 5.2), maar gevaarlijk is deze beleidsinzet wel. De economische ontwikkeling in 2010 kan zomaar nog iets verder tegenvallen dan nu wordt voorzien, en uitgaven kunnen zomaar iets hoger uitvallen dan nu wordt begroot. Alsdan dreigt de unieke situatie te ontstaan dat de uitgaven de eigen middelen (1,24 procent bni) te boven gaan. De keuze is er dan een uit twee kwaden:

- Niets doen en een tekort op de Europese begroting accepteren. Dat zou de budgetdiscipline schaden, juist vanwege het feit dat dit de eerste keer zou zijn. Bij een volgende gelegenheid is de acceptatie van een tekort minder moeilijk.
- Bezuinigen of meer eigen middelen mobiliseren. Dit houdt de budgetdiscipline intact, maar is slecht voor de economische ontwikkeling. Deze aanpak zou de nog voortdurende recessie verder verdiepen of verlengen, dan wel het ontluikende herstel tegenwerken. Ofschoon het bij de Europese begroting om relatief kleine bedragen gaat, spelen deze effecten wel een rol.

Het gaat bij de begroting voor 2010 nog slechts om een voorstel van de Europese Commissie. Het is aan de Raad en het Parlement om te bepalen of zij de door de Commissie ingeslagen weg ook op willen gaan, of dat zij kiezen voor een oplossing die de begrotingsdiscipline al op voorhand veilig stelt.

5.5 Het Europese landbouwbeleid

Het landbouwbeleid van de Europese Unie ligt al geruime tijd onder vuur van een rijkgeschakeerd leger critici. In de jaren vijftig zagen de zes landen die de unie oprichtten het als een van hun belangrijkste doelen om er voor te zorgen dat de deelnemers zelf in hun voedselbehoefte konden voorzien. Met het oog op de nagestreefde autarkie werd een systeem opgezet waarin aan de ene kant Europese landbouwproducenten – die op de wereldmarkt te duur waren – per geproduceerde dan wel geëxporteerde eenheid product subsidie ontvingen, en aan de andere kant de geïmporteerde hoeveelheden landbouwproducten van buiten de unie door middel van een heffing kunstmatig in prijs werden verhoogd. Een stelsel van garantieprijzen zorgde ervoor dat producten waarvan op de vrije markt de prijs onder de aangegeven grenswaarde zakte, door de EU tegen die garantieprijs werden opgekocht. Langzaam aan werd behalve zelfvoorziening ook inkomenssteun aan de Europese boeren een doelstelling van het landbouwbeleid.

Het landbouwbeleid was, afgemeten aan de zelf geformuleerde doelstellingen, meer dan succesvol. De boeren hadden dankzij het beleid een prijs- en daardoor ook een inkomensgarantie, de productie van landbouwproducten nam enorm toe en de unie bereikte al snel het niveau van zelfvoorziening.

Daarna ging het echter door, met negatieve gevolgen op diverse terreinen: verstoorde markten met kunstmatig hoge prijzen, pakhuizen vol boterbergen, melkplassen en andere opgekochte voorraden en een zware belasting van het milieu en van het dierenwelzijn.

Aanvankelijk trachtten beleidsmakers de uitwassen van het landbouwbeleid nog met lapmiddelen tegen te gaan. Voorbeelden daarvan zijn quota voor de productie (melk, mest, vis), subsidies op het *niet* produceren, ofwel op het braak laten liggen van landbouwgrond, en de zogenoemde *bergboerenregeling*. Deze laatste regeling werd in 1975 ingevoerd om boeren

in gebieden die door ligging, bodemstructuur of anderszins problemen met de rentabiliteit meebrengen van extra ondersteuning te voorzien. Hierbij werd vooral gedacht aan boeren in bergachtige gebieden, vandaar de naam van de regeling. Door de algemene vormgeving van de regeling konden echter ook landbouwers in vlakke landen ruimschoots van de bergboerenregeling gebruik maken. In Nederland – bepaald geen bergachtig land – profiteren ruim 6.000 boeren van deze regeling, omdat hun bedrijven in aangewezen ‘probleemgebieden’ liggen. Dat wordt in Nederland ingevuld met de kenmerken hoog waterpeil, kleine percelen, schaduwwerking door boomsingels, en het optreden van overstromingen. Andere landen zijn soms nog veel ruimhartiger met het toewijzen van subsidiabele probleemgebieden. Nederland heeft ‘slechts’ 20 procent van haar landbouwareaal als probleemgebied aangewezen, terwijl dit in de meeste andere EU-lidstaten meer dan 40 procent is, en het in Luxemburg en Finland is opgelopen tot 100 procent.⁹

Allengs kreeg echter de gedachte steun dat het met *ad hoc*-maatregelen niet zou lukken om de landbouw in Europa tot een doelmatige en duurzame sector om te vormen.

Dit mondde in 2005 uit in een fundamentele wijziging van het landbouwbeleid. Vanaf dit moment werden de betalingen van de EU aan de boeren losgekoppeld van hun productie. Het nieuwe systeem werd *cross compliance* genoemd. Hierin zijn de meeste overdrachten gerelateerd aan de inachtneming van regels met betrekking tot het milieu, de volksgezondheid, de gezondheid van dieren en planten, het dierenwelzijn en het in goede landbouw- en milieuconditie houden van landbouwgrond.¹⁰

Door deze wijziging is een belangrijke perverse prikkel uit het systeem verdwenen. Overproductie als gevolg van kunstmatig hoog gehouden landbouwprijzen is in principe niet meer aan de orde. Daarmee kan een substantiële doelmatigheidswinst worden geboekt. Het nieuwe systeem vertoont echter wel enkele grote mankementen.

Ten eerste continueerde het bij de invoering in 2005 nog een aantal ondoelmatigheden uit het oude landbouwbeleid. De belangrijkste daarvan zijn de verschillende quota. Eind 2008 is een belangrijke stap gezet op weg naar het opheffen van deze beperkingen. De productiebeperking op graan werd meteen opgeheven, terwijl het melkquotum in stapjes wordt verlaagd totdat het in 2015 definitief wordt afgeschaft. Verder werd de braakleggingsregeling voor akkerbouwgewassen beëindigd.

Ten tweede is het systeem van *cross compliance* buitengewoon gevoelig voor misbruik en oneigenlijk gebruik. De Europese Rekenkamer schetst in een rapport uit 2008 een onthutsend beeld van de nieuw gevormde situatie.¹¹ Kort samengevat concluderen de Europese rekenmeesters dat het stelsel van *cross compliance* geen goed gedefinieerde doelstellingen heeft, dat het bereik ervan niet duidelijk is, de regelgeving ervan te ingewikkeld is, het stelsel niet goed is afgestemd op de plattelandsontwikkeling, de lidstaten hun verantwoordelijkheid om doeltreffende controle- en sanctiesystemen toe te passen niet nemen, dat de gegevens die

9 Terluin (2008).

10 Europese Rekenkamer (2008), 8.

11 Europese Rekenkamer (2008).

de lidstaten over controles en inbreuken verstrekken onbetrouwbaar zijn, dat het toezicht van de Europese Commissie op de prestaties gebrekkig is, en dat de sancties op overtredingen onevenredig laag zijn.¹² Ter illustratie: lidstaten moeten zelf de te controleren voorschriften vaststellen. Nederlandse inspecteurs moeten in de praktijk volgens hun checklist 2007 bij bezoeken ter plaatse 172 verschillende wettelijke bepalingen controleren.¹³ Landbouwbedrijven worden doorgaans in de zomermaanden gecontroleerd, maar een groot aantal te controleren normen is afhankelijk van landbouwactiviteiten die in andere seizoenen plaatsvinden (ploegen, mest verspreiden, grasland maaïen).¹⁴ En als er tenslotte toch een overtreding wordt geconstateerd, valt de sanctie vaak disproportioneel laag uit. Zo werd een landbouwer die werd betrapt op het gebruik van illegale groeihormonen – waarmee duizenden euro's per jaar worden verdiend – bestraft met een boete van 94,04 euro.¹⁵ Kortom: een lage pakkans, gecombineerd met een lage strafmaat moet volgens de rechtseconomie wel leiden tot ongewenst gedrag op grote chaal. In de huidige situatie is weliswaar de prikkel tot overproductie verdwenen, maar is deze vervangen door een prikkel tot misbruik of oneigenlijk gebruik van de Europese regelgeving. Een oplossing voor dit probleem is in de verste verten nog niet binnen bereik. Zodoende is in het Europese landbouwbeleid voorshands de ene verspilling vervangen door de andere.

Binnen de Europese Unie leeft fundamentele onenigheid over het in de toekomst te voeren landbouwbeleid. Een groep landen, waaronder Frankrijk, wil het systeem van *cross compliance* in grote lijnen laten voortbestaan. Dat Frankrijk op dit moment de grootste ontvanger is van landbouwsteun zal aan dit streven ongetwijfeld debet zijn. Daar tegenover staan enkele landen, waaronder Groot-Brittannië, Zweden en Nederland, die menen dat landbouwsteun sterker gekoppeld moet gaan worden aan activiteiten op het gebied van milieu en landschap ('groen') en van waterberging ('blauw').

Tot 2013 liggen de afspraken met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid in grote lijnen vast. De strijd gaat zodoende om de vormgeving van het beleid in de periode daarna. Afgesproken is in elk geval dat de rechtstreekse betalingen aan de boeren worden verlaagd en dat de daarmee vrijkomende middelen worden gestort in een fonds voor plattelandsontwikkeling. De discussie zal zich zodoende toespitsen op de vraag hoe deze middelen vervolgens over de landbouwers worden verdeeld.

Hoezeer de leer en het leven van elkaar kunnen verschillen, werd duidelijk in januari 2009. In reactie op de sterk verlaagde marktprijzen voor zuivel besloot de Europese Landbouwcommissaris Fischer Boel om met ingang van 1 januari 2009 de particuliere opslag van boter weer te subsidiëren en om vanaf 1 maart ongelimiteerd boter en melkpoeder op te kopen tegen een garantieprijs. Vanaf 15 maart kunnen producenten van boter en melkpoeder ook weer exportsubsidies krijgen.¹⁶ Het lijkt wat de zuivelproductie betreft of we, nota bene na de beslissingen van eind 2008 over het toekomstige landbouwbeleid, weer terug zijn in de

12 Europese Rekenkamer (2008), 5.

13 Europese Rekenkamer (2008), 22.

14 Europese Rekenkamer (2008), 33.

15 Europese Rekenkamer (2008), 38.

16 De Volkskrant, 26 januari 2009.

situatie van vóór 2005. Er zal nog heel wat water naar de zee vloeien voor het Europese landbouwbeleid voldoet aan de met de mond beleden doelstellingen van doelmatigheid en duurzaamheid.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag: Sdu Uitgeverij
- European Commission (2008), *Public Finances in EMU - 2008*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- European Commission (2009), *Interim Forecast January 2009*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Europese Rekenkamer (2008), *Is 'cross compliance' als beleid doeltreffend? Speciaal verslag nr. 8/2008*, Luxembourg: Europese Rekenkamer
- Groot, H. de (2008), Europese financiën in het oog van de rekenmeester, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 99-110
- 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
- Lejour, A., B. Straathof, G.-J. Linders, en J. Möhlmann (2008), Vijftig jaar voordeel van de Interne Markt, *Economisch Statistische Berichten*, 93(4547), 682-684
- 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
- Straathof, B., G.-J. Linders, A. Lejour, and J. Möhlmann (2008), *The Internal Market and the Dutch Economy. Implications for Trade and Economic Growth*, CPB Document No. 168, The Hague: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis
- Terluin, I. (2008), *De bergboerenregeling in Nederland*, Agri-monitor, juli, Wageningen: LEI/Wageningen UR
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2009)*, 31 700, nr. 1
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Bijlage bij de Staat van de Europese Unie 2008-2009. Bijlage*, 31 702, nr. 2

De kwaliteit van het onderwijs

H.M. Bronneman-Helmerts

6.1 Inleiding

De kwaliteit van het in Nederland gegeven onderwijs baart velen ernstige zorgen. Dat is althans het beeld dat oprijst uit twee spraakmakende rapporten: het in september 2007 verschenen advies van de Commissie Leraren (de Commissie-Rinnooy Kan) en het in februari 2008 uitgebrachte rapport van de Tijdelijke Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijs-vernieuwingen (de Commissie-Dijsselbloem).¹ Rinnooy Kan en de zijnen concludeerden dat Nederland aan de vooravond staat van een dramatisch tekort aan kwalitatief goede leraren. Volgens de parlementaire onderzoekscommissie heeft de overheid haar kerntaak, het zeker stellen van de kwaliteit van het onderwijs, in de afgelopen jaren ernstig verwaarloosd.

Het onderwijsbeleid van het in 2007 aangetreden kabinet-Balkenende IV sluit op belangrijke punten aan bij de conclusies van bovengenoemde commissies. Er is sprake van een duidelijke koerswijziging ten opzichte van het door eerdere kabinetten uitgestippelde beleid. De kwaliteit van het onderwijs zal worden verbeterd door meer aandacht te schenken aan basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal, door kennisoverdracht op school weer meer centraal te stellen, door exameneisen aan te scherpen, door leraren meer professionele ruimte en scholingsmogelijkheden te bieden en door het ambitieniveau binnen het hele onderwijsstelsel te verhogen.²

In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde hoe de kwaliteit van het onderwijs zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld en welke beleidswijzigingen nodig zijn om het niveau van het onderwijs te verhogen.

6.2 Uitgaven

Het percentage van het bruto binnenlands product (bbp) dat overheid (ministeries, gemeenten) en private sector (bedrijven en gezinshuishoudens) voor onderwijs(instellingen)

¹ Commissie Leraren (2007) (rapport van de Commissie-Rinnooy Kan), Tweede Kamer (2007-2008a) (rapport van de Commissie-Dijsselbloem).

² Tweede Kamer (2008-2009).

uitgeven vormt een belangrijke indicator voor de bereidheid van de samenleving om in het onderwijs te investeren. Toch is een relativering op haar plaats. De uitgavenquote voor deze vorm van arbeidsintensieve dienstverlening hangt in hoge mate samen met de leeftijdsopbouw van de bevolking: een vergrijsd land hoeft voor een vergelijkbaar onderwijsniveau minder uit te geven. Bovendien hangt de quote af van de relatieve beloning van onderwijsgegenden in vergelijking met andere werknemers in de nationale economie. Een land waar onderwijzers en docenten in verhouding tot de rest van de beroepsbevolking goed verdienen zal een groter deel van zijn bbp aan onderwijsuitgaven besteden dan een land waar de onderwijsgegenden karig worden beloond. De afgelopen jaren werden woordvoerders van belanghebbende organisaties niet moe het dalende peil van de onderwijsuitgaven aan de kaak te stellen. Tussen 1979 en 1998 is de quote in Nederland gezakt van 7,8 naar 5,2 procent van het bbp. Nadien besteedde Nederland jaarlijks rond de 5 procent van het bbp aan onderwijs. Daarmee scoorde ons land in 2005 beneden het EU-gemiddelde van 5,5 procent (EU19). Finland, een land dat ons sinds enkele jaren vanwege de hoge onderwijsprestaties vaak ten voorbeeld wordt gesteld, gaf in dat jaar 6 procent van het bbp aan onderwijs uit, net als België en Frankrijk. Het Centraal Bureau voor de Statistiek heeft de nationale uitgavenquote echter onlangs naar boven bijgesteld tot 6,3 procent bbp in 2005 en 2006 en 6,1 procent bbp in 2007. Deze statistische correctie hangt samen met een aanvankelijk aanzienlijk onderschatte, flinke toename van de onderwijsuitgaven van het bedrijfsleven, vooral in verband met de begeleiding van duale leerlingen en stagiaires.³ Het niveau van de onderwijsuitgaven in Nederland komt daardoor op een niveau dat vergelijkbaar is met dat in andere West-Europese landen.

Allereerst geeft tabel 6.1 een beeld van de ontwikkeling van de overheidsuitgaven per leerling/student in de verschillende onderwijssectoren.

Tabel 6.1 Onderwijsuitgaven per deelnemer (prijzen 2000, x 1.000 euro)

	2000	2004	2006	2007	Ontwikkeling 2000-2007 (in %)
Basisonderwijs	3,7	4,5	4,5	4,4	19
Speciaal onderwijs	8,7	11,8	11,8	12,3	41
Voortgezet onderwijs	6,1	6,7	6,7	6,8	10
Middelbaar beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	6,8	7,5	7,8	7,9	16
Hoger beroepsonderwijs (exclusief onderzoek)	7,2	7,4	7,3	7,5	4
Wetenschappelijk onderwijs (exclusief onderzoek)	8,2	7,7	7,5	7,3	-11

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), 238

Tabel 6.1 laat zien dat de uitgavenontwikkeling per onderwijssector nogal uiteenloopt. In de periode 2000–2007 zijn de overheidsuitgaven per deelnemer verreweg het sterkst gestegen in

3 Organisation for Economic Co-operation and Development (2008), 238; Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), 6, 103, 237.

het speciaal onderwijs. In de sector van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie namen de uitgaven per deelnemer eveneens flink toe, onder andere met het oog op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en het inrichten van praktijklokalen. De voor inflatie gecorrigeerde uitgaven per student in het wetenschappelijk onderwijs daalden daarentegen maar liefst met 11 procent.

6.3 De kwaliteit van het onderwijs: diverse gezichtspunten

Bij discussies over de kwaliteit van het onderwijs maakt het nogal wat uit welk gezichtspunt wordt gekozen. Ouders vinden andere dingen belangrijk dan werkgevers, of schoolleiders. In dit hoofdstuk wordt vooral aandacht besteed aan de kwaliteit van het onderwijs in termen van *resultaten* (diploma's en het kennisniveau van de schoolverlaters). Omdat de geboekte onderwijsresultaten in belangrijke mate afhangen van de kwaliteit van het onderwijsproces (de organisatie van het onderwijs en de pedagogisch-didactische aanpak) en de kwaliteit van de *input* (de kwaliteit van het personeel of de aard van de leerlingenpopulatie) komen ook proces- en inputkenmerken aan de orde. De kwaliteit van het onderwijs kan op verschillende niveaus worden vastgesteld, bijvoorbeeld op het niveau van de individuele leerling, van groepen van leerlingen (bijvoorbeeld leerlingen met een handicap of van allochtone herkomst), van een school of opleiding, of van het onderwijsstelsel als geheel (bijvoorbeeld het percentage jongvolwassenen dat aan het hoger onderwijs deelneemt). In beschouwingen over de kwaliteit van het onderwijs wordt niet alleen gebruik gemaakt van *objectieve* gegevens (zoals de Cito-eindtoets Basisonderwijs of slagingspercentages voor de eindexamens in het voortgezet onderwijs), maar ook van *subjectieve* oordelen (tevredenheid met de school, het onderwijs of het niveau van de opleiding). Oordelen over de kwaliteit van het onderwijs op landelijk niveau worden meestal gebaseerd op *tijdreeksen* (ontwikkeling van het rekenniveau in het basisonderwijs) of op *internationale vergelijkingen* van leerprestaties. In dit hoofdstuk komen al deze invalshoeken aan de orde.

6.4 Wat is bekend over de onderwijskwaliteit?

De kwaliteit van het basisonderwijs

Het basisonderwijs is met ruim 1,5 mln leerlingen verreweg de meest omvangrijke onderwijssector. De Cito-eindtoets Basisonderwijs vormt een belangrijk gegeven in discussies over de kwaliteit van het onderwijs. Ongeveer 85 procent van alle basisscholen neemt aan de Cito-toets deel. De individuele toetsscore vormt een objectief en onafhankelijk gegeven bij de keuze van een school voor voortgezet onderwijs, naast het advies van de basisschool. De landelijk gemiddelde standardscore op de toets was de afgelopen zeven jaar (2002–2008) redelijk stabiel (rond de 535). Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de onderwijsresultaten de afgelopen jaren ongeveer gelijk zijn gebleven. Doordat niet elk jaar dezelfde scholen aan de eindtoets deelnemen, zijn de leerlingenpopulaties niet van jaar tot jaar vergelijkbaar. Bovendien laten scholen vaak een deel van de leerlingen niet aan de eindtoets meedoen.⁴ Aan

4 Cito (2008), Inspectie van het onderwijs (2006).

het verloop van de gemiddelde standaardscore kunnen dan ook geen conclusies worden verbonden over de ontwikkeling van het eindniveau van het basisonderwijs.

De Cito-eindtoets wordt niet alleen gebruikt voor het schooladvies bij de overgang naar het voortgezet onderwijs, maar ook als indicator voor de kwaliteit van de school. De gemiddelde Cito-score vormt een belangrijk gegeven in het oordeel van de inspectie over de kwaliteit van de school, naast andere kwaliteitskenmerken zoals het schoolklimaat, het leerstofaanbod, de leerlingenzorg en de pedagogisch-didactische aanpak. Omdat scholen met veel leerlingen uit allochtone en/of autochtone achterstandsmilieus over het algemeen lagere gemiddelde schoolscores behalen dan scholen waar overwegend kinderen van hoogopgeleide ouders naar toe gaan, houdt de inspectie bij de beoordeling rekening met verschillen in samenstelling van de leerlingenpopulatie tussen scholen.

Volgens het *Onderwijsverslag over het jaar 2006/2007* vertrekken leerlingen aan het eind van groep 8 op 5 procent van de ruim 6.900 basisscholen met een te laag prestatieniveau. Negen procent van de scholen slaagt er niet in om leerlingen in de loop van de basisschoolperiode voldoende te laten presteren.⁵ Onderzoek van de inspectie wijst verder uit dat tussen basisscholen grote verschillen in rekenprestaties voorkomen. Bijna een kwart van de scholen presteert onder het gemiddelde niveau dat, gegeven de achtergrond van de leerlingenpopulatie, mogelijk zou zijn. Daar staat tegenover dat meer dan een kwart van de scholen juist bovengemiddeld presteert. Rekenzwakke scholen komen relatief vaak voor in de provincies Friesland, Groningen, Drenthe en Flevoland. Ze schieten onder andere tekort in het aanbieden van de lesstof tot en met het niveau van groep 8, het realiseren van een taakgerichte werksfeer, het geven van duidelijke uitleg en het evalueren van de prestaties van hun leerlingen. Rekensterke scholen, die naar verhouding vaak in Noord-Brabant en Limburg te vinden zijn, besteden meer tijd aan rekenen.⁶

Het Cito peilt sinds twintig jaar ook met enige regelmaat hoe het er voorstaat met het niveau van het onderwijs in verschillende vakken en leergebieden (Periodiek Peilingonderzoek Onderwijsniveau in Nederland). Bij dit onderzoek maken duizenden leerlingen een speciaal voor een bepaald vak- of leergebied ontwikkelde toets. Voor de beoordeling wordt gebruik gemaakt van twee standaarden, die zijn opgesteld door een aantal deskundigen die goed bekend zijn met het basisonderwijs. De standaard 'voldoende' geeft een vaardigheidsniveau aan dat volgens de deskundigen door ongeveer driekwart van de leerlingen bereikt zou moeten worden. Daarnaast kent peilingonderzoek een minimum standaardniveau, waaraan aan het eind van het basisonderwijs zeker 90 tot 95 procent van de leerlingen zou moeten voldoen. Uit een in 2005 verschenen rapport over het reken- en wiskundeonderwijs aan het eind van de basisschool bleek dat leerlingen tussen 1992 en 2004 weliswaar vooruitgang hadden geboekt in hun inzicht in de structuur van getallen, de relaties tussen getallen en in het gebruik van rekenmachines, maar dat ze in de basisbewerkingen optellen, aftrekken, vermenigvuldigen en delen achteruit waren gegaan.⁷ Volgens de inspectie houdt een en ander ver-

5 Inspectie van het onderwijs (2008a), 26-32.

6 Inspectie van het onderwijs (2008b).

7 Janssen et al. (2005).

band met de inmiddels vrijwel volledige invoering van realistische reken/wiskundemethodes in het basisonderwijs.⁸

In 2007 luidde een oud-medewerker van het Cito, die nauw bij de peilingonderzoeken betrokken was, de noodklok over het dalende kennisniveau van leerlingen aan het eind van het basisonderwijs. De prestaties waren niet alleen bij rekenen en taal onder de maat, maar ook bij kennisvakken als aardrijkskunde, geschiedenis, en natuur. De kwaliteit van het basisonderwijs zou vooral tekortschieten door te weinig ambitie. De heersende idee is dat onderwijs leuk moet zijn. Alles wat leren minder aangenaam maakt, of inspanning kost (spelling, grammatica, jaartallen leren, sommen maken) is de afgelopen decennia uitgebannen, aldus Van Dam.⁹ Het jaar daarop concludeerde het Cito zelf dat het niveau van het basisonderwijs in de verschillende vak- en leergebieden al jaren niet vooruitgaat en achterblijft bij wat wenselijk is. In veel van de inmiddels vijftig gehouden peilingonderzoeken moest worden vastgesteld dat minder dan 60 procent of zelfs minder dan de helft van de leerlingen het standaardniveau haalde.¹⁰

Internationaal vergelijkend onderzoek geeft eveneens inzicht in de ontwikkeling van het onderwijsniveau van leerlingen in het basisonderwijs. Uit een onlangs verschenen onderzoek naar de rekenprestaties van kinderen van negen en tien jaar (groep 6) blijkt dat Nederlandse leerlingen sinds 1995 slechter zijn gaan rekenen. Was in 1995 de gemiddelde score nog 549, in 2003 was die gedaald naar 540 en in 2007 naar 535. Desondanks scoren de Nederlandse leerlingen echter nog steeds bovengemiddeld. Ze nemen op de wereldranglijst de negende plaats in na een enkele Aziatische landen, maar vóór Denemarken (523), Zweden (503) en Noorwegen (473).¹¹ Het onderzoek geeft geen antwoord op de vraag waarom de rekenprestaties achteruit zijn gegaan. Volgens de Nederlandse projectleider zou dit een gevolg kunnen zijn van het toenemende gebruik van rekenmachines, van een minder sturende rol van de docent en van het meer zelfstandig werken door leerlingen.¹²

Internationaal vergelijkend onderzoek naar leesprestaties laat zien dat Nederlandse kinderen van negen en tien jaar ook minder goed lezen dan vijf jaar geleden. Stond Nederland in 2001 met een gemiddelde score van 554 punten nog op de tweede plaats van de wereldranglijst, in 2006 was de gemiddelde score gedaald naar 547 en Nederland naar een twaalfde plaats.¹³

Ouders tonen zich over het algemeen tevreden met de kwaliteit van de basisschool van hun kind. In 2008 gaven ze de school een gemiddeld rapportcijfer 7,5; iets lager dan in 2007 toen nog een 7,8 werd genoteerd. De leraar kreeg in 2008 gemiddeld een 7,7. Het meest tevreden zijn ouders over de persoonlijke/individuele begeleiding van hun kind (22 procent van de ouders); het meest bezorgd zijn ze over de grootte van de klassen (15 procent), het leraren-

8 Inspectie van het onderwijs (2008a), 173.

9 Van Dam (2007).

10 Van der Schoot (2008).

11 Mullis *et al.* (2008), 34.

12 Bouma (2008).

13 Mullis *et al.* (2007).

tekort (10 procent) en het feit dat er te weinig geld is voor het basisonderwijs (10 procent). Over de opgestoken basiskennis en basisvaardigheden maakt slechts 4 procent van de ouders zich zorgen.¹⁴

Ondertussen breken beleidsmakers zich het hoofd over het groeiend aantal leerlingen dat onvoldoende kan lezen en rekenen. In de eind 2007 gepresenteerde *Kwaliteitsagenda voor het Primair Onderwijs* staat de versterking van basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal centraal. In de toekomst zal duidelijk worden vastgelegd wat leerlingen aan het eind van het basisonderwijs moeten kennen en kunnen. Scholen moeten meer opbrengstgericht gaan werken en het aantal zeer zwakke basisscholen dient te worden gehalveerd.¹⁵ Een expertgroep heeft inmiddels advies uitgebracht over de referentieniveaus waaraan leerlingen op verschillende momenten in hun schoolloopbaan (basisonderwijs, voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs) moeten voldoen. Die referentieniveaus moeten zichtbaar maken welke kennis en vaardigheden noodzakelijk (fundamentele kwaliteit) of na te streven zijn (streefkwaliteit). In hun beleidsreactie onderschrijven de bewindslieden de urgentie van de problemen. De referentieniveaus zullen wettelijk worden vastgelegd. De operationalisering en invoering ervan zullen echter nog de nodige tijd in beslag nemen.

De kwaliteit van het voortgezet onderwijs

In het schooljaar 2007-2008 gingen 941.000 leerlingen naar het voortgezet onderwijs. Na de eerste twee leerjaren, waarin een deel van de leerlingen nog van schooltype verandert, bezoekt 56 procent het vmbo en 44 procent het havo/vwo.¹⁶ Bijna een kwart van de vmbo-leerlingen¹⁷ krijgt leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) in verband met leerachterstanden of psychosociale problemen.

Het voortgezet onderwijs is de enige onderwijssector waar centrale examens worden afgenomen. Het eindexamen in het voortgezet onderwijs bestaat uit een door de school afgenomen schoolexamen (SE), dat per school verschilt, en een landelijk centraal examen (CE) dat voor alle leerlingen van dezelfde schoolsoort hetzelfde is. Leerlingen slagen voor het eindexamen als het gemiddelde van de cijfers voor het SE en het CE voldoende is. Schoolexamens en centrale examens hebben elk een eigen karakter. Schoolexamens bieden de mogelijkheid om de prestaties van leerlingen te beoordelen in bijvoorbeeld de spreekvaardigheid in een vreemde taal of in nieuwe onderwijsdoelen als zelfstandig leren, kunnen samenwerken of het maken van een werkstuk. Bij het centraal examen worden vooral cognitieve kennis en inzicht getoetst.

Het centraal examen voortgezet onderwijs biedt binnen ons onderwijsbestel verreweg het stevigste ankerpunt om kwaliteit te meten. Als gevolg van verschillende onderwijsvernieuwingen die in de jaren negentig in het voortgezet onderwijs zijn ingevoerd – de basis-

14 Plantinga et al. (2008).

15 Tweede Kamer (2007-2008d).

16 Havo/vwo = hoger algemeen voortgezet onderwijs/voorbereidend wetenschappelijk onderwijs.

17 Vmbo = voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs.

vorming, de profielen en het studiehuis in de tweede fase van het havo/vwo,¹⁸ alsmede de samenvoeging van mavo en (i)vbo tot vmbo – is in de inhoud van het gegeven onderwijs veel veranderd. Omdat de inhoud van de examens meebeweegt met de veranderende inhoud van het onderwijs, meten de centrale examens in de loop van de tijd dan ook niet hetzelfde.

Tussen 1990 en 2007 zijn vooral de slagingspercentages voor de eindexamens in het havo en het vwo toegenomen: in het havo van 82 naar 89 procent en in het vwo van 88 naar 92 procent. De stijging vond met name plaats na de invoering, eind jaren negentig, van de vernieuwde tweede fase (profielen en het studiehuis). In diezelfde periode groeide ook de deelname aan het havo, en vooral aan het vwo. In het derde leerjaar van het havo/vwo steeg het deelnamepercentage van 32 in 1990 naar 44 in 2007. In het vmbo bleef het slagingspercentage sinds het begin van de jaren negentig ongeveer gelijk. De invoering van centrale examens in het vmbo, bedoeld om het niveau van het onderwijs te verhogen, heeft daar geen verandering in gebracht. Opmerkelijk is dat leerlingen die leerwegondersteuning krijgen bijna even vaak slagen als leerlingen die geen extra ondersteuning nodig hebben.

Dit roept de vraag op of de destijds beoogde niveauverhoging eigenlijk wel is gerealiseerd. De stijging van het slagingspercentage in het havo/vwo kan voor een deel worden verklaard door de prominenter plaats die het schoolexamen binnen het totale examen is gaan innemen. Sinds de invoering van de profielen is het aantal vakken in de bovenbouw verdubbeld. Slechts een deel daarvan wordt met een centraal examen afgesloten. Het schoolexamen biedt door het aantal toetsmomenten en herkansingsmogelijkheden veel meer correctiemogelijkheden voor leerlingen, dan het centraal examen. In 2007 publiceerden De Lange en Dronkers een onderzoek waaruit bleek dat sinds 1997 een steeds grotere discrepantie is ontstaan tussen de schoolexamencijfers en de cijfers voor het centraal schriftelijk examen. Bij het havo nam het verschil tussen het gemiddelde SE-cijfer en het gemiddelde CE-cijfer toe van 0,04 in 1997 naar 0,18 in 2005. In het vwo groeide het verschil in diezelfde periode van 0,15 tot 0,40 punt. Bij het vwo was dus niet alleen de discrepantie groter, maar ook de groei van het verschil tussen het SE- en CE-cijfer.¹⁹ Het onderzoek maakte ook zichtbaar dat het verschil groter is, wanneer de school een hoog percentage allochtone leerlingen kent. Ook bij particuliere scholen bestaan vaak grote verschillen tussen het gemiddelde cijfer voor het schoolexamen en het centraal examen.

Nader onderzoek van de inspectie wijst uit dat de discrepantie tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen in 2006 verder is toegenomen. De toename in het verschil tussen schoolexamen en centraal examen kan vrijwel volledig worden verklaard door een daling van de cijfers op het centraal examen. Op respectievelijk 14, 11 en 30 procent van de reguliere scholen voor vmbo (gemengde en theoretische leerweg), havo en vwo bedroeg de discrepantie over drie achtereenvolgende jaren meer dan een half punt.²⁰

18 Basisvorming is een gemeenschappelijk aanbod van vijftien vakken voor alle leerlingen in de eerste twee leerjaren van het voortgezet onderwijs. Profielen zijn combinaties van vakken in de bovenbouw van het havo/vwo, die voorbereiden op verschillende sectoren in het hoger onderwijs. Het studiehuis is een nieuwe pedagogisch-didactische aanpak die de zelfstandigheid en zelfwerkzaamheid van leerlingen moet bevorderen.

19 Het verschil heeft alleen betrekking op vakken waarin zowel schoolexamen als centraal examen is gedaan; De Lange en Dronkers (2007).

20 Inspectie van het onderwijs (2007).

Dit alles leidt niet alleen tot rechtsongelijkheid, maar vermindert ook het vertrouwen in de waarde van het diploma. Inmiddels liggen voorstellen ter tafel om de eisen voor het examen aan te scherpen. Leerlingen kunnen in de toekomst alleen slagen als het eindcijfer voor het centraal examen gemiddeld voldoende is. Momenteel scoort op vrijwel alle scholen ten minste 10 procent van de leerlingen op het centraal examen gemiddeld lager dan een zes.²¹ Examenkandidaten in het havo en vwo mogen binnen de vakken Nederlands, Engels en wis-kunde bovendien nog maar maximaal één vijf als eindcijfer halen.

Door de vele veranderingen in het onderwijs en in de wijze van examinering laten ook de examengegevens geen uitspraken toe over de ontwikkeling van het niveau van het onderwijs. Ontwikkelingen in de slaagpercentages en de groeiende discrepantie tussen de cijfers voor het schoolexamen en het centraal examen roepen daarover wel vragen op. Dit temeer, daar ook de deelname aan het havo, en vooral aan het vwo, in de afgelopen jaren sterk is toegenomen.

Ook internationaal vergelijkend onderzoek geeft aanleiding tot zorg. Zo blijkt dat vijftienjarige Nederlandse leerlingen weliswaar beter lezen dan hun leeftijdgenoten in België, Duitsland en Groot-Brittannië, maar dat hun leesprestaties tussen 2000, 2003 en 2006 duidelijk zijn gedaald. Van de vijftienjarigen moet 5 procent als (functioneel) analfabeet worden beschouwd. Nog eens tien procent kan onvoldoende goed lezen om volwaardig mee te doen in de samenleving. De zwakke lezers zitten vooral in het praktijkonderwijs en in de basisberoepsgerichte leerweg van het vmbo. De rekenvaardigheden van Nederlandse vijftienjarigen liepen tussen 2003 en 2006 eveneens terug.²² Omdat nog maar twee meetmomenten beschikbaar zijn, kan echter nog niet gesproken worden van een trend.

Borghans en anderen concludeerden in het kader van hun onderzoek in opdracht van de Commissie-Dijsselbloem dat de positie van Nederland in internationaal vergelijkende testen over het algemeen vrij goed is. Het belang van gegevens uit internationaal vergelijkend onderzoek moet echter wel worden gerelativeerd. Zo bestaan nogal wat verschillen in de uitkomsten van diverse onderzoeken, en zijn tevens kritische kanttekeningen te plaatsen bij de gehanteerde steekproeven. De representativiteit van de Nederlandse steekproef liet bijvoorbeeld in veel gevallen te wensen over.²³

Ouders zijn overwegend positief over de kwaliteit van het onderwijs op de school van hun kind. In 2008 gaven ze, net als in 2007, een rapportcijfer 7,3. De leraren in het voortgezet onderwijs kregen een 7,1. Lesuitval en het lerarentekort zijn de grootste zorgpunten (door respectievelijk 14 en 13 procent van de ouders genoemd). Over de kwaliteit van de leerkrachten (6 procent), de inhoudelijke vernieuwingen in het onderwijs (5 procent) en de omvang van de school (4 procent) maken ouders zich minder zorgen.²⁴

21 Inspectie van het onderwijs (2008a).

22 Inspectie van het onderwijs (2008a), 165-176.

23 Tweede Kamer (2007-2008c), 89-90.

24 Plantinga *et al.* (2008).

Leerlingen wordt niet jaarlijks naar hun mening gevraagd. Een klachteninventarisatie onder leerlingen, die in januari 2007 via een brandbrief met de titel *Wij willen leren, geef ons ook de kans* aan de toenmalige staatssecretaris van onderwijs werd aangeboden, bracht aan het licht dat een meerderheid van de leerlingen (62 procent) vond dat ze te veel nutteloze lessen hadden. Dat bleek vooral samen te hangen met de manier waarop scholen met de strenge handhaving van de urennorm omgingen (ophokplicht).²⁵ Een op de vier leerlingen gaf aan dat ze een probleem hadden met de kwaliteit van de docenten. Dat lag gedeeltelijk aan de onderwijsvernieuwingen. Leerlingen klaagden er echter ook over dat sommige leraren al jaren niet functioneren, zonder dat daar iets aan wordt gedaan. De klachteninventarisatie maakte overigens ook duidelijk dat tussen scholen grote verschillen bestaan.²⁶

De kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs

Over de kwaliteit van het middelbaar beroepsonderwijs en het hoger onderwijs is veel minder bekend dan over de kwaliteit van basis- en voortgezet onderwijs. Dat is onder andere een gevolg van het ontbreken van landelijke toetsen en examens in deze onderwijssectoren. De betrokken instellingen (regionale opleidingscentra, hogescholen en universiteiten) nemen zelf examens af. Daardoor is het moeilijk om zicht te krijgen op de kwaliteit van het onderwijs. In het middelbaar beroepsonderwijs houdt de Inspectie van het onderwijs toezicht op de kwaliteit. De Nederlands Vlaamse Accreditatie Organisatie (NVAO) ziet erop toe dat bestaande en nieuwe opleidingen in het hoger onderwijs aan een basiskwaliteit voldoen.

Het middelbaar beroepsonderwijs

Het middelbaar beroepsonderwijs telde in het schooljaar 2007-2008 meer dan een half mln deelnemers, overwegend jongvolwassenen onder de vijftientig jaar.²⁷ Iets meer dan tweederde volgt een voltijdse opleiding (de zogeheten beroepsopleidende leerweg), de overige 32 procent leert werkendeweg (de beroepsbegeleidende leerweg, voorheen bekend als leerlingwezen). De laatstgenoemde leerweg wordt ook vaak door oudere deelnemers gevolgd. Het mbo kent opleidingen op vier niveaus: de assistentenopleiding (niveau 1: 4 procent van de deelnemers), de basisberoepsopleiding (niveau 2: 26 procent), de vakopleiding (niveau 3: 26 procent) en de middenkader- en specialistenopleiding (niveau 4: 44 procent).

Het middelbaar beroepsonderwijs veranderde de afgelopen decennia zowel qua doelstelling als qua inhoud.

Begin jaren negentig definieerde de overheid een zogeheten startkwalificatieniveau: een minimumniveau (havo/vwo, of niveau 2 van het mbo) dat iedere jongere zou moeten behalen om uitzicht te hebben op een duurzame arbeidsmarktpositie. Jongeren die geen startkwalificatieniveau behalen worden sindsdien beschouwd als voortijdig schoolverlater. Instellingen voor middelbaar beroepsonderwijs hebben tot taak alle jongeren – ook de weinig gemotiveerde, moeilijk lerende jongeren of jongeren met gedragsproblemen – aan een startkwalificatie te helpen.

25 Urennorm= het minimale aantal uren dat scholen in een schooljaar moeten aanbieden (1.040 uur in de onderbouw van het voortgezet onderwijs, 1.000 in de bovenbouw en 700 in het examenjaar).

26 LAKS, JOB, LSVb (2007).

27 Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), 184-185.

Vanaf de tweede helft van de jaren negentig is het mbo zich veel meer gaan richten op de kwalificatie-eisen zoals die vanuit de arbeidsmarkt worden geformuleerd. Het leren in de beroepspraktijk (stage of beroepspraktijkvorming) werd belangrijker. Sinds 1996 moet in vol-tijdse beroepsopleidingen tussen de 20 en 60 procent van de onderwijstijd in de beroeps-praktijk worden doorgebracht.²⁸ Mbo-scholieren brengen sindsdien veel meer onderwijstijd in de beroepspraktijk door. Dat hangt tevens samen met het feit dat een aantal jaren geleden, mede op aandringen van het bedrijfsleven, een ingrijpende onderwijsvernieuwing in gang is gezet: een omschakeling van kwalificatiegericht naar competentiegericht onderwijs. Bij competentiegericht onderwijs gaat het niet meer alleen om overdracht van kennis en vak-technische vaardigheden, maar ook om het bijbrengen van beroepshoudingen zoals zelfstan-digheid, kunnen samenwerken, inlevingsvermogen en probleemoplossend vermogen. De omschakeling naar competentiegericht onderwijs is momenteel in volle gang en moet in 2010 zijn voltooid.

Naar aanleiding van afspraken op Europees niveau (Lissabon) werd een aantal jaren geleden de ambitie geformuleerd dat in 2020 de helft van alle volwassenen (25 tot 45 jaar) hoog opgeleid (hbo/wo) zou moeten zijn. Om die doelstelling te kunnen realiseren moeten veel meer mbo-schoolverlaters doorstuderen in het hoger beroepsonderwijs. Na het havo en vwo gaat immers vrijwel iedereen door naar het hoger onderwijs. Ook het rendement van het hoger onderwijs moet omhoog. Inmiddels studeert al meer dan de helft van de gediplomeer-den van de vierjarige mbo-opleidingen verder in het hoger beroepsonderwijs.

De kwaliteit van het beroepsonderwijs veranderde door al deze ontwikkelingen ingrijpend. Op de twee laagste niveaus, die ook zonder vmbo-diploma toegankelijk zijn, nam het aantal leerlingen met leerachterstanden en motivatieproblemen sterk toe, met name in de grote ste-den. De voortijdige uitval zonder startkwalificatie is er hoog. Uit de opleidingen op het niveau 2 vertrekt 55 à 60 procent van de leerlingen zonder startkwalificatie.²⁹ Van alle mbo-deelnemers heeft 35 procent bij vertrek uit het mbo geen startkwalificatie behaald. De beeld-vorming van het mbo heeft sterk te lijden onder de problemen op de laagste twee niveaus.

Doordat leerlingen minder tijd op school doorbrengen, zijn in de twee hoogste oplei-dingsniveaus kennistekorten ontstaan. De toegenomen oriëntatie op de beroepspraktijk gaat ten koste van het kennisniveau van de leerlingen. Daarover werd allereerst alarm geslagen bij de lerarenopleidingen. Veel studenten die met een mbo-4 diploma aan de lerarenopleiding voor het basisonderwijs (pabo) beginnen, blijken grote moeite te hebben met de rekenopga-ven voor leerlingen uit groep 8 van de basisschool. Tekorten bij basisvaardigheden in taal en rekenen manifesteren zich echter niet alleen op de lerarenopleidingen. Volgens de voorzitter van het college van bestuur van het regionale opleidingscentrum in Den Bosch zou het niveau van alle vierjarige mbo-opleidingen terug moeten naar het oude degelijke MTS- en MEAO-niveau van voor 1996.³⁰

Jaren geleden constateerde de onderwijsinspectie dat de kwaliteit van de examens in het mbo ver onder de maat was. Hoewel er sindsdien wel wat verbeteringen zijn aangebracht,

28 In dat jaar werd de Wet Beroepsonderwijs en Volwasseneneducatie (BVE) van kracht.

29 Herweijer (2008), 97.

30 Free (2008).

blijkt uit recent onderzoek dat de examenkwaliteit bij veel opleidingen nog steeds te wensen overlaat.³¹ Op het hoogste mbo-niveau komt er in de toekomst een centraal examen voor taal en rekenen/wiskunde, dat qua niveau overeenkomt met het havo-niveau.

Volgens een op de vijf schoolverlaters uit de voltijdse mbo-opleidingen had hun opleiding wel wat moeilijker mogen zijn, zo blijkt uit onderzoek onder de leerlingen die in 2006 hun mbo-diploma behaalden en anderhalf jaar na hun afstuderen (eind 2007/begin 2008) werden ondervraagd. Vooral schoolverlaters met een mbo-4-opleiding in de richting 'gedrag en maatschappij' vonden hun opleiding te makkelijk (bijna 35 procent). Slechts 30 procent van de oud-leerlingen noemde het niveau van de opleiding uitdagend.³²

Veel onderwijsinstellingen blijken inmiddels weer wat terug te komen van het zelfstandig leren en brengen wat meer structuur in de opleidingen aan. Daarmee komen ze tegemoet aan de wensen van de deelnemers, die meer diepgang in de programma's, meer evenwicht tussen theorie en praktijk, meer afwisseling van werkvormen en meer structuur willen.³³

Het hoger beroepsonderwijs

Het hoger beroepsonderwijs, dat in 2007-2008 bijna 375.000 studenten trok, schakelde de afgelopen jaren massaal over op competentiegericht onderwijs. Het aantal contacturen tussen studenten en docenten binnen de hogescholen liep sterk terug. Hbo-studenten besteedden in 2004 naar eigen zeggen gedurende hun gehele studie gemiddeld 11 van de 35 studie-uren per week aan de stage of scriptie en 12 uur aan zelfstudie. Gemiddeld waren er per week slechts 12 contacturen op de hogeschool. Net als in het mbo nam ook in het hbo de aandacht voor beroepshoudingen en -vaardigheden toe, ten koste van de tijd die aan kennis-overdracht wordt besteed. In dezelfde periode dat het onderwijs werd geëxtensiverd veranderde ook de samenstelling van de studentenpopulatie. Het kennisniveau waarmee studenten aan een hbo-opleiding beginnen nam af. Niet alleen in termen van vooropleiding (het percentage studenten met een havo- en mbo-diploma steeg en het percentage met een vwo-diploma daalde), maar ook als gevolg van veranderingen in de inhoud en pedagogisch-didactische aanpak in het voorafgaande onderwijs: een verschuiving naar een meer leerling- in plaats van leerstofgerichte aanpak in het basisonderwijs, een verdubbeling van het aantal vakken in het voortgezet onderwijs waardoor de aangeboden hoeveelheid kennis per vak verminderde, en de invoering van competentiegericht onderwijs in het mbo.³⁴

Ondanks al deze veranderingen bleef het rendement in termen van slagingspercentages vrijwel gelijk. Van het cohort dat in 2002 aan een hbo-opleiding begon had 58 procent na vijf jaar een diploma behaald; eenzelfde percentage als het cohort dat in 1995 (voor de invoering van de vernieuwde tweede fase) aan het hbo begon.³⁵

31 Inspectie van het onderwijs (2008c).

32 Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2008).

33 Inspectie van het onderwijs (2008a).

34 Bronneman-Helmers (2006).

35 Tweede Kamer (2007-2008b).

Uit het eerder aangehaalde onderzoek van het ROA blijkt dat afgestudeerden van het hbo niet erg tevreden zijn met de diepgang en het niveau van hun opleiding. Anderhalf jaar na hun afstuderen gaf bijna een kwart aan dat hun opleiding te weinig diepgang had; van afgestudeerden van de lerarenopleidingen (pabo en tweedegraads lerarenopleiding) vond zelfs bijna een derde dat. Een op de vijf vond de opleiding te makkelijk en een op de drie noemde het gevolgde onderwijs te weinig uitdagend. Bij de lerarenopleidingen lagen die percentages nog veel hoger: respectievelijk 27 en 47.

Hogescholen hebben hun onderwijsniveau vermoedelijk aangepast aan de veranderde en sterk toegenomen instroom. De bekostigingswijze van instellingen werkt het streven naar zo groot mogelijke aantallen studenten en naar extensivering van het onderwijs in de hand. Omdat ook het rendement in de bekostiging meetelt wordt er, indien nodig, al snel ingeleverd op kwaliteit.

De NVAO borgt een basiskwaliteit van de opleidingen in het hbo. Begin 2009 waren 943 hbo-opleidingen geaccrediteerd: 729 bacheloropleidingen en 214 masteropleidingen. Slechts twee bacheloropleidingen kregen een negatief oordeel; zes zaten er in een herstelperiode. Bij de masteropleidingen werd maar één opleiding negatief beoordeeld.³⁶ Dit roept de vraag op of de lat bij de accreditatie niet te laag ligt.

Het wetenschappelijk onderwijs

Het wetenschappelijk onderwijs (in 2007-2008 bijna 213.000 studenten) stond de afgelopen jaren vooral in het teken van de invoering, in 2002, van de bachelor-masterstructuur. Die moest leiden tot een betere erkenning van het Nederlandse hoger onderwijs in het buitenland en tot grotere flexibiliteit en meer keuzevrijheid voor studenten. Uit het recent verschenen evaluatierapport komt naar voren dat het merendeel van de 430 bacheloropleidingen nog tamelijk gespecialiseerd is. Er trad echter ook verbreding op, in de vorm van een major-minorsysteem of een *university college*. In de masterfase, die één of twee jaar duurt, nam het aantal opleidingen fors toe (inmiddels zijn er 855 geaccrediteerd); er kwam ook meer variëteit in de opleidingen. Verreweg de meeste studenten (85 procent) volgen hun masteropleiding aan dezelfde universiteit als hun bacheloropleiding (de zogeheten doorstroom-master). Ongeveer 11 procent doet dat bij een andere universiteit. Ook steeds meer hbo-bachelors gaan een universitaire masteropleiding volgen; inmiddels is dat al bijna 20 procent van de totale instroom in de masteropleidingen. Het aantal studenten uit het buitenland groeit eveneens (ongeveer 25 procent van de instroom). Slechts weinig studenten besluiten na hun bacheloropleiding de arbeidsmarkt op te gaan (ongeveer 5 procent).³⁷

De beoogde flexibiliteit en keuzevrijheid worden tot op heden dus nog maar weinig in praktijk gebracht. De meeste studenten blijven hangen bij de eigen opleiding en universiteit. Dat wordt mede in de hand gewerkt door het feit dat veel masteropleidingen een zogeheten 'zachte knip' hanteren, wat inhoudt dat studenten al aan de opleiding mogen beginnen als de bacheloropleiding nog niet helemaal is afgerond. De minister wil hier verandering in aan-

36 Informatie ontleend aan www.nva.nl (op 6 januari 2009).

37 Westerheijden *et al.* (2008).

brengen. Hij wil een ‘harde knip’ verplicht stellen, zodat studenten, ook in het geval van een doorstroommaster, eerst de bacheloropleiding moeten hebben afgerond. De twee opleidingen moeten meer als op zichzelf staande opleidingen worden ingericht en er moet meer helderheid komen in de toelatingseisen voor de verschillende masteropleidingen. Als studenten bewuster gaan kiezen, zullen universiteiten beter gaan letten op de kwaliteit, zo verwacht de bewindsman. Meer homogene groepen in de masteropleidingen zijn ook goed voor de kwaliteit.

Anderhalf jaar na hun afstuderen zijn afgestudeerde academici veel beter te spreken over de diepgang, moeilijkheidsgraad en het niveau van hun opleiding dan hun hbo-collega's. Afgestudeerden met een opleiding in de gedrags- en maatschappijwetenschappen zijn over het algemeen het minst tevreden.³⁸

Hoewel de bachelor-masterstructuur wel meer variëteit in de programma's heeft gebracht, is van een duidelijke kwaliteitsverbetering vooralsnog geen sprake. Daarvoor is meer nodig.

Een in mei 2007 uitgebrachte OECD-review over het Nederlandse hoger onderwijs was weliswaar overwegend positief over het onderwijs – zowel over het hbo als het wo – maar plaatste ook de nodige kritische kanttekeningen.³⁹ De publieke en private investeringen in onderwijs en onderzoek moeten omhoog, de deelnamegroei aan het hoger onderwijs gaat te langzaam, de onderwijsprestaties van niet-westerse allochtone leerlingen moeten worden verbeterd, en selectie en keuzegedrag van studenten en de verhouding tussen studenten en instellingen verdienen meer aandacht.⁴⁰

Recente beleidsvoornemens spelen met name op de laatste aanbevelingen in. De strikte scheiding tussen hbo en wo blijft echter gehandhaafd. Die binariteit werkt niet alleen als een keurslijf, maar belemmert volgens diverse zegslieden uit het hoger onderwijs ook de mogelijkheden voor een grotere diversiteit in opleidingen en voor meer soorten hoger onderwijs, dan alleen hoger beroeps- of wetenschappelijk onderwijs.⁴¹ Bij meer differentiatie en een bredere classificatie van opleidingen kan beter rekening worden gehouden met verschillen in kwaliteit en talent.

6.5 Conclusies en aangrijpingspunten voor verbetering

Onlangs alle beschikbare uitkomsten van toetsen, examens en onderzoeksrapporten is het moeilijk om een eenduidig oordeel te geven over de ontwikkeling van de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs. Vergeleken met andere West-Europese landen doen we het nog steeds redelijk goed. Er kleven echter wel de nodige bezwaren aan internationale vergelijkingen, niet alleen van methodologische aard, maar ook vanwege verschillen in bevolkings-samenstelling en de inrichting van het onderwijssysteem in de deelnemende landen. De top-

38 Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2008).

39 Vooral het beleid van het Ministerie van OCW moest het ontgelden. “Dutch tertiary education is relatively weak in national priority setting, in the identification of emerging problems and the long term approach to policy.”; Marginson *et al.* (2008), 203.

40 Marginson *et al.* (2008).

41 Van Rooy (UU) en Noorda (VSNU), 27 juni 2007, zie <http://www.scienceguide.nl>

positie van Finland kan bijvoorbeeld in belangrijke mate worden verklaard door de afwezigheid van grote aantallen allochtone leerlingen uit achterstandsmilieus en het hoge (academische) opleidingsniveau van de leraren in dat land.

De relatief hoge positie van Nederland op verschillende internationale ranglijsten heeft er wel toe geleid dat tot voor kort nauwelijks aandacht werd geschonken aan signalen over het gebrek aan basisvaardigheden op het gebied van rekenen en taal en andere kennis tekorten. Daarvan ondervinden jongeren veel nadeel in hun verdere (school)loopbaan, met name jongeren uit lagere sociale en allochtone milieus, die van huis uit weinig of geen ondersteuning krijgen in de vorm van (ouderlijke) hulp, bijlessen, huiswerkklassen of particulier onderwijs.

Inmiddels zijn de nodige maatregelen aangekondigd. Het is echter nog maar de vraag of die uiteindelijk tot kwaliteitsverbetering zullen leiden. Beleidsmakers hebben weinig invloed op de uitvoering van het beleid. Daarover gaan de schoolbesturen, schoolleiders en docenten. Schoolbesturen vertonen nogal eens vormen van strategisch gedrag, waarbij kwantiteit het vaak wint van kwaliteit. Beroepsopvattingen van docenten zijn over het algemeen meer leerlinggericht dan leerstofgericht. Er zal meer moeten gebeuren om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van het onderwijs omhoog gaat.

Opbrengstgericht basisonderwijs

Een belangrijk aangrijpingspunt voor kwaliteitsverbetering ligt in het basisonderwijs. De recente constatering dat het basisonderwijs te weinig opbrengstgericht is, is bepaald niet nieuw. Die conclusie werd ook in 1994 bij de eerste evaluatie van het basisonderwijs al getrokken.⁴² Sindsdien is de opbrengstgerichtheid eerder verder verminderd dan toegenomen. Dat heeft gedeeltelijk te maken met veranderde omstandigheden (voortdurende immigratie, toename van het aantal eenoudergezinnen), met het beleid om leerlingen met uiteenlopende handicaps zoveel mogelijk binnen het gewone onderwijs op te vangen, en met de toename van het aantal maatschappelijke opdrachten aan scholen (variërend van kinderopvang tot het tegengaan van overgewicht). De zorgcultuur in het basisonderwijs hangt echter ook samen met de heersende opvatting over goed onderwijs, die inhoudt dat het onderwijs moet aansluiten bij de ontwikkeling en belevingswereld van het kind en dat kinderen het vooral leuk moeten vinden op school. Ook ouders vinden dat belangrijk. Die houding wordt nog versterkt door de feminisering van het lerarencorps. De dominante zorgcultuur in het basisonderwijs lijkt al met al moeilijk te veranderen.

Versterking van de kenniscomponent in het beroepsonderwijs

In het middelbaar en hoger beroepsonderwijs kwam de beroepspraktijk de afgelopen jaren steeds meer centraal te staan. Het aantal contacturen met docenten nam af. Van scholieren en studenten wordt veel meer zelfstandigheid verwacht. Veel jongeren, en vooral jongens, hebben daar moeite mee. De directe inzetbaarheid van schoolverlaters op de arbeidsmarkt is weliswaar verbeterd, maar de veranderingen zijn wel ten koste gegaan van de cognitieve bagage. Een stevige kennisbasis kan uitsluitend in het onderwijs worden gerealiseerd.

42 Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994).

Op latere leeftijd is daar veel minder gelegenheid voor. In de lange voltijdse mbo-opleidingen zou het maximale percentage beroepspraktijkvorming (stage) daarom moeten worden teruggebracht van 60 naar 40. Bij het hbo heeft de overheid minder aangrijpingspunten. Meer-jarenafspraken en convenanten zijn vaak te vrijblijvend. Misschien moet bij de accreditatie de lat wat hoger worden gelegd. Bij de bekostiging zouden kwaliteitscriteria meer gewicht moeten krijgen.

Meer differentiatie in het hoger onderwijs

De deelname aan hoger onderwijs is de afgelopen jaren sterk toegenomen. Al meer dan de helft van alle jongvolwassenen onder de 27 jaar begint aan een opleiding in het hoger onderwijs. Daarmee neemt ook de heterogeniteit binnen de studentenpopulatie toe. Langere onderwijsdeelname leidt echter niet automatisch tot een hoger niveau van de uitstroom. Er doet zich feitelijk een trilemma voor tussen bevordering van de toegankelijkheid, verhoging van het rendement en behoud van het niveau. Die drie doelstellingen staan op gespannen voet met elkaar. Verruiming van de toegankelijkheid gaat, in combinatie met (financiële) prikkels om het rendement te verhogen, al gauw ten koste van het niveau. Meer diversiteit en niveaudoifferentiatie binnen het hoger onderwijs bieden mogelijk een uitweg uit dit trilemma.⁴³

Niveauverhoging van de lerarenopleidingen

Onderwijskwaliteit staat of valt met de kwaliteit van de leraren. Die kwaliteit staat onder druk. Bij een lerarentekort wordt al gauw ingeleverd op kwaliteit, zo leren de lessen uit het verleden. De kwaliteit van de lerarenopleidingen laat sterk te wensen over. Afgestudeerden zijn zeer ontevreden over het niveau van de lerarenopleidingen in het hbo, die voorbereiden op het leraarschap in het basisonderwijs en in de onderbouw van het voortgezet onderwijs. Er wordt al jaren aan verbeteringen gewerkt. Wellicht is het verstandiger om de toelatingseisen voor de lerarenopleidingen in het hbo te verhogen en de pabo te splitsen in een opleiding voor de onderbouw en de bovenbouw. Dat maakt de lerarenopleidingen ook weer aantrekkelijker voor vwo-leerlingen en jongens.

Literatuur

- Bouma, J.-D. (2008), Sturende rol leraar minder geworden. Daling rekenniveau gaat verder, *NRC Handelsblad*, 9 december
- Bronneman-Helmers, H.M. (2004), Onderwijs, in Sociaal en Cultureel Planbureau (red.), *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004*, Den Haag: SCP, 361-412
- Bronneman-Helmers, H.M. (2006), *Duaal als ideaal? Leren en werken in het beroeps- en hoger onderwijs*, SCP-publicatie 2006/13. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), *Jaarboek onderwijs in cijfers 2009*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Cito (2008), *Terugblik en resultaten 2008 Eindtoets Basisonderwijs groep 8*, Arnhem: Citogroep
- Commissie Evaluatie Basisonderwijs (1994), *Zicht op kwaliteit. Evaluatie van het basisonderwijs*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs

43 Bronneman-Helmers (2004).

- Commissie Leraren (2007), *LeerKracht! Advies van de Commissie Leraren*, Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (rapport Commissie-Rinnooy Kan)
- Dam, P. van (2007), *Kinderen leren veel te weinig op de basisschool*, Millingen aan de Rijn
- Free, C. (2008). *Manifest. Koning Willem I College gooit het mbo-roer volledig om. Nieuwe koers voor het ROC, 's-Hertogenbosch*: Koning Willem I College
- Herweijer, L. (2008), *Gestruikeld voor de start. De school verlaten zonder startkwalificatie*, SCP-publicatie 2008/10, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Inspectie van het onderwijs (2006), *De eindtoets in het basisonderwijs. Een onderzoek naar leerlingen die niet meedoen en/of niet meetellen*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs
- Inspectie van het onderwijs (2007), *Discrepanties tussen de cijfers op het schoolexamen en het centraal examen in de periode 2004-2006*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs
- Inspectie van het onderwijs (2008a), *Onderwijsverslag 2006/2007*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs
- Inspectie van het onderwijs (2008b), *Basisvaardigheden rekenen-wiskunde in het basisonderwijs. Een onderzoek naar het niveau van rekenen-wiskunde in het basisonderwijs en naar verschillen tussen scholen met lage, gemiddelde en goede reken-wiskunderesultaten*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs
- Inspectie van het onderwijs (2008c), *Examenverslag 2007/2008*, Utrecht: Inspectie van het onderwijs
- Janssen, J., F. van der Schoot, en B. Hemker (2005), *Balans van het reken-wiskundeonderwijs aan het einde van de basisschool. Uitkomsten van de vierde peiling in 2004*, Arnhem: Citogroep
- LAKS, JOB, en LSVb (2007), *Klachtenrapport*, Amsterdam: Landelijk Actie Komitee Scholieren, Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs en Landelijke Studentenvakbond
- Lange M. de, en J. Dronkers (2007), *Hoe gelijkwaardig blijft het eindexamen tussen scholen in Nederland? Discrepanties tussen de cijfers voor het schoolonderzoek en het centraal examen in het voortgezet onderwijs tussen 1998 en 2005*, Fiesole (It): European University Institute
- Marginson, S., T. Weko, N. Channon, T. Luukkonen, and J. Oberg (2007), *OECD Reviews of Tertiary Education. Netherlands*, Paris: OECD
- Mullis, I.V.M., M.O. Martin, and P. Foy (2008), *TIMMS 2007 International Mathematics Report. Findings from IEA's Trends in International Mathematics and Science Study at the Fourth and Eighth Grades*, Chestnut Hill MA: TIMSS & PIRLS International Study Center, Boston College
- Mullis, I.V.S., M.O. Martin, A.M. Kennedy, and P. Foy (2007), *Pirls 2006 International Report. IEA's Progress in International Reading Literacy Study in Primary Schools in 40 Countries*, Chestnut Hill MA: TIMSS & PIRLS Internationals Study Center, Boston College
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2008), *Education at a Glance 2008, OECD Indicators*, Paris: OECD
- Plantinga, S., M. van Diepen, R. Schildmeijer, en M. van Bruxvoort (2008), *Onderwijsmeter 2008*, Den Haag/Amsterdam: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/TNS/NIPO
- Research Centrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt (2008), *Schoolverlaters tussen onderwijs en arbeidsmarkt 2007*, Maastricht: ROA
- Schoot, F. van der (2008), *Onderwijs op peil? Een samenvattend overzicht van 20 jaar PPON*, Arnhem: Citogroep

- Tweede Kamer (2007-2008a), *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Brief van de Commissie Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwing*, 31 007, nr. 6 (rapport Commissie-Dijsselbloem)
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Rapport. Deelonderzoek Sociaal en Cultureel Planbureau. Vijftien jaar onderwijsvernieuwingen in Nederland*, 31 007, nr. 7
- Tweede Kamer (2007-2008c), *Parlementair Onderzoek Onderwijsvernieuwingen. Rapporten. Deelonderzoek Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt*, 31 007, nr. 9, 3-114
- Tweede Kamer (2007-2008d), *Primair onderwijs. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 31 293, nr. 1 (Kwaliteitsagenda Primair Onderwijs “Scholen voor morgen”)
- Tweede Kamer (2008-2009), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2009. Brief van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*, 31 700 VIII, nr. 82
- Westerheijden, D.F. et al. (2008), *New Degrees in the Netherlands. Evaluation of the Bachelor-Master Structure and Accreditation in Dutch Higher Education. Final report*, Enschede: Universiteit Twente (CHEPS)

Management van de staatsschuld

J. de Haan¹

7.1 Inleiding

Bij het indienen van de rijksbegroting voor 2009 ging de regering er nog van uit dat de staatsschuld van Nederland – conform de EMU-definitie – in 2008 zou uitkomen op 250 mld euro, dat is 42,1 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Voor 2009 werd voorzien dat de staatsschuld zou dalen tot 246 mld euro. De kredietcrisis heeft echter flink roet in het eten gegooid. De economische groei pakt een stuk lager uit en de belastingopbrengst blijft achter bij de eerder opgestelde raming. Het gevolg is dat het EMU-saldo van de begroting daalt en de uitstaande schuld oploopt. Veruit de belangrijkste oorzaak van de stijging van de staatsschuld ligt evenwel bij de steunverlening aan de financiële sector. Hoewel deze operatie in de vorm van nationalisatie (Fortis/ABN AMRO) en kapitaalinjecties (ING, Aegon, SNS Reaal) vooralsnog geen directe invloed heeft op het EMU-saldo, moest de Staat lenen om deze steunverlening te kunnen financieren. Medio maart 2009 bedroeg de staatsschuld 294 mld euro.

Mede door boven beschreven ontwikkelingen staat het management van de staatsschuld weer in de belangstelling. Deze bijdrage behandelt eerst de genomen maatregelen ter ondersteuning van banken en de doelstelling van het financieringsbeleid, waarna de samenstelling van de Nederlandse staatsschuld aan de orde komt. Ten slotte wordt ingegaan op het kabinetsbesluit om geen indexleningen uit te geven.

7.2 Getroffen maatregelen

Behalve directe steun aan banken, heeft het kabinet nog andere maatregelen genomen om de stabiliteit van het financiële systeem te waarborgen. Ten eerste is de bestaande depositogarantieregeling uitgebreid. In plaats van maximaal 38 duizend euro, krijgen houders van een deposito aangehouden bij een bank die onder toezicht staat van De Nederlandsche

1 De auteur is dank verschuldigd aan Drs. N. Nahuis voor zijn commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

Bank vooralsnog 100 duizend euro volledig vergoed, mocht die bank niet langer aan zijn verplichtingen kunnen voldoen. Wanneer een beroep op deze regeling wordt gedaan, verslechtert naar verwachting het EMU-saldo.² Ten tweede heeft het kabinet een garantieregeling voor banken in het leven geroepen.³ Deze is niet relevant voor het EMU-saldo en de EMU-schuld, met uitzondering van de premie die banken verschuldigd zijn wanneer zij een beroep op deze regeling doen. Mocht een bank in gebreke blijven, dan heeft het beroep dat wordt gedaan op de door de Staat verstrekte garantie uiteraard eveneens gevolgen voor het EMU-saldo. Uit de *Najaarsnota 2008* blijkt dat door de maatregelen die zijn genomen in verband met de financiële crisis de stand van de EMU-schuld voor 2008 met maar liefst 15,2 punten van het bbp opwaarts is bijgesteld naar 57,3 procent bbp.

Tabel 7.1 geeft een overzicht van de bijstelling van de schuld, onderverdeeld naar de belangrijkste componenten. Een lening aan IJsland – om het dat land mogelijk te maken aan depositohouders van Icesave de eerste 20 duizend euro van verloren gegane spaargelden te vergoeden – moet nog worden ingevuld. Hierdoor loopt de brutoschuld mogelijk nog iets verder op (met ongeveer 0,2 procent bbp). Overigens valt te bedenken dat tegenover de toegenomen brutoschuld een hoger overheidsbezit in de vorm van financiële activa staat. De nettoschuldpositie van de overheid zal dus minder verslechteren dan de ontwikkeling van het brutoschuldcijfer suggereert.

Tabel 7.1 EMU-schuld 2008 (procent bbp)

	EMU-schuld
EMU-schuld 2008: stand Miljoenennota 2009	42,1
Deelneming Fortis/ABN AMRO	2,8
Overbruggingskrediet Fortis	8,4
Voorfinanciering IJsland	PM
Kapitaalversterking ING	1,7
Kapitaalversterking AEGON	0,5
Kapitaalversterking SNS Reaal	0,1
Bijstelling CBS EMU-schuld ^a	1,0
Overige mutaties Najaarsnota 2008	0,4
Totaal mutaties	15,2
EMU-schuld 2008: stand Najaarsnota 2008	57,3

a In de cijfers voor de EMU-schuld 2007 waren abusievelijk de callgeldleningen ultimo 2007 niet opgenomen.
Bron: Tweede Kamer (2008-2009e), 2

- 2 Dit is mede afhankelijk van de lastenverdeling die in dat geval met de overige banken wordt afgesproken.
- 3 Het kabinet heeft 200 mld euro beschikbaar gesteld voor banken met een Nederlandse vergunning, als garantstelling voor de uitgifte van middellang schuldpapier. De garantie strekt zich uit tot niet-achtergestelde leningen zonder onderpand, in de vorm van 'plain vanilla' commercial paper, certificates of deposit en medium term notes, met een looptijd van minimaal drie en maximaal 36 maanden. Behalve de hoofdsom wordt ook de rente gegarandeerd. Het Agentschap van het Ministerie van Financiën voert de regeling uit. Banken die een beroep doen op de regeling dienen een garantiepremie te betalen. Aanvankelijk deden alleen autoleasebedrijf Leaseplan en de bank NIBC een beroep op de regeling, ieder voor 1,25 mld euro, maar inmiddels hebben ook enkele andere banken garanties ontvangen.

Sinds het verschijnen van Najaarsnota bleek verdere steunverlening aan ING nodig. Eind januari 2009 werd besloten om ING een zogenoemde *Illiquid Assets Back-up Facility* (hierna: *back-up-faciliteit*) te verlenen (Tweede Kamer (2008-2009b)). Na een eerste afwaardering van 10 procent door ING van zijn zogenoemde Alt-A portefeuille, delen de Nederlandse Staat en ING gezamenlijk in de winsten en verliezen op het resterende deel van deze portefeuille. De omvang hiervan is 35 mld dollar (ongeveer 30 mld euro). De verhouding voor de verdeling van de winsten en de verliezen op de portefeuille is 80 procent voor de Staat en 20 procent voor ING. ING blijft overigens eigenaar van de portefeuille, die bestaat uit gesecuritiseerde hypothecaire leningen waarbij hypotheekgevers geen salarisstroken overleggen. Qua risico zitten deze leningen tussen *prime* (A) en *subprime* in. Deze portefeuille is momenteel niet liquide, omdat de handel in deze instrumenten vrijwel is stilgevallen. Het gevolg hiervan is dat de marktprijs niet noodzakelijkerwijs de economische waarde van de portefeuille vertegenwoordigt. Conform internationale boekhoudstandaarden leiden schommelingen in de marktwaarde echter direct tot een afboeking van het eigen vermogen:

“In de huidige marktomstandigheden, met een groot verschil tussen de marktwaarde en economische (intrinsieke) waarde, ontstaan afboekingen via de negatieve herwaarderingsreserve die geen recht doen aan de economische realiteit. En na grondige analyse door onafhankelijke experts blijkt dit het geval bij de Alt-A portefeuille. De back-up-faciliteit zorgt ervoor dat de verlagingen van het eigen vermogen via de negatieve herwaarderingsreserve die geen recht doen aan de economische realiteit ongedaan worden gemaakt.”⁴

Volgens de minister van Financiën zal de faciliteit ING beter in staat stellen om haar intermediairfunctie in de Nederlandse economie te vervullen en leningen te verstrekken aan consumenten en bedrijven. ING heeft zich dan ook gecommitteerd om 25 mld euro extra krediet te verlenen aan consumenten en bedrijven.

De uitwerking van de faciliteit is tamelijk ingewikkeld. De Staat ontvangt van ING 80 procent van de kasstromen die uit de portefeuille voortkomen. Dit zijn de rentebetalingen van de hypotheekhouders, aflossingen van hypotheeken en vervroegde aflossingen van hypotheeken. De Staat betaalt ING jaarlijks een *funding fee*, die een vaste component van 3 procent en een variabele component bevat. Ook betaalt de Staat ING een *management fee* voor het beheer van de portefeuille van 925 mln dollar in netto contante waarde. ING betaalt de Staat 10 jaar een *garantiefte* voor het overnemen van het risico van 85 mln dollar per jaar.

Volgens de minister van Financiën ontstaat in het meest waarschijnlijke scenario een jaarlijkse positieve netto kasstroom voor de staat, maar in het *stress case scenario* zullen er jaren zijn met een negatieve netto kasstroom voor de staat. De kans op het meest waarschijnlijke scenario is circa 75 procent, terwijl de kans op de *stress case* circa 25 procent bedraagt. De geschatte winst in het eerste geval is 2 mld dollar en het geschatte verlies in het tweede geval is 600 mln dollar. Indien de portefeuille achterblijft bij de verwachting, zal dit ten laste gaan van het EMU-saldo. Indien de Nederlandse Staat profiteert van een waardeinstijging van de portefeuille, dan komt ook dit tot uitdrukking in het EMU-saldo.

4 Tweede Kamer (2008-2009b).

De minister van Financiën verdedigt de gekozen oplossing als volgt:

“De gekozen back-up-faciliteit zit tussen kopen en garanderen in. De Staat hoeft geen grote directe investering te doen waardoor de staatsschuld zou toenemen. Daarbij deelt de Staat in tegenstelling tot een garantie wel in de winsten. Voor ING levert het als voordeel op dat de risico’s van de Alt A portefeuille worden begrensd en er kapitaal vrijvalt. Door de verdeling in de winsten en verliezen van 80–20 behoudt ING bovendien de prikkel voor een goed beheer van de portefeuille.”⁵

Lang niet iedereen is hiervan overtuigd. Buitier (2009) is uitgesproken kritisch over de aanpak om giftige leningen te garanderen:

“... this toxic asset insurance scheme is without redeeming social value: it is inefficient, unfair and expensive to the tax payer. Apart from that it is great.”

Volgens Buitier is de portefeuille naar het oordeel van de markt niet meer waard dan 65 procent van de nominale waarde, zodat de afschrijving van 10 procent door ING in geen verhouding staat tot het risico dat de staat loopt. Buitier plaatst ook kritische kanttekeningen bij het verstrekken van een *management* en *funding fee* aan ING:

“Since ING continues to own the assets ... and would have had to manage and fund them in any case, the payment by the state of a management and funding fee to ING is ludicrous.”

Een laatste bezwaar is dat zo lang een verlies zich niet voordoet, de faciliteit niet op de balans van de staat of in het begrotingssaldo tot uitdrukking komt:

“With nothing showing up on the government balance sheet or in the government budget unless and until a loss materialises, the government does not, given the general economic illiteracy of its interlocutors in Parliament, the media and the public at large, have to subject itself to up-front accountability for the contingent exposure it has incurred.”

De steunverlening aan financiële instellingen heeft ook geleid tot aanpassing van de begrotingsregels. Het kabinet heeft besloten dat alle kosten en opbrengsten van interventies met als doel het stabiel houden van het financiële systeem, als ook ontvangen garantiepremies en mogelijke schade-uitkeringen die voortvloeien uit de garantieregeling voor bancaire leningen en het depositogarantiestelsel, buiten de uitgavenkaders blijven. Daarmee werken alle kosten en opbrengsten van de interventies in de financiële sector direct door in de staatsschuld.⁶ Door de hogere overheidsschuld vallen de rentelasten in 2008 en 2009 naar verwach-

5 Tweede Kamer (2008–2009b), 4.

6 Tweede Kamer (2008–2009a), 1. Mocht als gevolg van schades bij een van de genoemde garantieregelingen de signaalwaarde voor het EMU-saldo van –2 procent bbp worden bereikt, dan zullen geen additionele maatregelen worden getroffen. Voor het reguliere begrotingsproces blijft de signaalwaarde wel van kracht.

ting hoger uit, maar doordat de rentelasten niet relevant zijn voor het uitgavenkader, leidt dit niet tot aanvullende maatregelen onder het kader.⁷

7.3 Doelstelling van het financieringsbeleid

Bij het financieringsbeleid gaat het vooral om de vraag welk type leningen met welke looptijd de overheid dient uit te geven om in haar financieringsbehoefte te voorzien. De minister van Financiën is eindverantwoordelijke voor het financieringsbeleid, maar het Agentschap van het Ministerie van Financiën is belast met de uitvoering ervan. In januari 2009 is het Agentschap gefuseerd met de afdeling Kasbeheer van het Ministerie van Financiën en verhuisd van Amsterdam naar Den Haag.

De algemene doelstelling van het Nederlandse beleid is schuldfinanciering tegen zo laag mogelijke kosten (de verwachte rentelasten in de begroting), onder acceptabel risico voor de begroting.⁸ Het risico bestaat uit de gevoeligheid van de rentelasten voor schommelingen in de marktrente. Andere landen hanteren een vergelijkbare doelstelling.⁹

Er bestaat een afruil tussen kosten en risico. Bij een normale rentetermijnstructuur is de door beleggers in staatspapier geëiste rentevergoeding hoger, naarmate de looptijd van het financiële instrument langer is. In dit geval is het goedkoper om kort te lenen. De risico's van een dergelijke strategie zijn echter ook aanzienlijk. Schuld met een kortere looptijd moet eerder en vaker worden geherfinancierd. Wanneer de rente stijgt, nemen de interestlasten voor de overheid dan in rap tempo toe. Een korte looptijd impliceert immers dat aflopende leningen snel tegen de nieuwe, hogere rente moeten worden geherfinancierd. Bovendien fluctueert de korte rente sterker dan de lange rente, waardoor de kans dat de feitelijke rentelasten afwijken van de verwachte rentelasten groter is dan bij de keuze voor schuld met een langere looptijd. Door beide factoren wordt de schuldmanager *vaker* aan *meer* risico blootgesteld.¹⁰

Dit maakt een keuze nodig welk risico acceptabel is. In de jaren 2003–2007 is gekozen voor een jaarlijks basisrisicobedrag van 9 procent bbp. Dit is het bedrag waarvoor binnen een jaar de rente (opnieuw) wordt vastgesteld en waarover de Staat dus renterisico loopt. Het is opgebouwd uit schuld die moet worden geherfinancierd plus de *swaps* – dit instrument wordt uitgelegd in onderdeel 7.4. Ieder jaar lost de Staat een deel van de schuld af, omdat leningen aflopen. Daarnaast kan in het lopende jaar op beperkte schaal sprake zijn van vervroegde aflossingen, omdat de Staat een permanente inkoopfaciliteit beschikbaar stelt waarmee beleggers bepaalde oude leningen vroegtijdig kunnen terugverkopen aan de Staat.¹¹ Deze schuld moet worden geherfinancierd. De volatiliteit van de rentevoet bepaalt hoe sterk de rentelasten, gegeven het basisrisicobedrag, kunnen wijzigen. Het effect op de rentelasten is immers gelijk aan het basisrisicobedrag, vermenigvuldigd met het verschil tussen (a) de gemiddelde couponrente op het aflopende deel van de schuld en (b) de rente op nieuw uit-

7 Naar verwachting valt door de recente financiële interventies de rentelast in 2009 0,4 procent bbp hoger uit, maar hier staan eventuele dividend- en renteontvangsten tegenover.

8 Tweede Kamer (2008–2009d), 7.

9 Wolswijk en De Haan (2005).

10 Agentschap (2007).

11 Op het moment van schrijven gaat het hierbij overigens om slechts één lening.

gegeven schuld.¹² Het basisrisicobedrag is zowel het bedrag dat de Staat jaarlijks *maximaal* wil blootstellen aan rentewijzigingen als het bedrag dat de Staat jaarlijks *minimaal* opnieuw wil financieren. Minder herfinanciering zou betekenen dat gemiddeld minder kort wordt gefinancierd dan binnen de randvoorwaarde van een acceptabel risico mogelijk is. Uitgaande van een stijgende rentecurve zou dat te duur zijn. De keuze voor een basisrisicobedrag van 9 procent bbp sloot destijds aan bij de herfinanciering van Europese landen die met Nederland vergelijkbaar zijn en met de destijds bestaande portefeuille.

Behalve het risicokader, zijn aanvullende regels gesteld voor het financieringsbeleid. Jaarlijks wordt via meer dan één type lening schuld uitgegeven (met een looptijd van drie respectievelijk tien jaar), per lening wordt een liquide omvang bereikt (minimaal 10 mld euro) en het volume op de geldmarkt dient voldoende te zijn om onverwachte schommelingen in de financieringsbehoefte op te vangen.

Het Agentschap heeft het beleid over de periode 2003–2007 onlangs geëvalueerd. De belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn als volgt. Ten eerste blijkt het in de praktijk lastig te zijn om het basisrisicobedrag te realiseren. Dat geldt vooral als mee- en tegenvallers in het kassaldo zich pas laat in het jaar manifesteren, waardoor onvoldoende tijd resteert om nog bij te sturen. Bij meevallers neemt het basisrisico af en moet worden verkort via *swaps* om alsnog het bedrag van 9 procent bbp te halen, terwijl tegenvallers nopen tot verlenging. Ten tweede is het beleid volatieler dan wenselijk is. Dat is het gevolg van het feit dat het basisrisicobedrag was gedefinieerd als percentage van het bbp. Mee- of tegenvallende economische groei leidde daardoor tot wijzigingen in het acceptabele risicobedrag in euro's (noemereffect). Ten slotte is het beleid niet voldoende efficiënt. Dat wil zeggen dat het mogelijk is om goedkoper te lenen bij hetzelfde risico.¹³

Als uitkomst van deze evaluatie worden kosten en risico voor de periode 2008–2011 daarom afgewogen aan de hand van een zogenoemde *benchmark*. Volgens het Agentschap is een *benchmark* "... transparant. Die transparantie wordt gewaardeerd door de markt én maakt de (politieke) aansturing van de schuldmanager gemakkelijker."¹⁴ De *benchmark* heeft bepaalde verwachte rentelasten en een risico dat die lasten hoger zullen zijn. De rentekosten van de feitelijke instrumenten en het bijbehorende risicoprofiel kunnen periodiek tegen de *benchmark* worden afgezet. Voor Nederland bestaat de voor de periode 2008–2011 geselecteerde *benchmark* uit de continue fictieve uitgifte van nominale leningen met een looptijd van zeven jaar. Als de uitgifte van een bepaald instrument, gegeven een bepaald risico, tot kostenvoordelen leidt ten opzichte van deze *benchmark*, is het aantrekkelijk om dit instrument uit te geven.

In tegenstelling tot het kader waarbij op een risicobedrag van 9 procent bbp werd gestuurd, beweegt de *benchmark*portefeuille niet mee met de conjunctuur. Hiervoor is bewust gekozen, omdat schommelingen in de conjunctuur er mede toe hebben geleid dat het risicokader minder goed werkbaar was dan aanvankelijk werd beoogd. Volgens het Agentschap

12 Agentschap (2007). De rentelasten zijn natuurlijk tevens afhankelijk van tegenvallers in het begrotings-saldo, het zogenoemde incidentele risico. Deze tegenvallers moeten volledig tegen de geldende rentevoet worden gefinancierd. Op het incidentele risico (volatiliteit in het begrotingssaldo) werd niet gestuurd.

13 Agentschap (2007), 29.

14 Agentschap (2007), 5.

zijn portefeuilles met een gecentreerd risicoprofiel, zoals de gekozen *benchmark*, bovendien efficiënter dan portefeuilles met een grillig profiel.¹⁵

In de recente theoretische literatuur pleiten sommige auteurs ervoor om het financieringsbeleid in te zetten voor stabilisatie van het EMU-saldo. De dekking van de financieringsbehoefte zou zodanig moeten plaatsvinden dat de rentelasten voortdurend tegengesteld bewegen aan het primaire saldo.¹⁶ Zo'n beleid vereist een voldoende samenhang tussen enerzijds schommelingen in de rentelasten, en anderzijds het primaire saldo. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Als de overheid leningen uit geeft waarbij de rentebetaling afhankelijk is van het bbp (zogenoemde bbp-indexleningen), dan bewegen rentelasten en het primaire saldo tegengesteld.¹⁷ Tijdens een recessie neemt het bruto binnenlands product af, waardoor het primaire saldo verslechtert. De rentelasten nemen in deze situatie af, waardoor het EMU-saldo wordt gestabiliseerd. Het Agentschap acht een aanpak gericht op saldostabilisatie niet opportuun, omdat niet helder is hoe verschillende macro-economische variabelen de rentelasten en het saldo beïnvloeden.¹⁸ In paragraaf 7.5 kom ik hierop terug.

7.4 Samenstelling van de Nederlandse staatsschuld

Om de doelstelling van het financieringsbeleid te realiseren, kunnen verschillende instrumenten worden ingezet. Het grootste deel van de financieringsbehoefte wordt gedekt door uitgifte van obligatieleningen op de kapitaalmarkt, de zogenoemde *Dutch State Loans* (DSLs). Een staatsobligatie is een bewijs, vroeger van papier, nu in elektronische vorm, dat iemand een vordering op de Staat heeft. Deze leningen hebben een vaste looptijd en de houder van de staatslening ontvangt jaarlijks rente. Ook dit gaat tegenwoordig automatisch, via elektronische weg.

Afhankelijk van de financieringsbehoefte worden jaarlijks één tot drie nieuwe leningen uitgegeven, met looptijden die kunnen variëren van drie tot dertig jaar. Alleen zogenoemde *primary dealers* – dertien banken die staatsleningen afnemen, promoten en distribueren – kunnen nieuw uitgegeven staatsobligaties kopen. Particulieren en beleggers kunnen via de *primary dealers* deelnemen of via hun bank obligaties op de secundaire markt kopen. Uitstaande staatsobligaties kunnen eenvoudig worden gekocht of verkocht.¹⁹ Volgens cijfers van het Agentschap wisselt dagelijks circa 1,5 tot 2,5 mld aan obligaties van eigenaar. Ongeveer 20-30 procent hiervan loopt via AMS (MTS Amsterdam N.V.).²⁰ Dit is een elektronisch handelssysteem tussen *primary dealers* dat transparantie biedt. Het systeem is *quote driven*: de *primary dealers* zetten gedurende de dag steeds een prijs voor aan- en verkoop van staatsleningen in het systeem. Deze prijzen zijn bindend. Sinds april 2008 kunnen *primary dealers*

15 Agentschap (2007), 44.

16 Zie Wolswijk en De Haan (2005), 7.

17 Borensztein en Mauro (2002), 2.

18 Agentschap (2007), 12.

19 Vaak kunnen coupons (het recht op de rentebetaling) en obligaties onafhankelijk van elkaar worden verhandeld. Men spreekt dan van *Seperate Trading of Registered Interest and Principal Securities* (STRIPS). Alle Nederlandse staatsobligaties vanaf 1999 zijn om te ruilen voor strips en omgekeerd. Een strip- en destrip-faciliteit draagt bij aan de verhandelbaarheid en liquiditeit van staatsleningen.

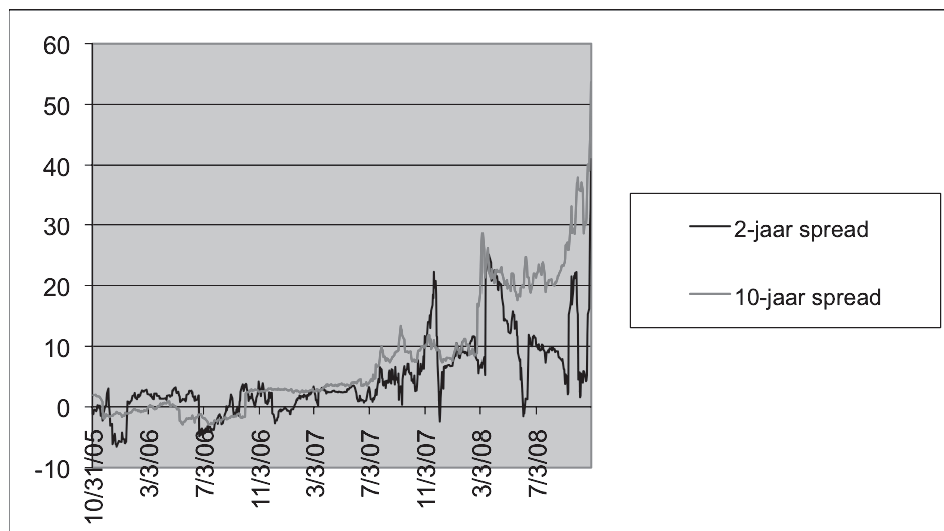
20 MTS Amsterdam is een gezamenlijke onderneming van de Nederlandse Staat, de *primary dealers* voor Nederlandse staatsleningen en MTS SpA (Italië).

kiezen tussen verschillende platformen (ICAP Electronic Broking, EUREX Bonds, BGC Brokers en MTS) om hun quotes af te geven.

Het is voor de Nederlandse Staat van belang dat leningen ook na de uitgifte aantrekkelijke beleggingen blijven. Liquiditeit van de markt is hierbij erg belangrijk. Een markt is liquide als grote aan- en verkooporders verhandeld kunnen worden zonder dat dit een substantieel effect op de prijs (koers) heeft. Een liquide secundaire markt leidt ertoe dat beleggers bereid zijn om Nederlandse staatsleningen tegen een lagere prijs te kopen. Om de liquiditeit van de leningen te bevorderen, wordt ernaar gestreefd om leningen in voldoende omvang (minimaal 10 mld euro) uit te geven. Daarom worden sommige leningen meer dan eens open gesteld (zogenoemde *on-the-run* programma's).

Figuur 7.1 toont het verschil tussen de rente op Nederlandse staatsleningen met looptijden van twee respectievelijk tien jaar, ten opzichte van vergelijkbare Duitse staatsleningen. Het is opvallend dat in 2008 het renteverskil (*yield spread*) toenam. Volgens het Agentschap valt deze beweging niet toe te schrijven aan een door beleggers gepercipieerd toegenomen kredietrisico, maar is zij uitvloeisel van een toenemend verschil in liquiditeit van Duitse en Nederlandse staatsleningen. Gezien het tijdstip waarop de *yield spread* begint te stijgen, valt mijns inziens echter zeker niet uit te sluiten dat het kredietrisico van de Nederlandse staat is toegenomen.

Figuur 7.1 Yield spread DSLs ten opzichte van Duitse staatsleningen (basispunten)



Bron: Agentschap (2008)

Tabel 7.2 maakt duidelijk dat *Dutch State Loans* veruit het grootste deel van de Nederlandse langlopende staatsschuld uitmaken. Aan onderhandse leningen staat nog slechts een zeer bescheiden bedrag van 1,4 mld euro uit.

In 2009 is het Agentschap voornemens om 48 mld euro uit de kapitaalmarkt te halen door drie nieuwe leningen uit te geven (met looptijden van drie, vijf en tien jaar) die diverse keren worden heropend.²¹ Zelfs een aantal *off-the-run*-leningen zal worden opengesteld. Het Agentschap sluit ook de uitgifte van een DSL in buitenlandse valuta niet uit. Zoals in het tekstkader wordt toegelicht, is een groot deel van de extra benodigde middelen voor steunverlening aan de financiële sector in eerste instantie gedekt via korte leningen; zie ook de onderste regel van tabel 7.2. De herfinanciering hiervan zal grotendeels via uitgifte van DSLs plaatsvinden.

Tabel 7.2 Samenstelling staatsschuld, 1998–2008 (mld euro)

Jaar	Kapitaalmarkt		Geldmarkt	
	DSL	Onderhandse leningen	DTC	CP
1998	163,7	18,0	6,8	
1999	173,9	10,8	5,1	
2000	168,7	5,5	5,5	
2001	171,7	2,7	5,8	
2002	169,8	2,2	16,1	0
2003	180,5	2,0	20,4	0
2004	195,2	1,8	17,8	0
2005	200,5	1,8	18,1	0
2006	196,1	1,5	14,0	0
2007	190,8	1,5	16,8	0
2008 (Oktober)	188,5	1,4	52,6	24,8

Bron: Agentschap

De uitgaven en ontvangsten van de Staat leiden dagelijks tot fluctuaties in het schatkist-saldo, dat wordt aangehouden op een rekening bij De Nederlandsche Bank (DNB). Daarnaast houden diverse andere overheidsinstellingen, zoals de socialezekerheidsfondsen, die deelnemen aan het geïntegreerde middelenbeheer, hun liquiditeitspositie aan in de schatkist. De dagelijkse liquiditeitsbehoefte van het Rijk en deze instellingen wordt gedekt op de geldmarkt. Leningen met een looptijd tot twee jaar worden meestal tot de geldmarkt gerekend. Door een deel van de schuld te financieren op de geldmarkt wordt bovendien een buffer aangebracht die onverwachte wijzigingen in de financieringsbehoefte kan opvangen. Op de geldmarkt worden verschillende instrumenten ingezet, waaronder *Dutch Treasury Certificates* (DTCs).

DTCs worden uitgegeven in looptijden van drie tot en met twaalf maanden op vooraf vastgestelde data. De uitgifte van DTCs vindt plaats op discontobasis. Dit houdt in dat ze worden verkocht tegen minder dan 100 procent van de hoofdsom die aan het einde van de looptijd wordt afgelost. Het verschil tussen aankoopwaarde en hoofdsom is het behaalde rendement voor de belegger. Sinds 2001 worden DTCs ook verhandeld. Hierbij speelt AMS op het vlak van de prijsvorming voor DTCs een vergelijkbare rol als voor DSLs. Naast de markt voor DTCs bestaat een markt voor deposito's, dat wil zeggen leningen met een zeer korte

21 Agentschap (2008), 26.

looptijd, van één dag tot enkele weken. Banken, overheden en grote bedrijven verstrekken deze leningen aan elkaar. De Staat gaat deposito's aan om tijdelijke kasfluctuaties aan te zuiveren.

In juli 2007 introduceerde het Agentschap een nieuw geldmarktinstrument: *Commercial Paper* (CP). Het gaat om gestandaardiseerd schuld papier met korte flexibele looptijden, variërend van een week tot drie maanden.²² CP dient als 'brug' tussen de kortlopende deposito's en de langer lopende DTCs. Volgens het Agentschap (2008), maakt de inzet van dit derde geldmarktinstrument het cashmanagement flexibeler, doordat beter kan worden ingespeeld op de financieringsbehoefte op korte termijn. CP wordt niet alleen in euro's uitgegeven, maar ook in vreemde valuta (Amerikaanse dollars en Britse ponden). Door de lancering van CP in vreemde valuta kunnen nieuwe groepen beleggers worden bereikt. Bovendien kan door het uitgeven in vreemde valuta een kostenvoordeel worden behaald. De uitgifte van CP leidt zo tot goedkopere financiering van de staatsschuld. Het valutarisico dat uitgifte in vreemde valuta met zich brengt wordt volledig afgedekt met *valutaswaps*. Uitgifte van CP vindt plaats via vijf geselecteerde dealers. Momenteel zijn dat ING, Deutsche Bank, Credit Suisse, Citi Group en Barclays.

In 2009 is het Agentschap voornemens om 28,3 mld euro te lenen op de geldmarkt.²³ Hierbij is er vanuit gegaan dat Fortis Bank Nederland haar kortlopende schuld van 34 mld euro (zie tekstkader) in 2009 aflost.

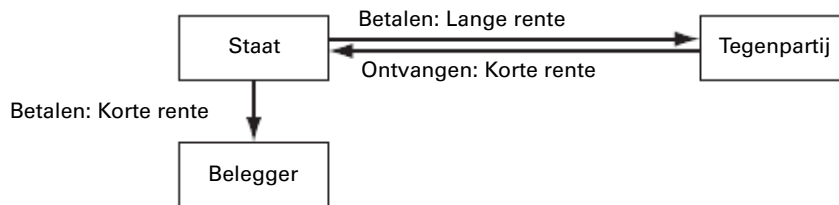
Ten slotte maakt het Agentschap gebruik van *swaps*. Een *swap* is een contract waarin partijen overeenkomen om rentes in verschillende looptijden met elkaar uit te ruilen. De partij die een vaste rente betaalt aan de tegenpartij en een variabele, korte rente ontvangt, creëert zekerheid over een deel van zijn toekomstige rentelasten. Hier hangt een prijskaartje aan, omdat over het algemeen de vaste rente hoger is dan de variabele, korte rente. *Swaps* maken het mogelijk om het renterisico te sturen, onafhankelijk van de kapitaalmarktuitgifte. Wanneer het wenselijk wordt geacht om in een gegeven jaar minder risico te lopen – dat wil dus zeggen, over een hoger bedrag de rente vast te zetten –, dan is het niet nodig om een lening onder de minimale omvang uit te laten komen en meer uit te geven in een langere looptijd. De mogelijkheid bestaat dan om een korte lening uit te geven en vervolgens een *swap* af te sluiten waarbij de Staat de korte rente ontvangt en lange rente betaalt; zie figuur 7.2.²⁴ Door de inzet van *swaps* kan het risico in de portefeuille als gevolg van uitgifte van kapitaalmarktleningen worden bijgestuurd in de richting van de *benchmark*.

22 CP kan ook een langere looptijd hebben, maar om te voorkomen dat CP concurreert met DTCs beperkt het Agentschap zich tot genoemde looptijden.

23 Agentschap (2008), 26.

24 Het kredietrisico (dat wil zeggen het risico dat de tegenpartij in een *swap* zijn verplichtingen niet nakomt) wordt afgedekt door onderpand.

Figuur 7.2 Werking swap



Bron: Tweede Kamer (2004–2005), 10

Financiering van de steunverlening aan de financiële sector

Zoals in onderdeel 7.2 is uiteengezet, moest de Staat in het najaar van 2008 in betrekkelijk korte tijd bijna 81 mld euro lenen om de steunverlening aan de financiële sector te financieren. Tabel 7.3 vat samen hoe dit bedrag is opgebouwd en hoe het is gefinancierd. Een aanzienlijk deel van de benodigde middelen werd binnengehaald via DTCs. Het aantal DTC-programma's en de frequentie van de veilingen werd verhoogd. Ook een aantal *off-the-run*-programma's werd geopend. Op deze manier werd in korte tijd veel geleend; zie figuur 7.3. Half november 2008 stond voor 66,9 mld euro uit aan DTCs. Behalve DTCs werd ook CP uitgegeven. Op 14 november stond voor 8,5 mld uit aan CP in euro's, 10,4 mld aan CP in dollars en 0,6 mld aan CP in Britse ponden.

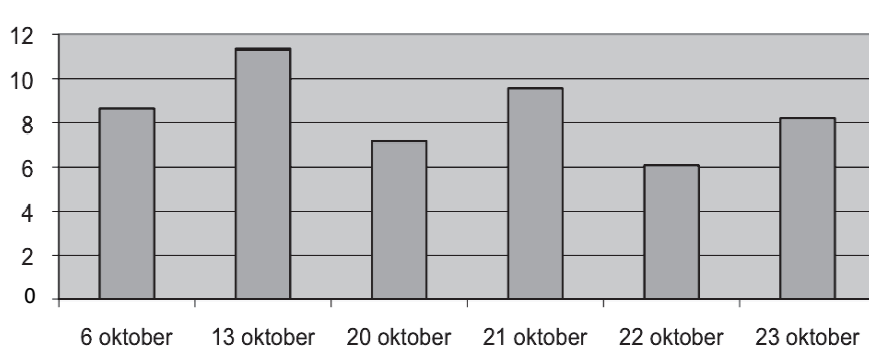
Tabel 7.3 Financiering steunverlening financiële sector (mld euro)

Behoefte uit hoofde van:	Totaal	Middellange termijn	Korte termijn
Overname Fortis Bank Nederland (FBN)	16,8	16,8	
Overname korte schuld van FBN ²⁵	34,0		34,0
Overname lange schuld FBN	16,0	16,0	
Deelname ING, AEGON, SNS Reaal	13,7	13,7	
Totaal	80,5	46,5	34,0
Dekking via:			
Kapitaalmarkt DSLs	5,0		
Kapitaalmarkt onderhandse plaatsing	10,0		
Geldmarkt	65,5		
Totaal	80,5		

Bron: Agentschap 2008

25 Fortis kan bij het Agentschap lenen tegen Euribor met een opslag. De maximale ruimte om te lenen is beperkt tot 40 mld euro en maximaal 5 mld euro extra voor het opvangen van dagelijkse fluctuaties. De maxima worden periodiek naar beneden bijgesteld op basis van de capaciteiten van Fortis om zelf financiering aan te trekken. Afgelopen tijd is het beroep ca. 34 mld euro geweest.

Figuur 7.3 Middelen verkregen via DTCs, najaar 2008 (mld euro)



Bron: Agentschap (2008)

7.5 Indexleningen

Een indexlening is een lening waarbij de rentebetalingen afhangen van het beloop van de inflatie, doorgaans gemeten aan de hand van een prijsindex voor de gezinsconsumptie. In het verleden is door diverse auteurs gewezen op mogelijke voordelen van de uitgifte van indexleningen.²⁶ Het belangrijkste voordeel is dat de Staat beleggers geen premie voor het toekomstige inflatierisico hoeft te betalen. Doordat beleggers onzeker zijn over de toekomstige inflatie, eisen ze een vergoeding voor het risico dat de inflatie anders uitpakt dan ze verwachten. Bij een indexlening neemt de staat het inflatierisico over. Hierdoor zijn indexleningen echter niet automatisch goedkoper dan normale staatsobligaties. Als de feitelijke inflatie namelijk hoger uitvalt dan beleggers bij de plaatsing van de lening verwachtten, kan een indexlening duurder blijken te zijn dan een normale staatsobligatie. De liquiditeit van indexleningen kan eveneens lager zijn dan die van normale leningen, waardoor een hogere liquiditeitspremie moet worden betaald. De liquiditeitspremie hangt af van de omvang van de markt voor een bepaalde lening.

Indexleningen leiden bovendien tot grote onzekerheid in de begroting, doordat de nominale betalingen in verband met deze vorm van schuld niet vast staan. Ondanks dit bezwaar hebben diverse landen in het recente verleden indexleningen uitgegeven.²⁷ Volgens cijfers van het Ministerie van Financiën stond in 2008 ruim 1.000 mld US dollar uit aan door overheden uitgegeven indexleningen. Dit is een vervijfvoudiging ten opzichte van 2000.²⁸ Onder andere het V.K., Frankrijk, Italië, Griekenland en sinds 1996 ook Duitsland geven indexleningen uit. Ook de Verenigde Staten maken gebruik van dit instrument.

Behalve een mogelijk kostenvoordeel spelen nog twee overwegingen een rol bij het besluit om al dan niet indexleningen uit te geven. Ten eerste kunnen door indexleningen aan te bieden beleggers worden bereikt die niet in nominale instrumenten investeren. Index-

²⁶ Zie Garcia en Van Rixtel (2007) voor een discussie.

²⁷ Zie Wolswijk en De Haan (2005).

²⁸ Ministerie van Financiën (2008), 2.

leningen bieden beleggers betere mogelijkheden tot diversificatie en kunnen zo bijdragen aan specifieke doelstellingen van beleggers. Indexleningen kunnen pensioenfondsen bijvoorbeeld in staat stellen om waardevastheid van pensioenregelingen te realiseren. Volgens het Ministerie van Financiën bedraagt het gezamenlijke belegde vermogen van Nederlandse pensioenfondsen in indexleningen 38 mld euro in 2008. Het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) heeft het streefpercentage voor indexleningen in de portefeuille verhoogd van 4 procent in 2005 naar gemiddeld 7 procent in 2007–2009.²⁹ Ten tweede zouden indexleningen kunnen bijdragen aan stabilisatie van het EMU-saldo. Als het EMU-saldo positief samenhangt met de inflatie, leiden indexleningen ertoe dat de rentelasten nadrukkelijker meebewegen met de inflatie. Bij een positieve vraagschok nemen zowel de economische groei als de inflatie toe. De hogere groei leidt via extra belastinginkomsten en minder werkloosheidsuitgaven tot een verbetering van het EMU-saldo. De hogere inflatie leidt echter via hogere rentelasten op indexleningen tot een verslechtering van het EMU-saldo. Omgekeerde processen vinden plaats tijdens een economische neergang. Indexleningen dragen dan ook bij aan een stabielere beloop van het EMU-saldo. Het risico dat door cyclische oorzaken het EMU-saldo boven de 3 procent van het bbp uitkomt, neemt dan af. Bij een aanbodschok is er echter een tegengestelde beweging van groei en inflatie. In deze situatie stabiliseren nominale leningen het EMU-saldo.

In 2005 kwam de werkgroep Reële Begroting, bestaande uit vertegenwoordigers van het Ministerie van Financiën, De Nederlandsche Bank en het Centraal Planbureau, tot de slotsom dat uitgifte van indexleningen niet aantrekkelijk is.³⁰ Dit financieringsbeleid leidt tot grotere schommelingen in de rentelasten, zonder dat dit gepaard gaat met een evenredige kostenbesparing. De werkgroep concludeert tevens dat de correlatie van het EMU-saldo en de inflatie niet significant is, waardoor indexleningen niet bijdragen aan stabilisatie van het EMU-saldo. Omdat pensioenverplichtingen vooral bewegen met de loonsom, oordeelt de werkgroep dat indexleningen geen perfecte *match* bieden voor pensioenfondsen. Op basis van de bevindingen van de werkgroep is in oktober 2005 besloten dat de Nederlandse Staat geen indexleningen zou uitgeven.

In een onlangs gepubliceerde *update* van het rapport van de werkgroep wordt op basis van dezelfde argumenten geconcludeerd dat indexleningen nog steeds niet interessant zijn.³¹ Ten eerste is de inflatierisicopremie tegenwoordig betrekkelijk laag. De ECB gaat bij de constructie van langetermijnverwachtingen voor de inflatie uit van een inflatierisicopremie van circa 20 tot 30 basispunten. Hördahl en Tristani (2007) rapporteren voor het eurogebied als geheel een verwaarloosbare inflatierisicopremie.

Ten tweede blijkt uit een simulatie over de periode 1976–2007 dat indexleningen weinig voordelen bieden. Er is gemiddeld genomen wel een gering voordeel in de rentekosten van een portefeuille met indexleningen ten opzichte van een portefeuille met louter nominale kapitaalmarktleningen (0,2 procent bbp per jaar). Daar staat echter tegenover dat het risico, afgemeten aan de standaarddeviatie, aanzienlijk groter is voor de geïndexeerde portefeuille: 2,3 procent bbp tegen 1,1 procent bbp voor de nominale kapitaalmarktportefeuille.

29 Ministerie van Financiën (2008), 2.

30 Werkgroep Reële Begroting (2005).

31 Ministerie van Financiën (2008), 11.

Uit de berekeningen blijkt ook dat pas als investeerders bereid zijn een inflatierisicopremie van 50 tot 100 basispunten te betalen voor indexleningen, het vanuit bedrijfseconomisch perspectief interessant is voor de Nederlandse Staat om indexleningen uit te geven.

Ten derde is er weinig bewijs voor een positieve invloed van de inflatie op het EMU-saldo. Slechts in de helft van de jaren die onderzocht zijn, bewegen EMU-saldo en inflatie dezelfde kant op.

Bij de conclusie dat het momenteel niet aantrekkelijk is voor Nederland om indexleningen uit te geven, worden echter twee kanttekeningen geplaatst. Ten eerste zijn Nederlandse investeerders misschien bereid meer te betalen voor indexleningen die zijn gekoppeld aan de Nederlandse consumentenprijsindex dan voor indexleningen gekoppeld aan de Franse of Europese prijsindex. Door de omvang van de Nederlandse pensioenenbesparingen en de nadruk op *defined benefit*-pensioenen zouden indexleningen die gekoppeld zijn aan de Nederlandse inflatie aantrekkelijk kunnen zijn. Ten tweede is het mogelijk dat pensioenfondsen in de toekomst hun risico willen verminderen. Hoe ouder het deelnemersbestand van een pensioenfonds is, hoe lager doorgaans het gewenste risicoprofiel is. Dit kan leiden tot een hogere vraag naar indexleningen. “Het is dan ook niet uitgesloten dat op enig moment indexleningen wel een aantrekkelijk bedrijfseconomisch alternatief vormen voor de financiering van de staatsschuld.”³²

Voorshands kan met beleidsmakers worden ingestemd dat uitgifte van indexleningen niet aan de orde is, gezien de huidige geringe omvang van de premie die debiteuren betalen voor het inflatierisico dat hun schuldeisers lopen. Wel is het opmerkelijk, dat in het rapport niet wordt gesproken over een andere vorm van indexleningen, namelijk bbp-indexleningen. Dit is een tot nu toe niet bestaand instrument dat aantrekkelijk kan zijn vanuit het perspectief van het financieringsbeleid van geïndustrialiseerde landen, hoewel het tot nu toe vooral is bepleit voor ontwikkelingslanden. De vraag is of het ook een aantrekkelijk instrument kan zijn voor beleggers. Nader onderzoek hiernaar is naar mijn oordeel gewenst.

7.6 Conclusies

Het financieringsbeleid van de Nederlandse Staat werd in 2008 sterk bepaald door de steunverlening aan financiële instellingen. De financieringsbehoefte liep hierdoor sterk op. Terwijl de *Miljoenennota 2009* nog rekening hield met een daling van de staatsschuld, stond de teller in november 2008 door de steunverlening op 288 mld euro. Een groot deel van de extra financieringsbehoefte van circa 80 mld euro is gedekt op de geldmarkt, grotendeels via DTCs, maar ook door uitgifte van *Commercial Paper*, voor het eerst zelfs CP luidend in buitenlandse valuta. Het gevolg van deze vorm van financiering is dat de financieringsbehoefte in 2009 sterk oploopt. De bedoeling is dat in 2009 de financieringsbehoefte voor het grootste deel wordt gedekt via de kapitaalmarkt. Bij het financieringsbeleid wordt gebruik gemaakt van een *benchmark*. Voor Nederland bestaat deze voor de periode 2008–2011 uit de continue fictieve uitgifte van 7-jaars nominale leningen. Als uitgifte van een bepaald instrument, gegeven een bepaald risico, tot kostenvoordelen leidt ten opzichte van de benchmark, is het

32 Ministerie van Financiën (2008), 11.

aantrekkelijk om dit instrument uit te geven. Op basis van een afweging van kosten en risico's is besloten dat de Nederlandse Staat geen indexleningen gaat uitgeven. Dat lijkt een verstandige keuze, gezien de huidige geringe omvang van de premie voor het inflatierisico.

Literatuur

- Agentschap (2007), *Risicomanagement van de staatsschuld. Evaluatie van het beleid 2003-2007 & Beleid 2008-2011*, <http://www.dsta.nl/>, onder 'financieringsbeleid'
- Agentschap (2008), *Outlook 2009*, <http://www.dsta.nl/>
- Borensztein, E., and P. Mauro (2002), *Reviving the Case for GDP-Indexed Bonds*, IMF Policy Discussion Paper No. 10, Washington DC: International Monetary Fund
- Buitter, W.H. (2009), *Insuring Toxic Assets: Throwing Good Tax Payers' Money After Bad Private Money*, <http://blogs.ft.com/maverecon/2009/02/insuring-toxic-assets-throwing-good-tax-payers-money-after-bad-private-money/>
- Garcia, J.A., and A. van Rixtel (2007), *Inflation-linked Bonds From a Central Bank Perspective*, ECB Occasional Paper No. 62, Frankfurt: European Central Bank
- Hördahl, P., and O. Tristani (2007), *Inflation Risk Premia in the Term Structure of Interest Rates*, BIS Working Paper No. 228, Basel: Bank for International Settlements
- Ministerie van Financiën (2008), *Update rapport indexleningen*, <http://www.dsta.nl/>, onder 'financieringsbeleid'
- Tweede Kamer (2004-2005), *Vaststelling van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2005. Memorie van toelichting*, 29 800 IXA, nr. 2
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Kredietcrisis. Brief van de minister van Financiën*, 31 371, nr. 43
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Kredietcrisis. Brief van de minister van Financiën*, 31 371, nr. 95
- Tweede Kamer (2008-2009c), *Kredietcrisis. Brief van de minister van Financiën*, 31 371, nr. 125
- Tweede Kamer (2008-2009d), *Vaststelling van de begrotingsstaat van Nationale Schuld (IXA) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 IXA, nr. 2
- Tweede Kamer (2008-2009e), *Najaarsnota 2008. Brief van de minister van Financiën*, 31 792, nr. 1
- Werkgroep Reële begroting (2005), *Indexleningen. Resultaten van een onderzoek naar de eigenschappen van indexleningen gezien vanuit het oogpunt van de Nederlandse Staat*, <http://www.dsta.nl/>, onder 'financieringsbeleid'
- Wolswijk, G., and J. de Haan (2005), *Government Debt Management in the Euro Area: Recent Theoretical Developments and Changes*, ECB Occasional Paper No. 25, Frankfurt: European Central Bank

Mogelijkheden voor vernieuwend belastingbeleid

L.G.M. Stevens

C.L.J. Caminada

8.1 Inleiding

Over de inspanningen die het kabinet-Balkenende IV zich getroost, valt veel positiefs te zeggen, maar niet dat het blijkt geeft van een tot de verbeelding sprekend vernieuwend belastingbeleid. Bekende taboedossiers – met name de fiscale behandeling van de eigen woning en fiscaal gezinsbeleid – zijn nog steeds onbespreekbaar. Bij de fiscalisering van de volksverzekeringen is een stapje gezet, maar de bestaande ongelijke lastendruk tussen de generaties blijft in stand. Bovendien is de gekozen oplossing uitvoeringstechnisch onnodig ingewikkeld.

De kans op vernieuwend beleid is door de straffe tegenwind van de kredietcrisis en de economische recessie uiteraard niet toegenomen. Zoals in het eerste hoofdstuk is toegelicht, staat het financieel kader voor de periode 2008–2011 hierdoor onder grote druk. Al voordat de kredietcrisis zich in volle omvang manifesteerde, heeft het kabinet besloten de aanvankelijk voorgenomen verhoging van het btw-tarief tot 20 procent te schrappen. Zij was gekoppeld aan het laten vervallen van de werknemerspremie voor de Werkloosheidswet (WW). De bedoeling van deze budgettair neutrale uitruil was werken aantrekkelijker te maken en consumeren zwaarder te belasten. Terecht heeft het kabinet voorrang gegeven aan bestrijding van de crisis. De btw is niet verhoogd, de werknemerspremie voor de WW desondanks op nul gesteld. Daarvan profiteren door de franchise (premienvrije voet) en het maximum verzekerd dagloon vooral de loontrekkers met een bruto jaarloon tussen 16.000 en 46.200 euro.

In dit hoofdstuk concentreren we ons op vier fiscale beleidsdossiers. Het meest urgent is het pakket fiscale maatregelen om de gevolgen van de economische crisis te verzachten (onderdeel 8.2). Vervolgens bladeren wij door het dossier van de beoogde vermindering van de regeldruk (onderdeel 8.3). Als derde punt volgt de aangekondigde modernisering van de successiebelasting (onderdeel 8.4). Het laatste onderwerp betreft de fiscale dimensie van de bekostiging van de zorgkosten en de nieuwe regeling van buitengewone zorguitgaven (onderdeel 8.5).

8.2 Fiscaal anti-crisispakket

Uitgehouden weerstandsvermogen

De onverantwoord uitbundige kredietverlening in de Verenigde Staten wordt in de regel aangewezen als grondoorzaak van de kredietcrisis, maar ons eigen fiscale stelsel bevat enkele vergelijkbare ingrediënten. In de vennootschapsbelasting wordt financiering met vreemd vermogen structureel bevoordeeld ten opzichte van financiering met eigen vermogen. Deze perverse prikkel heeft het weerstandsvermogen van het bedrijfsleven stelselmatig uitgehold. Voor de inkomstenbelasting geldt hetzelfde. Financiering van het eigen huis met eigen vermogen was en is fiscaal weinig aantrekkelijk, maar stelselaanpassing is voorshands taboe verklaard. Intussen werden bezitters van een eigen huis verlokten hun pand tot de nok toe vol te zuigen met hypotheekschuld. Dit heeft ook het weerstandsvermogen van huishoudens aangetaast. De VS laten zien waartoe dat kan leiden. Maar de risico's van een oplopende hypotheekrente voor de eigenwoningbezitter én de schatkist zijn ook in ons land steeds verdrongen.

Behalve de in het inleidende onderdeel gememoreerde btw/WW-operatie is het nodig aanvullende fiscale antidepressiva in te zetten. Uiteraard mag de dosering niet verslavend werken en slechts gericht zijn op herstel van structureel gezonde verhoudingen. Het accent moet liggen op versoepeling van de soms te strak gespannen fiscale regels. Voorkomen moet worden dat deze onder de huidige omstandigheden leiden tot ongewenste – en zelfs contra-productieve – effecten, of tot onnodige en schadelijke verliesneming. De weigering van de staatssecretaris van Financiën om vanwege de beursval uitstel bij de ingang van stamrechttermijnen toe te staan, aangezien dit nu eenmaal de consequentie is van de keuze voor een risicovolle belegging, geeft een verkeerd signaal.¹ Zij getuigt van een te rigide benadering. Hetzelfde probleem speelt bij pensioensystemen, wanneer het pensioenresultaat rechtstreeks gekoppeld is aan de waarde van de aandelen op het moment dat het pensioen ingaat. Iets meer compassie met de getroffen belastingplichtigen zou welkom zijn. Waarom zou aan betrokkenen desgewenst niet de gelegenheid kunnen worden geboden voor het ingaan van het pensioen een gunstiger moment af te wachten?

Deze compassie mag trouwens ook doorklinken bij het invorderingsbeleid van de Belastingdienst. Dit moet beter worden afgestemd op de bijzondere omstandigheden van het geval. Betalingsuitstel kan soms veel ellende voorkomen. Vergelijkbaar met de behandeling van Ice-save-spaarders, die belastinguitstel kregen totdat zij de garantiebetalen hebben ontvangen, is coulance gewenst voor ondernemers met onverwachte, tijdelijke, liquiditeitsproblemen. Snelle en goed gecoördineerde overbruggingsarrangementen voor de nakoming van de fiscale verplichtingen zijn daarbij noodzakelijk, zeker nu de banken het in dit opzicht laten afweten.

Aangepast eigenwoningbeleid

Om de woningmarkt in beweging te houden valt te overwegen tijdelijk de overdrachtsbelasting met enkele procentpunten te verlagen.² Bij de effectiviteit van deze maat-

¹ Een stamrecht is een aanspraak op periodieke uitkeringen, die bijvoorbeeld wordt verkregen tegen betaling van een koopsom ineens. Dergelijke stamrechten worden vaak gesloten om belaste inkomsten in de vorm van een gouden handdruk of stakingswinst bij verkoop van een onderneming of inbreng daarvan in een BV om te zetten in een periodieke uitkering. De belastingheffing kan zodoende worden uitgesteld tot het moment waarop de uitkeringen worden genoten.

regel passen overigens nog wel wat vraagtekens. De *rigor mortis* van de huizenmarkt valt immers vooral te verklaren door onzekerheid bij eigenwoningbezitters met verhuisplannen, of zij hun huidige woning zonder veel vermogensverlies van de hand kunnen doen. Daarom valt in deze sfeer te overwegen verhuizende woningbezitters, die hun oude woning nog niet kwijt zijn, tegemoet te komen door de overbruggingsrenteaftrek tijdelijk te verlengen van twee jaar naar drie of vier jaar.

Ook kan gedacht worden aan het plan van de werkgeversorganisaties om aftrek van onderhoudskosten van de eigen woning – afgeschaft in 1971 – tijdelijk nieuw leven in te blazen.³ De bezwaren van een dergelijke *tax expenditure* zijn in de literatuur herhaalde malen in kaart gebracht.⁴ Ze gaan gepaard met een hoge uitvoeringslast, staan op gespannen voet met het aan de inkomstenbelasting ten grondslag liggende draagkrachtbeginsel en de effectiviteit ervan is moeilijk te meten. Dit neemt echter niet weg dat in bijzondere omstandigheden soms gekozen kan worden voor bijzondere maatregelen. Om ongewenste inkomenseffecten in te perken kan de aftrekfaciliteit worden gegoten in de vorm van een heffingskorting, vergelijkbaar met de stimulering van milieuvriendelijke beleggingen. De tegemoetkoming is dan inkomensonafhankelijk.

Op wat langere termijn blijft de overstap naar een evenwichtiger regime voor de eigen woning onverminderd actueel. Stelselherziening is hier onontkoombaar. Op alle beleidsdoelstellingen (rechtvaardigheid, effectiviteit, eenvoud van uitvoering) scoort de bestaande regeling negatief. De eigen woning met bijbehorende geldlening en kapitaalverzekering kan beter worden ondergebracht in de vermogensrendementsbox. Bezittingen en schulden volgen dan hetzelfde regime en geven niet langer aanleiding tot belastingarbitrage. Dat is niet alleen rechtvaardiger, maar ook eenvoudiger. Bevordering van het eigenwoningbezit kan evenwichtiger worden gerealiseerd, bijvoorbeeld via een basisvrijstelling van 300 duizend euro. Zo'n vrijstelling komt vooral ten goede aan het goedkopere woningbestand. De thans bestaande subsidiëring van luxe woningen en bovenmatige financiering met vreemd vermogen worden in die aanpak afgeremd.⁵

Extra vervelend is dat de kredietcrisis de bestaande systeemproblemen versterkt. Als de hypotheekrente gemiddeld met één procentpunt stijgt, dan kost dat de schatkist na verloop van tijd structureel 2,2 mld euro op jaarbasis. Maar het is niet verstandig de nervositeit in de markt thans te versterken met pleidooien voor aanpassing van de hypotheekrenteaftrek.

Aangepaste verliesverrekening

Ook in de sfeer van de verliesverrekening zijn aanpassingen gewenst. Met ingang van 2007 is in de verliesverrekening van de vennootschapsbelasting een belangrijke beperking aangebracht. De verrekening met winsten uit voorgaande jaren is toen verminderd van drie tot één jaar. Daardoor zijn de effecten van 'terugwenteling van verliezen' voor de schatkist thans aanzienlijk minder groot dan zij anders geweest zouden zijn. Een ruime verliesverreke-

2 Voor de langere termijn zijn er zelfs economische argumenten om de overdrachtsbelasting af te schaffen. Zie hierover Cnossen *et al.* (2006) en Vording en Caminada (2007).

3 Ook voor de jaren 1983, 1984 en 1985 heeft als stimulering voor de werkgelegenheid in de bouw een tijdelijke regeling voor aftrek van groot onderhoud en schilderwerk gegolden.

4 Zie Stevens (2006).

5 Zie De Mooij en Stevens (2007, 283-285) voor een uitvoeriger beschouwing.

ning werkt als een ingebouwde stabilisator van de conjunctuurencyclus. In de periode van economische neergang worden automatisch extra liquiditeiten in de markteconomie teruggepompt. Voor ondernemingen is het daarom zuur dat juist voorafgaande aan de periode waarin dit mechanisme zijn heilzame werk zou moeten doen, de werking ervan wezenlijk is afgezwakt. Deze beperking werd ingegeven door de keuze van het kabinet-Balkenende III om voorrang te geven aan substantiële tariefverlaging in de winst sfeer, die vooral de goed renderende bedrijven ten goede moest komen. Deze tariefverlaging is voor een belangrijk deel bekostigd door de heffingsgrondslag te verbreden. De beperking van de verliesverrekening droeg hieraan bij. Ook de toen ingevoerde beperking van de afschrijvingsmogelijkheden en de strengere regels voor de fiscale winstbepaling hebben de kwetsbaarheid van het bedrijfsleven vergroot. Het zou beter zijn geweest als niet via budgettaire gedreven casuïstische wetgeving was gemorrelt aan de voor de jaarwinstbepaling geldende open norm, die is gebaseerd op goed koopmansgebruik met het bijbehorende voorzichtigheidsbeginsel.

Om de crisiseffecten te matigen is het denkbaar de verrekening van verliezen met winsten uit voorgaande jaren weer (gedeeltelijk) te verruimen. Maar dat trekt waarschijnlijk een te grote wissel op de schatkist. Wel is het gewenst de bestaande beperkingen in de verliesverrekening, die op dit moment in werking treden bij een substantiële wijziging in de kring van de aandeelhouders, te versoepelen. Om handel in verlies-BV's tegen te gaan, heeft de wetgever de mogelijkheid van verliesverrekening in dit geval aan strakke banden gelegd. Wanneer sprake is van reëel geleden verliezen, is er echter weinig op tegen dat aandeelhouders via verkoop van hun aandelen onverrekende verliezen gedeeltelijk te gelde kunnen maken. Het schrappen van de bestaande beperking zou bovendien een aantrekkelijke vereenvoudiging van de uitvoeringspraktijk inhouden.

Verdere inhoud van het fiscale anti-crisiskoffertje

Maar het fiscale anti-crisiskoffertje is daarmee niet uitgeput. Behalve de door het kabinet aangekondigde willekeurige afschrijving op bepaalde categorieën in 2009 en 2010 aangeschafte bedrijfsmiddelen, valt te overwegen de bestaande investeringsaftrek om te bouwen tot een investeringskorting. De investeringsaftrek is slechts effectief in winstsituaties. Een belastingkorting ter grootte van een bepaald percentage van het geïnvesteerde bedrag is daarentegen onafhankelijk van het winstniveau en als zodanig effectiever als wapen tegen de economische crisis. Overigens zijn de uitzonderingen van willekeurige afschrijving voor onder andere gebouwen en infrastructurele werken discutabel. Juist in de bouwsector is stimulering van de bedrijvigheid gewenst. Een aangepaste vervroegde afschrijving voor gebouwen verdient nadrukkelijk overweging.

Ook op andere punten zijn versoepelingen gewenst. Her en der in de vennootschapsbelasting is de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, of de samenstelling en financieringswijze van de beleggingen van belang. Denk bijvoorbeeld aan fiscale beleggingsinstellingen, de renteaftrekbepaling bij in de ogen van de wetgever relatief te veel vreemd vermogen en de deelnemingskwalificatie. Overschrijding van de wettelijke criteria leidt tot vervelende – en veelal contraproductieve – consequenties. Daar waar deze overschrijding is toe te schrijven aan de crisissituatie, is invoering van een ruime herstelperiode wenselijk. De minister van Financiën zou daartoe een wettelijke mogelijkheid moeten krijgen.

Verder valt te overwegen het geblokkeerde spaarloon eerder vrij te geven, al is onzeker in hoeverre werknemers hun tegoed daadwerkelijk zouden opnemen voor extra consumptieve bestedingen. Evenzo valt te denken aan een tegemoetkoming voor degenen die voor hun oudedagsvoorziening zijn aangewezen op eigen beleggingen. Ook zij hebben forse klappen gekregen. Desondanks moeten zij belasting betalen alsof zij op hun beleggingen een netto rendement van 4 procent hebben gerealiseerd. De vermogensrendementsheffing toont door deze ingebouwde rendementsfictie thans haar grimmige gezicht. Verhoging van het heffing-vrije vermogen zou in dat kader een verzachting kunnen zijn die tenminste aan kleine beleggers enige tegemoetkoming verschaft.

Dit onderdeel beoogt geen uitputtende inventarisatie te maken van alle bestaande mogelijkheden. Het geeft vooral een signaal dat ook op fiscaal terrein alle beschikbare inventiviteit moet worden ingezet om te komen tot een coherent fiscaal actieplan.

8.3 Het dossier vermindering van regeldruk

Kwantitatieve en kwalitatieve aspecten

De laatste jaren worden stevast indrukwekkende successen gemeld bij de nagestreefde vermindering van de regeldruk. Het kabinet-Balkenende III claimde in 2007 de geplande reductie met 25 procent succesvol te hebben afgerond. Deze exercitie heette goed te zijn voor een besparing van administratieve lasten ter grootte van 4 mld euro. Het kabinet-Balkenende IV heeft aangegeven zich sterk te maken voor een tweede ronde, die de regeldruk met nog eens 25 procent moet terugdringen. Op de werkvloer wordt dit dossier evenwel beduidend minder als *success story* beleefd. Daar overheerst scepsis, soms zelfs irritatie, over de aanpak en de stroperigheid van de vereenvoudigingsprocessen.

Het beleid heeft twee dimensies: een kwantitatieve en een kwalitatieve kant. De doelstelling van 25 procent is te eenzijdig en verlekt tot kwantitatief gegoochel. Het risico is dat het doel te zeer op zichzelf komt te staan en het proces ter vermindering van de regeldruk verbureaucratiseert. De regeldruk is vooral een kwalitatieve, gevoelsmatige ervaring. Het kernprobleem zit niet zozeer in de hoeveelheid regels, maar in de aard ervan. Het gaat erom regels van de verkeerde soort te elimineren. Tegenstrijdigheid, irriterende futiliteit of onzinnigheid van bepaalde regels levert bij degenen die ermee te maken krijgen meer druk op dan het bestaan van een groot aantal effectieve en efficiënte regels. De regelcultuur moet anders. Toezicht moet op basis van geïntegreerde risicoanalyses door beter samenwerkende toezichthouders gedifferentieerd worden uitgevoerd: coachend toezicht in bonafide, repressief toezicht in malafide gevallen. De uitvoerende diensten moeten hun systemen afstemmen op de burger en niet gemakzuchtig het omgekeerde vragen.

In de fiscaliteit (en daarbuiten) heeft een professionele invulling van het voor de uitvoeringspraktijk zo belangrijke *freies Ermessen* traditioneel een belangrijke rol gespeeld. Voor de Belastingdienst betekent meer *freies Ermessen* dat hij zich kan bevrijden van het opgelopen 'Vinkenslagtrauma'.⁶

6 Genoemd naar een woonwagenkamp bij Maastricht, waar de Belastingdienst met daar gevestigde ondernemers een aan de bijzondere situatie aangepaste regeling voor de winstbelasting had getroffen. Nadat deze regeling bekend was geworden ontstond grote politieke commotie, die er uiteindelijk toe heeft geleid dat de fiscus overging tot een zeer strikte toepassing van de wettelijke regels, waarin de inspecteur slechts een zeer beperkte beleidsruimte werd geboden.

Vermindering van de regeldruk bij de loonheffingen

Het kabinet heeft met name vereenvoudigingen toegezegd op het gebied van de loonheffingen. De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën zijn in een brief aan de Tweede Kamer ingegaan op verschillende scenario's om vereenvoudiging van de loonheffingen mogelijk te maken.⁷ Deze operatie betreft de loonheffingen in de volle breedte. Wat ons betreft is de loonsomheffing daarbij het ultieme doel. Maar met de ervaringen die zijn opgedaan bij de WALVIS-operatie in het achterhoofd, is het beter de snelheid waarmee dat doel moet worden bereikt niet te laten bepalen door het politieke ongeduld, maar door de wetstechnische en logistieke mogelijkheden. Er is niets op tegen om deze ambitie stapsgewijs te realiseren.⁸ De WALVIS-operatie leert ook dat een bovendepartementale systeembegeleider de risico's zou kunnen beperken van kortsluiting door competentieproblemen, die weer voortvloeien uit decennialange gescheiden departementale verantwoordelijkheden, en afwijkende bestuurstradities en belangen.

Het kabinet heeft ervoor gekozen de komende tijd te werken aan een gesplitste heffing over hetzelfde loon. Daarbij vindt de inhouding van loonbelasting, premies voor de volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) plaats bij de werknemers. Werkgevers betalen de premies voor de werknemersverzekeringen en de werkgeversbijdragen in de Zvw. Terecht is erop gewezen dat de grootste vereenvoudiging van dit scenario zit in het loonbegrip, dat voor beide heffingen identiek is. Verdere vereenvoudigingswinst is haalbaar door over te stappen op een loonsomheffing en deze te koppelen aan een inkomstenbelasting op basis van het vlaktaks-(plus)-systeem. Dit houdt in dat een proportioneel tarief in de inkomstenbelasting wordt geheven ter hoogte van het loonsomtariet tussen 35 en 38 procent. De loonsombelasting kan daarmee worden verrekend. Het vlaktaks-tarief wordt in de inkomstenbelasting desgewenst aangevuld met een 'plustarief' voor de *happy few* tussen 50 en 55 procent, dat toepassing vindt vanaf een belastbaar inkomen van – zeg – ruim 50.000 euro.⁹ Boven dit inkomensniveau bevindt zich slechts circa 8 procent van de belastingplichtigen, zodat de loonsomheffing in de meeste gevallen een eindheffing is.

Premieheffing Zorgverzekeringswet

Een belangrijke component van de loonheffingen bestaat uit de premies voor de Zorgverzekeringswet. De Belastingdienst is belast met de heffing en inning van de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage. Hij doet dit op soortgelijke wijze als bij de premie volksverzekeringen en de loon- en inkomstenbelasting. De dienst is tevens belast met de vaststelling en uitbetaling van de zorgtoeslag, een tegemoetkoming voor zorgverzekerden die – gelet op de hoogte van hun inkomen – geacht worden de nominale Zvw-premie niet volledig uit eigen middelen te kunnen voldoen. De werkgevers moeten zorgen voor tijdige inhouding van de door hun werknemers verschuldigde inkomensafhankelijke premie en deze afdragen aan de Belastingdienst. Bovendien moeten ze hun werknemers een (belaste) premiebijdrage betalen.

7 Pikant detail is dat de bewindslieden zelf spreken van 'doorgaan met een vereenvoudiging van de loonheffingen'. Loonadministrateurs zullen waarschijnlijk een andere beleving hebben. Zie Tweede Kamer (2007–2008b).

8 Zie De Kam en Stevens (2008).

9 Uiteraard is de keuze van het tariefpercentage een politieke aangelegenheid.

Voor 2009 is deze bijdrage 6,9 procent, tot een maximumloon van 32.369 euro. Het loonstrookje wordt door de stapeling van dit soort regelingen echter hoe langer hoe meer een zoekplaatje.¹⁰ Slechts het nettoloonbedrag geeft een normaal mens nog het vereiste houvast. De inhoudings-, aanslag- en toeslagsystemen zijn voor velen digitale flipperkasten geworden, die periodiek aanslagen en beschikkingen uitwerpen welke voor de doorsnee burger niet langer te doorgronden zijn. Daarom verdient het om inkomenspolitieke, economische en uitvoeringstechnische redenen aanbeveling de heffing van de inkomensafhankelijke Zvw-premie te fiscaliseren.

Fiscalisering van de AOW-premie

De premieheffing voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) vormt een politiek gevoelig beleidsdossier. Ter wille van de intergenerationele solidariteit en om de arbeidsmarktpositie van individuen in het onderste loonsegment op peil te houden of – zo mogelijk – te versterken, is het gewenst de AOW-premieheffing geleidelijk te fiscaliseren. Als we de huidige premieheffing van 17,9 procent jaarlijks met 1 procentpunt zouden uitruilen tegen belastingverhoging, is de bestaande premievrijstelling voor 65-plussers na achttien jaren uitgewerkt en is algehele fiscalisering een feit. Ook de Commissie-Bakker heeft zich over deze problematiek geboeid. Haar oordeel was

“... dat fiscalisering bijvoorbeeld (kan) worden vormgegeven door het verkorten van de lengte van de tweede schijf of het verlagen van de AOW-premie en het verhogen van het belastingtarief in de eerste en tweede schijf. Dit zou geleidelijk ingevoerd kunnen worden, bijvoorbeeld tussen 2011 en 2025. Het ligt naar het oordeel van de commissie in de rede een uitzondering te creëren voor mensen geboren vóór 1946. Deze mensen hebben immers niet meer de kans om zich aan te passen aan andere spelregels door meer te sparen of langer te blijven doorwerken.”¹¹

Bovendien wordt in dit kader een doorwerkbonus en een persoonsgebonden werkbudget bepleit.

Het kabinet heeft in het *Belastingplan 2009* in feite de voorstellen van de Commissie-Bakker overgenomen en onder de vlag van een ‘houdbaarheidsbijdrage’ een verdere stap gezet op weg naar fiscalisering van de AOW-premie. De fiscaliseringscomponent zit goed verstopt in de geleidelijke versmalling van de tweede tariefschijf van de inkomensheffing.¹² Vanaf 2011 wordt de tweede schijf jaarlijks nog maar voor driekwart verlengd met het inflatiepercentage. Dank zij deze inkorting van de automatische inflatiecorrectie valt een groeiend deel van het inkomen van 65-plussers in de derde (en de vierde) tariefschijf, waar jong en oud volgens een identiek tarief inkomstenbelasting betalen. Conform de voorstellen van de Commissie-Bakker heeft het kabinet ervoor gekozen ouderen die vóór 1 januari 1946 geboren zijn volledig van de houdbaarheidsbijdrage uit te zonderen. Ten onrechte. Belastingplichtigen moeten zich in de loop van hun leven meteen instellen op tal van tariefaanpassingen.

¹⁰ Zie Goudswaard *et al.* (2004).

¹¹ Commissie Arbeidsparticipatie (2008).

¹² De inkomensheffing omvat de (loon- en) inkomstenbelasting en de premies voor drie volksverzekeringen.

Daarom bestaat onvoldoende reden om de bedoelde groep ouderen vrijwaring te verlenen bij de geleidelijke fiscalisering van de AOW-financiering, zeker gelet op de uitvoeringsproblemen die gedurende een langdurige periode ontstaan door twee tarieflijnen voor 65-plussers. Wij prefereren daarom de door ons bepleite gefaseerde tariefuitruil tussen AOW-premie en belasting. Dan is de bestaande premievrijstelling voor alle 65-plussers uiterlijk na achttien jaren uitgewerkt – desgewenst kan de afbraak ook sneller verlopen. Dit alternatief is zowel rechtvaardiger als eenvoudiger.

Doorwerkbonus

Het kabinet hecht sterk aan versterking van de arbeidsparticipatie door ouderen. Via fiscale strafmaatregelen zijn vervroegd pensioen en vervroegde uittreding ontmoedigd. Als positieve prikkel is in 2009 de door de Commissie-Bakker bepleite doorwerkbonus geïntroduceerd. We kenden al langer een verhoogde arbeidskorting voor ouderen als vergelijkbare tegemoetkoming. Dit beleid wordt zo breed gedragen, dat het tegendraads overkomt het nut ervan te relativiseren. Toch hebben wij onze twijfels; zeker nu de overspannenheid op de arbeidsmarkt taant. Is het dan nog wel verstandig om ouderen, die het zich zouden kunnen veroorloven te stoppen met werken, via doorwerkbonussen te verlokken hun baan te continueren? Zou het bij dreigend baanverlies niet beter zijn dat jongeren, die een gezin moeten onderhouden, hun baan behouden dan dat ouderen – gesubsidieerd – blijven werken? Het is in zijn algemeenheid trouwens beter de keuze tussen doorwerken en stoppen aan individuen zelf over te laten. Uiteraard moeten de kosten van eerder stoppen niet op de gemeenschap wordt afgewenteld. Daarom is het goed dat de vut-regeling werd ontmoedigd. Maar als de werknemer bereid is de kosten van vervroegd pensioen zelf te dragen door met een lagere pensioenuitkering genoegen te nemen, is een fiscale strafheffing contraproductief. In de huidige economische context is het daarom beter de fiscale strafheffing weer in te trekken. Daar komt bij dat de regels zeer ingewikkeld zijn en veel discussie zullen opleveren bij het trekken van de scheidslijn tussen vroegpensioen- en afvloeiingsregelingen.

8.4 Het dossier successierechten

Inleiding

De successiebelasting is aan modernisering toe. De staatssecretaris van Financiën is van plan de tarieven te verlagen en het stelsel van vrijstellingen te vereenvoudigen. Ook gaat hij constructies bestrijden die de heffingsgrondslag op dit moment uithollen. Daarbij valt te denken aan hoge rente die wordt vergoed op de onderbedelingsvordering van kinderen op de langstlevende ouder, alsmede aan allerlei trustconstructies. Sprekende voorbeelden zijn ook allerlei levensverzekeringsconstructies tussen erflaters en hun erfgenamen. De tariefprogressie heeft een bijzondere tak van fiscale sport in het leven geroepen die door *estate planners* vaardig en gretig wordt beoefend. Hun professie is erop gericht door uitgekiende nalatenschapsplanning de tariefprogressie af te zwakken. Met dit oogmerk worden soms bizarre constructies uitgevoerd. De noodzaak van reparatiewetgeving is daarom onomstreden. Voorts zijn vriend en vijand van het successierecht het erover eens dat de regeling voor bedrijfsopvolging dringend moet worden gereviseerd.

Maar het successierecht heeft van nature een grote ideologische lading en aanpassingen van dit heffingsinstrument liggen maatschappelijk/politiek zeer gevoelig. Bovendien heeft de staatssecretaris met de aankondiging dat hij bij de herziening van de successiebelasting budgettaire neutraliteit als randvoorwaarde stelt, een grote hypotheek op de discussie gelegd. Het successierecht brengt jaarlijks bijna 2 mld euro op (1,4 procent van de totale belastingopbrengst) en dat mag niet minder worden. Dit uitgangspunt geeft evenwel blijk van onnodige krampachtigheid. Waarom zouden vereenvoudigingen die mogelijk zijn door verschuivingen in de belastingmix buiten beschouwing blijven? Andere landen hebben zo ruimte gevonden om het successierecht zelfs geheel af te schaffen. Dit noopt tot nadere analyse van de plaats van dit heffingsinstrument in de totale belastingmix.

Samenstelling van de heffingsgrondslag

Bij de overgang van vermogen van overledenen op levenden is successierecht verschuldigd. Om een voor de hand liggende ontgaansmogelijkheid in te dammen, is bij de overdracht van vermogen onder levenden schenkingsrecht verschuldigd. Schenkings- en successierecht worden vooral door vermogenden afgedragen. De budgettaire betekenis van deze heffing is betrekkelijk gering. Het door overledenen nagelaten privévermogen bedroeg in 2005 ruim 9,6 mld euro (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2008). De omvang van de nagelaten vermogens verschilt sterk. Ruim een derde van de erflaters laat minder dan 10 duizend euro na; bijna twee derde van de erfenissen bedraagt minder dan 50 duizend euro. Van de nalatenschappen is 11 procent groter dan 200 duizend euro. In deze nalatenschappen zit bijna 6 mld euro van het totale nagelaten bedrag. Van de erflaters laat 2 procent meer dan een half mln euro na. Het gaat hierbij echter wel om een totaal bedrag van ruim 2,8 mld euro. Het gemiddeld nagelaten bedrag is hier bijna 1,1 mln euro. Bij 1 procent van de nalatenschappen ten slotte zijn de schulden groter dan de bezittingen.

Tabel 8.1 illustreert dat ruim een kwart van de 113 duizend erflaters een eigen woning naliet met een gemiddelde waarde van 162 duizend euro. Bijna alle nalatenschappen bevatten banktegoeden. Deze bedragen gemiddeld 32 duizend euro. Vijftien procent van de nalatenschappen bevat effecten. De gemiddelde waarde hiervan is 118 duizend euro. De totale privébezittingen bedragen opgeteld bijna 10,6 mld euro. Behalve bezittingen worden ook schulden nagelaten. Bijna 16 procent van de nalatenschappen omvat een hypotheekschuld. De gemiddelde hypotheekschuld bedraagt ongeveer 54 duizend euro.

Tabel 8.1 Verdeling en samenstelling nalatenschappen naar leeftijdsgroep, 2005

	Totaal	0 tot 35 jaar	35 tot 50 jaar	50 tot 65 jaar	65 tot 85 jaar	boven 85 jaar
<i>Bedragen (mln euro)</i>						
Eigen woning	4.995	30	287	1.060	2.835	784
Bank- en spaartegoeden	3.544	10	55	311	1.907	1.261
Effecten	2.045	2	24	210	1.032	778
Hypotheekschuld	943	31	169	373	334	35
Totaal privévermogen	9.641	11	196	1.207	5.440	2.787
<i>Aantallen (x 1.000)</i>						
Eigen woning	30,8	0,3	2,2	7,4	17,1	3,9
Bank- en spaartegoeden	111,5	1,2	3,7	13,8	60,5	32,3
Effecten	17,4	0,1	0,8	3,1	9,3	4,0
Hypotheekschuld	17,6	0,3	2,0	6,2	8,2	0,9
Totaal privévermogen	113,4	1,2	4,0	14,4	61,3	32,5
<i>Gemiddeld bedrag (1.000 euro)</i>						
Eigen woning	162,2	107,7	131,4	144,0	165,7	202,6
Bank- en spaartegoeden	31,8	8,9	14,6	22,5	31,5	39,0
Effecten	117,8	16,6	30,5	67,3	110,7	193,9
Hypotheekschuld	53,5	116,2	83,0	60,1	40,7	39,9
Totaal privévermogen	85,1	9,3	49,1	84,1	88,8	85,7

Bron: Nalatenschappen 2005 via CBS Statline (2008) en eigen berekeningen

Het tarief van de huidige successiebelasting kent vier groepen en zeven schijven. Dit resulteert in 28 verschillende tariefpercentages. In de vier groepen is de progressie naar verwantschap verwerkt; in de zeven schijven de progressie naar omvang van de verkrijging. In tariefgroep I vallen partners en kinderen, in tariefgroep Ia vallen afstammelingen in de tweede en verdere graad (zoals klein- en achterkleinkinderen), in tariefgroep II vallen broers en zussen en in tariefgroep III overige verkrijgers. Behalve de tarieven zijn ook de geldende vrijstellingen van belang. Deze bedragen in 2009 voor partners 532.570 euro, voor ouders 45.513 euro, voor kinderen 10.323 euro en voor derden 1.976 euro. Voor algemeen nut beogende instellingen geldt een algehele vrijstelling.

Tabel 8.2 geeft de begrote belastingopbrengst voor 2009 weer, waarbij onderscheid is aangebracht naar tariefgroep (verwantschap). Tevens toont de tabel de heffingsgrondslag na toepassing van de vrijstellingen. Hierdoor is het mogelijk om de gemiddelde tarieven te berekenen. Vanwege de (drempel)vrijstellingen wordt de hoogte van de gemiddelde tarieven doorgaans overschat. Daardoor vallen de uiteindelijke gemiddelde effectieve tarieven veelal lager uit. Dit verschil kan voor partners en voor ouders en kinderen substantieel zijn.

Tabel 8.2 Opbrengst, grondslag en gemiddeld tarief successie- en schenkingsrecht, 2009

	Tariefgroep	I	Ia	II	III	Totaal
Opbrengst (mln euro)	Successierecht	807	35	296	685	1.824
	Schenkingsrecht	207	13	12	41	273
	Totaal	1.014	49	308	726	2.097
Grondslag (mln euro)	Successierecht	6.409	205	836	1.370	8.820
	Schenkingsrecht	2.433	80	37	87	2.637
	Totaal	8.843	285	872	1.457	11.456
Gemiddeld tarief (exclusief de toepassing van vrijstellingen)	Successierecht	12,6%	17,1%	35,4%	50,0%	20,7%
	Schenkingsrecht	8,5%	16,3%	32,0%	47,1%	10,4%
	Totaal	11,5%	17,2%	35,3%	49,8%	18,3%

Bron: Van Gilst *et al.* (2008), 1425

Ongeveer 87 procent van de opbrengst van de successieheffing bestaat uit successiebelasting, tegen 13 procent schenkingsrecht. Het gemiddelde tarief bedraagt circa 18,3 procent, maar hierbij zijn de vrijstellingen voor de belasting volledig buiten beschouwing gelaten. Daardoor bedragen de successierechten die betaald worden over nalatenschappen een geringer deel van de totale waarde van de erfenissen; door De Beer op circa 22 mld euro geschat.¹³ Gezien de belastingopbrengst van 1,8 mld euro bedraagt het effectieve tarief op erfenissen dan nog geen 10 procent. De effectieve tarieven van de successiebelasting zijn derhalve relatief laag.

Contouren van de tariefvereenvoudiging

De beoogde tariefverlaging beoogt tegelijkertijd vereenvoudiging te brengen. Van de huidige vier tariefgroepen blijven er twee over: één tariefgroep voor partners en kinderen (groep 1) en één tariefgroep voor verdere familie en derden (groep 2). Ook zal gesneden worden in het aantal tariefschijven, zodat nog twee schijven overblijven: 0 tot 125 duizend euro, en 125 duizend euro en hoger. De bijbehorende tarieven zijn dan in groep 1 respectievelijk 10 procent en 20 procent, en in groep 2 respectievelijk 30 procent en 40 procent.¹⁴ Dit voorgestelde tarief impliceert evenwel een substantiële lastenverzwaring voor kleinkinderen.¹⁵ Het zijn juist deze tarieven (en vrijstellingen) die een belangrijk punt van discussie vormen bij de komende stelselherziening. Vaak wordt het 68-procenttarief in de derde tariefgroep, dat geldt voor niet-verwanten en verre verwanten, als argument gebruikt om de hoogte van de tarieven aan de kaak te stellen. De gemiddelde effectieve belastingdruk bedraagt echter in

¹³ De Beer (2007), 292.

¹⁴ Uijens en Claassen (2007, 273) geven in een voetnoot enig gevoel voor wijzigingen in de lastendruk voor de verschillende groepen als een budgettair neutrale 'vlaktafs' van 20,5 procent op erfenissen wordt geïntroduceerd. Dit zou leiden tot 70 procent meer bijdragen van partners en kinderen (tariefgroep 1); 29 procent extra belasting voor (achter)kleinkinderen (tariefgroep 1a); 41 procent minder bijdragen voor broers, zussen en (groot)ouders (tariefgroep 2) en 59 procent minder belasting voor overigen (tariefgroep 3).

¹⁵ Inmiddels is het wetsvoorstel schenk- en erfbelasting ingediend (Tweede Kamer, 2008-2009c), waarin onder andere op het punt van de lastenverzwaring voor kleinkinderen wat gas is teruggenomen.

het huidige regime niet meer dan 50 procent (en is nog overschat); zie tabel 8.2. Uit informatie van het Ministerie van Financiën blijkt daarenboven dat minder dan 1 procent van de totale belastinggrondslag belast wordt tegen het absolute toptarief van 68 procent.

Argumenten voor een successiebelasting

Een overheersend argument om successiebelasting te heffen is het herverdelingsmotief. In de sociaal-democratische ideologie speelt het successierecht een belangrijke instrumentele rol bij het streven naar spreiding van kennis, inkomen en macht.¹⁶ Het draagkrachtbeginsel, mede tot uitdrukking gebracht in het progressieve successietarief, vervult daarbij een speerpuntfunctie. Iedereen dient gelijke startkansen te hebben en welvaartsverschillen tussen individuen mogen alleen het gevolg zijn van verschillen in inspanningen en opofferingen. In deze visie is een erfenis een 'onverdiende' bron van inkomsten en is forse belastingheffing op zijn plaats. De heffing doorbreekt de lijn dat erfenissen door de tijd heen de ongelijkheid bestendigen: rijke families blijven rijk, omdat bezit vererft. Daar staat tegenover dat het heffen van successierecht de spaarzaamheid kan ontmoedigen en het doen van suboptimale bestedingen kan bevorderen.¹⁷

Bij de afruil tussen een efficiënt en een rechtvaardig belastingstelsel spelen ook nog andere argumenten een rol. Vanuit politieke motieven zou men kunnen redeneren dat electorale winst valt te behalen door een kleine groep zeer vermogenden fors zwaarder te belasten in geval van een erfenis, en met deze opbrengst de lasten te verlagen (op arbeid of consumptie) voor de grote groep van lage en middeninkomens. Voorts wordt betoogd dat successierechten een probaat middel zijn om een deel van de kosten van de vergrijzing op te vangen. Van Denderen geeft daarvoor drie redenen:¹⁸ er zijn meer ouderen, dus meer erfenissen; er zijn meer echtparen zonder kinderen, dus de erfenissen die zij achterlaten, worden zwaarder belast; en de vermogensopbouw groeit, dus erfenissen zullen groter zijn. Er is echter enige voorzichtigheid geboden bij het incalculeren van deze belastingopbrengsten. Het Centraal Planbureau neemt in zijn vergrijzingsstudies aan dat de inkomsten uit successierechten weliswaar meegroeien met het bruto binnenlands product, maar relatief op hetzelfde niveau blijven.¹⁹ Een toenemend deel van het vermogen van de toekomstige ouderen wordt trouwens ondergebracht bij pensioenfondsen, wat *ceteris paribus* leidt tot relatief lagere erfenissen. Bovendien zullen kinderloze echtparen minder geneigd zijn hun vermogen in stand te houden ten gunste van (verre) familieleden. Daar komt bij dat ouderen door de toegenomen levensverwachting naar verwachting meer (zorg) consumeren en daartoe ontsparen. Een vierde reden om de (extra) bijdrage van successieheffingen aan het vergrijzingsprobleem te relativiseren, is het gegeven dat als nalatenschappen groter worden, dit ten koste gaat van bestedingen gedurende het leven. Er komen in dat geval minder belastinginkomsten (voornamelijk btw en vennootschapsbelasting) binnen. De verwachting dat de successierechten een extra

16 De Kam (2007, 209) stelt: "Alles afwegend meen ik dan ook dat de tarieven van schenking- en successierecht best omhoog kunnen om het ideaal van heffen naar draagkracht dichterbij te brengen."

17 Stevens (2008).

18 Van Denderen (2006), 466.

19 Centraal Planbureau (2006).

bijdrage zouden kunnen leveren aan de financiering van de overheidsuitgaven in een vergrijzende samenleving, moet derhalve worden gerelativeerd.

Successierecht valt ook te rechtvaardigen als correctie op eerder genoten voordelen. Ongeveer 40 procent van de waarde van nalatenschappen bestaat uit huizen, na aftrek van hypothecaire schuld. Men kan betogen dat het belasten van erfenissen in de vorm van huizen alleszins redelijk is, gegeven de belastingvoordelen (hypotheekrenteaftrek) en de vrijstelling van box 3 waarmee dit vermogen is opgebouwd. Successierecht vormt in deze visie een aanvulling op de gematigde belastingheffing bij leven over inkomsten uit vermogen. Kortom: een niet onbelangrijk deel van de vermogensopbouw tijdens het leven is gesubsidieerd en enige correctie op het moment van overlijden valt te rechtvaardigen.

Conclusie

Tal van argumenten pleiten voor of juist tegen de successieheffing. Is een belasting op erfenissen vanuit economisch perspectief efficiënt en dus gewenst? Wanneer zij worden afgezet tegen andere belastingen, lijken de tarieven van het successierecht wellicht hoog. Het gemiddelde effectieve tarief van ongeveer 10 procent is echter ten opzichte van bijvoorbeeld de tarieven van de inkomensheffing en de btw relatief beperkt. Er zijn zowel argumenten vóór als tegen de successieheffing. Partijpolitieke en/of ideologische opvattingen zullen daarom de discussie over de tariefstructuur domineren en haar uitkomst bepalen. Maar vernieuwend beleid dient verder te strekken dan opportunistisch, partijpolitiek bepaald, gesleutel aan de tarieven.

8.5 Het dossier buitengewone uitgaven

Oplopende zorgkosten

De Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ) heeft recent een rapport uitgebracht over de toekomstige ontwikkeling van de zorguitgaven.²⁰ In de komende jaren legt de gezondheidszorg volgens beschikbare inzichten een steeds groter beslag op de economische groei; hoofdstuk 3 van dit jaarboek gaat hier uitgebreid op in. Terecht waarschuwt de RVZ dat de huidige arrangementen een grote wissel trekken op de solidariteit van toekomstige generaties. De werkenden, vooral de lager betaalden onder hen, worden relatief zwaar belast voor de zorgkosten.

De basisverzekering (geregeld in de Zorgverzekeringswet) is te beschouwen als het voorportaal van de voorzieningen die worden bekostigd via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Half april 2008 bracht de Sociaal-Economische Raad (SER) unaniem advies uit over de toekomst van de AWBZ.²¹ Vroeger verschaft de volksverzekering dekking tegen bijzondere geneeskundige risico's, waartegen burgers zich niet zelf konden verzekeren. Tegenwoordig vergoedt deze volksverzekering ook allerlei ondersteunende en begeleidende voorzieningen. Dat heeft, samen met de door de vergrijzing sterk oplopende kosten van ouderenvoorzieningen, de kosten van het AWBZ-pakket fors opgejaagd. In 1990 bedroeg

20 Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008).

21 Sociaal-Economische Raad (2008).

de premie 5,4 procent. Thans wordt 12,15 procent geheven, terwijl de premiegroei de laatste jaren al is afgeknepen door bepaalde voorzieningen over te hevelen naar de Zorgverzekeringswet en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). De door de SER bepleite overstap op een duaal zorgstelsel, gesplitst in een volksverzekering voor een collectief gefinancierd basispakket en een aanvullend via de markt verzekerd pakket, kan uitmonden in een AWBZ-premie die is samengesmolten met de inkomensafhankelijke zorgpremie.

Deze gecombineerde collectieve zorgpremie zou vervolgens, samen met de andere volksverzekeringen, kunnen worden gefiscaliseerd. Voor de zorgsector is een behoedzame overstap op zo'n duaal stelsel te prefereren. Daarbij vormt de premiestructuur en de verhouding tussen nominale en inkomensafhankelijke premie een grote uitdaging voor een collectief gedragen zorgstelsel.

Eigen bijdragen in de zorgkosten en de BU-regeling

Een ander beleidsprobleem betreft de eigen bijdragen. De eigen bijdrage in de AWBZ representeert kosten die de verzekerde ook zou moeten maken als zij of hij niet gebruik maakte van een via de AWBZ bekostigde voorziening (verzorgingshuis, verpleeghuis). Ook andere zorguitgaven kunnen voor persoonlijke rekening blijven, aangezien zij geen buitengewoon karakter hebben, of omdat het wenselijk is bovenmatig gebruik van bepaalde voorzieningen af te remmen door eigen bijdragen of via een eigen risico. Tot en met 2008 werd bij de vaststelling van het belastbare inkomen rekening gehouden met eigen bijdragen en andere betalingen in verband met gezondheid en overlijden, zodra zij in hun totaliteit in relatie tot het inkomen een buitengewone omvang kregen. Deze aftrekpost voor buitengewone uitgaven (BU) is decennialang voor zowel belastingplichtigen als de Belastingdienst een uitermate bewerkelijke post geweest bij de vaststelling van het belastbare inkomen. Tal van pogingen zijn gedaan om deze regeling te vereenvoudigen, maar de electorale gevoeligheid bleek telkens dermate groot dat van de voorgenomen vereenvoudiging weinig of niets terecht kwam. De bewerkelijkheid van deze aftrekpost vloeide niet alleen voort uit de ingewikkeldheid en conflictgevoeligheid van de regeling zelf, maar ook uit de omvang van de gebruikersgroep. In 2008 deden circa 3,5 mln huishoudens een beroep op de regeling. Het ging om bijna de helft van alle huishoudens en tweederde van alle senioren. Dit gebruik was zo massaal doordat onder bepaalde voorwaarden ook kosten aftrekbaar waren voor middelen die helpen een normale lichaamsfunctie te vervullen, zoals een bril of contactlenzen. Vanaf 2000 is het budgettaire beslag van de buitengewone-uitgavenaftrek voor ziekte en invaliditeit dan ook verachtvoudigd tot 0,4 procent van het bbp (2,4 mld euro). Tegelijkertijd bleken veel chronisch zieken en gehandicapten juist geen gebruik te maken van de BU-regeling. Tabel 8.3 toont de ontwikkeling van de buitengewone uitgaven sinds 1995.

Ingrijpen was noodzakelijk. Daarbij was een fundamenteel probleem dat de doelgroep van chronisch zieken slecht was af te bakenen.²¹ Daarom heeft de wetgever er in het verleden voor gekozen om aan te sluiten bij bepaalde zorgkosten. Het betrof een breed scala aan uitgaven, zoals voor medicijnen, verzorging en verpleging, hulpmiddelen, woningaanpassingen en

22 Centraal Planbureau (2008), 72.

Tabel 8.3 Gebruik buitengewone uitgaven, 1995–2008^a

	Huishoudens (x 1.000)	Bedrag (mln euro)	Aftrek per huishouden (euro)	Budget (mln euro)	Bedrag per huishouden
1995	339	431	1.271	125	369
2000	801	1.162	1.451	299	373
2001	1.040	1.484	1.427	364	350
2002	1.410	2.259	1.602	544	386
2003	2.031	3.634	1.789	944	465
2004	2.490	4.780	1.920	1.324	532
2005	3.252	6.094	1.874	1.826	562
2006	3.547	6.600	1.861	1.964	554
2007	3.582	6.665	1.861	1.964	548
2008	3.206	6.233	1.944	1.890	590
2008 ^b				2.400	
Index (2001 = 100)					
1995	33	29	89	34	105
2000	77	78	102	82	107
2001	100	100	100	100	100
2003	195	245	125	259	133
2005	313	411	131	502	160
2007	344	449	130	540	157
2008	308	420	136	519	168
2008 ^b				659	

a. Voor de jaren 1995–2006 realisatiecijfers, voor de jaren 2007 en 2008 ramingen.

b. Bijgestelde raming 2008.

Bron: Takens en Vos (2007, 237); Tweede Kamer (2007–2008a), Tweede Kamer (2008–2009a, 3) en Tweede Kamer (2008–2009b, 8)

kosten van adoptie, bevalling en begrafenis. Ook werd voor niet-benoembare kosten een chronisch-ziekenforfait in het leven geroepen en is voor personen met een laag inkomen een vermenigvuldigingsfactor geïntroduceerd. Hierdoor kon echter de aanschaf van een bril tot een zeer forse aftrekpost leiden, terwijl de belastingplichtige verder volkomen gezond was.

Daarnaast werkte de aftrek van de buitengewone uitgaven door naar het gehele assortiment van inkomensafhankelijke regelingen. Huishoudens konden – afhankelijk van hun precieze situatie – extra financieel voordeel van hun BU-aftrek hebben, omdat deze aftrekpost het verzamelinkomen verlaagde dat als toetssteen geldt voor inkomensafhankelijke regelingen, zoals zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget. Met name bij de huurtoeslag, die een relatief steil afbouwtraject kent, ging het in dit verband om substantiële effecten. Deze aspecten van de buitengewone-uitgavenaftrek zijn in de loop der tijd algemeen bekend geraakt bij de calculerende burger met als gevolg dat het doel van de regeling maar in beperkte mate werd gerealiseerd, terwijl veel geld weglekte door onbedoeld gebruik.

Ingaande 2009 is daarom gekozen voor een fundamenteel andere benadering. De regeling is drastisch versoberd. Daarnaast geldt een specifieke regeling voor chronisch zieken en gehandicapten, die buiten de belastingheffing om gaat.

De nieuwe regeling en haar inkomenseffecten

De tot 2009 geldende BU-regeling kende zogenoemde ‘algemene’ en ‘specifieke’ uitgaven. De belangrijkste algemene buitengewone uitgaven waren de premies voor de Zorgverzekeringswet (na aftrek van de zorgtoeslag) en de vaste aftrekken voor ouderen en arbeidsongeschikten. Bepaalde categorieën zorgkosten waren aangewezen als specifieke uitgaven. Over deze kosten werd bij personen met een laag inkomen een vermenigvuldigingsfactor berekend. Tevens had de belastingplichtige recht op een forfaitaire aftrekpost als deze specifieke uitgaven een bepaalde norm overschreden. Na optelling van alle kosten, forfaits, toepassing van de vermenigvuldigingsfactor, en zo verder, werd het saldo afgezet tegen een inkomensdrempel van 11,5 procent; het meerdere was aftrekbaar. In de aanloop naar de fundamentele wijziging in 2009 werd de regeling in 2008 al versoerd.

De periode 2000–2005 liet niet veel spreiding zien over de gebruikersgroepen.²³ Wel viel een bovengemiddeld bedrag aan aftrek waar te nemen bij 65-plussers, bij lagere-inkomensdecilen en bij huishoudens met een ouderdoms- en nabestaandenpensioen. Voor een deel betrof het hier overlappende groepen. Daarnaast was in de periode 2000–2005 sprake van een forse volumegroei. Bijna in alle categorieën verdubbelde het aantal huishoudens dat de aftrekpost toepaste. De voorlopige aangiftegegevens van de Belastingdienst over 2007 duiden op een verdere toename van het BU-gebruik, zowel in termen van aantallen huishoudens, als in termen van het gemiddelde bedrag dat als aftrekpost werd opgevoerd.²⁴ Hierbij viel op dat met name bij de post ‘hulpmiddelen’ (waaronder brillen) een substantiële toename van de aftrek plaatsvond. Dat maakte systeemaanpassing onontkoombaar. Hierbij speelde mogelijk een rol dat – mede als gevolg van publiciteit rond de afschaffing van de BU – belastingplichtigen werden geprikkeld om geplande uitgaven te vervroegen en deze nog snel te doen zolang deze nog fiscaal aftrekbaar waren (*announcement effect*). In plaats van de in april 2008 geraamde 1,7 mld euro, gaat het kabinet nu uit van een verwacht budgettaire beslag van maar liefst 2,4 mld euro. Binnen acht maanden tijd moest het kabinet het budgettaire beslag dus met 41 procent naar boven bijstellen! Daar komt de doorwerking naar de collectieve uitgaven voor inkomensafhankelijke regelingen nog bij.

Het kabinet heeft er in de noodzakelijke bijstelling voor gekozen het samenstel van specifieke en meer generieke elementen uit elkaar te trekken en een nieuwe regeling langs verschillende sporen te ontwikkelen. Enerzijds is ervoor gekozen om de regels op chronisch zieken en gehandicapten te richten. Voor de nieuwe regeling, die uit drie onderdelen bestaat, is 1,3 mld euro beschikbaar. Ze bevat een forfait op basis van zorggebruik, een verlaging van de eigen bijdrage AWBZ en een beperkte fiscale regeling voor specifieke (medische) kosten. Zo zijn in 2009 de premie voor de (aanvullende) verzekering, uitgaven in verband met vrijwillig en verplicht eigen risico, eigen bijdragen AWBZ en/of Wmo, uitgaven voor bril, contactlenzen of een laserbehandeling, adoptie, kosten van begrafenis of crematie, bevalling, en de vaste aftrekken voor ouderdom, arbeidsongeschiktheid, chronische ziekte en de huisapotheek niet langer aftrekbaar.

²³ Bron: CBS Inkomenspanelonderzoek.

²⁴ Tweede Kamer (2008-2009a).

Anderzijds worden de (vervallen) generieke elementen in de BU gecompenseerd via een nieuw vormgegeven algemene tegemoetkoming. Voorts is 0,8 mld euro gereserveerd om de inkomenseffecten bij ouderen en arbeidsongeschikten door het vervallen van de voor hen geldende forfaits via aanvullend inkomensbeleid te compenseren. Hierbij geldt als uitgangspunt dat deze compensatie automatisch wordt toegekend, in plaats van op aanvraag. Dit om niet-gebruik te voorkomen.

De door het kabinet beoogde herverdeling van BU-gebruikers naar chronisch zieke en gehandicapte niet-BU-gebruikers is zeer uitvoerig doorgerekend. Daarbij is niet alleen bezien hoeveel huishoudens erop vooruit dan wel achteruit gaan, maar ook wat de kenmerken zijn van groepen die profiteren dan wel worden geraakt. Naar schatting gaan per saldo circa 1,8 mln huishoudens er in inkomen op vooruit en circa 2 mln huishoudens er op achteruit. Bij degenen die er in inkomen op vooruit gaan, gaat het vooral om huishoudens die geen gebruik maakten van de BU, maar wel in aanmerking komen voor compensatie vanwege een chronische ziekte, ouderdom of arbeidsongeschiktheid, dan wel huishoudens die profiteren van de lagere eigen bijdragen AWBZ. Bij de huishoudens die er in inkomen op achteruit gaan, gaat het om huishoudens die via de BU een relatief ruime tegemoetkoming ontvingen en die nu te maken krijgen met een nieuwe, meer beperkte fiscale compensatie (bijvoorbeeld vanwege het schrappen van de aftrek van de aanvullende verzekering, het huisapothekforfait, brillen en de kosten van overlijden). Door beperking van de aftrekpost buitengewone uitgaven wordt het verzamelinkomen hoger, en werkt de aftrekbeperking door in lagere huurtoeslagen, kinderopvangtoeslag, zorgtoeslag en het kindgebonden budget.

8.6 Conclusie

Al met al is het misschien een geluk bij een ongeluk dat het kabinet geen ambitieuze agenda heeft voor het te voeren belastingbeleid. Hierdoor kan het kabinet nu onbelemmerd aandacht besteden aan bestrijding van de uitgebroken economische crisis, ook met inzet van fiscale instrumenten. De vormgeving hiervan is relevant, omdat anti-crisisbeleid al snel kan ontaarden in een vorm van structurele lastenverlichting, die met het oog op de toekomstige houdbaarheid van de overheidsfinanciën onverantwoord is. Daarom zijn in dit hoofdstuk enkele fiscale anti-crisismaatregelen geanalyseerd, die uitdrukkelijk een tijdelijk karakter moeten hebben. Daarnaast kregen enkele andere fiscale beleidsthema's aandacht.

Een belangrijke oorzaak van de (krediet)crisis ligt in het structureel bevoordelen van vreemd vermogen boven eigen vermogen. Dit heeft het weerstandvermogen van bedrijven en huishoudens aangetast. Het kabinet moet in het kader van het anti-crisisbeleid derhalve bereid zijn allerlei versoepelingsmaatregelen te nemen, waaronder enig uitstel van belastingbetaling voor bedrijven die in liquiditeitsproblemen verkeren. De mogelijkheden daartoe zouden in een machtigingswet moeten worden neergelegd. Daarbij kan ook worden gedacht aan een tijdelijke verlaging van de overdrachtsbelasting die de woningmarkt wellicht in beweging kan houden. Op langere termijn zijn systeemwijzigingen nodig waardoor de financiering van bedrijfsactiviteiten en de eigen woning met vreemd vermogen fiscaal minder gunstig worden behandeld dan thans het geval is.

Om de economische bedrijvigheid verder aan te wakkeren zou het kabinet *echt* werk moeten maken van vermindering van de regeldruk. Doorslaggevend is een cultuuromslag bij

de uitvoerende diensten. Het probleem zit immers niet zo zeer in de hoeveelheid van de na te leven regels voor burgers en bedrijven, maar veeleer in de aard van die regels. Uitvoerende diensten moeten hun (administratieve) systemen afstemmen op de situatie van burgers en bedrijven, en niet andersom. Ook op het terrein van de loonheffingen valt grote vereenvoudigingswinst te behalen door over te stappen op een loonsomheffing met één of twee tarieven. Meer oog voor de uitvoeringsproblemen zou ook welkom zijn bij het inregelen van de fiscalisering van de AOW-premie. Zo kan de bestaande premievrijstelling voor 65-plussers worden beëindigd door de premievrijstelling stapsgewijs uit te ruilen tegen belastingverhoging. Over de maatvoering kan verschillend worden gedacht, maar zo'n aanpak is veel eenvoudiger dan de nu ingeslagen route, te weten de slechts partiële automatische inflatiecorrectie van de lengte van de tweede tariefschijf vanaf het jaar 2011.

Bij het dossier van de modernisering van de successiebelastingen is ons niet duidelijk waarom het kabinet wenst vast te houden aan budgettaire neutraliteit. Wij achten het juist wenselijk om vereenvoudigingsmogelijkheden door verschuiving in de belastingmix expliciet in de afweging te betrekken. Daarom zijn enkele argumenten voor en tegen een (hogere) successieheffing opgesomd, die vervolgens op basis van partijpolitieke of ideologische opvattingen kunnen worden afgewogen.

Tot slot is met het oog op de vergrijzing gebladerd in het dossier van de oplopende zorgkosten en de nieuwe regeling inzake buitengewone zorguitgaven. Bij ongewijzigd beleid zullen de werkende generaties relatief zwaarder worden belast door de oplopende zorgkosten, wat een zware wissel trekt op de door toekomstige generaties op te brengen solidariteit. Nastrevenswaardig is hier een duaal zorgstelsel, dat via een fiscaliseringsoperatie een collectief basispakket aan zorg veiligstelt, terwijl in aanvulling daarop een aanvullend pakket kan worden verzekerd op marktconforme condities. Bij de vormgeving van zo'n stelsel dienen beleidsmakers lering te trekken uit de ontsporing van de buitengewone-uitgavenregeling: die is in de loop van de tijd om inkomenspolitieke redenen uitgebreid, waarna calculerende burgers een grootschalig beroep op het stelsel deden, totdat dit ontspoorde. Hierdoor zijn via de fiscaliteit omvangrijke bedragen weggelekt naar de financiering van zorguitgaven die burgers gemakkelijk voor eigen rekening hadden kunnen nemen.

Literatuur

- Beer, P.T. de (2007), De belaste dood: belastingheffing op erfenissen, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 291-302
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2008), Overledenen laten 10 miljard euro na, *CBS Webmagazine*, 6 oktober
- Centraal Planbureau (2006), *Toelichting n.a.v. vragen over houdbaarheid overheidsfinanciën*, CPB Memorandum nr. 167, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2008), *Macro Economische Verkenning 2009*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 71-73
- Cnossen, S., C. van Ewijk, en R.A. de Mooij (2006), Tussen wetenschap en beleid: het eigenwoningdossier, in D.A. Albregtse en P. Kavelaars (red.) *Maatschappelijk heffen, deel 1 De wetenschap*, Deventer: Kluwer, 145-155

- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*. Advies van de Commissie Arbeidsparticipatie, Rotterdam: Commissie Arbeidsparticipatie
- Denderen, M. van (2006), Successierechten dekken groot deel kosten vergrijzing, *Economisch Statistische Berichten*, 91(4494), 466-469
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, en C.L.J. Caminada (2008), De successiebelasting vanuit economisch perspectief, *Weekblad Fiscaal Recht*, 137(6793), 1423-1429
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje*, Meijersreeks nr. 79, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Kam, C.A. de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting
- Kam, C.A. de, en W.F.C. Stevens (2008), Eén loonbegrip brengt grote vereenvoudiging – een hordeloop, *Weekblad Fiscaal Recht*, 137(6780), 989-990
- 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
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, Den Haag: RVZ
- Sociaal-Economische Raad (2008), *Advies Langdurige zorg verzekerd: Over de toekomst van de AWBZ*, Advies 2008/03, Den Haag: SER
- Stevens, L.G.M. (2006), *Fiscale fascinatie. Fiscaal Beleid 2006*, Deventer: Kluwer
- Stevens, L.G.M. (2008), *Naar een solidaire participatiemaatschappij (Dreeslezing 2008)*, Deventer: Kluwer
- Takens, J., en E.G. Vos (2007), De buitengewone uitgavenregeling in het Coalitieakkoord, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Meijersreeks nr. 134, Den Haag: Sdu Uitgevers, 233-243
- Tweede Kamer (2007–2008a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2008. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 31 200 XV, nr. 69
- Tweede Kamer (2007–2008b), *Vereenvoudiging premieheffing werknemersverzekeringen. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Financiën*, 31 236, nr. 3
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Regeling van een tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten). Memorie van Toelichting*, 31 706, nr. 3
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Regeling van een tegemoetkoming voor chronisch zieken en gehandicapten (Wet tegemoetkoming chronisch zieken en gehandicapten). Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 31 706, nr. 10
- Tweede Kamer (2008–2009c), *Wijziging van de Successiewet 1956 en enige andere belastingwetten (vereenvoudiging bedrijfsopvolgingsregeling en herziening tariefstructuur in de Successiewet 1956, alsmede introductie van een regeling voor afgezonderd particulier vermogen in de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Successiewet 1956). Koninklijke boodschap, Voorstel van wet en Memorie van toelichting*, 31 930, nrs. 1-3

- Uijens, A.J.M., en L.P. Claassen (2007), Progressie in de successie of een vlaktaks van 20,5 procent?, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 273-289
- Vording, H., en C.L.J. Caminada (2007), Lastenverschuiving van overdracht naar bezit van een eigenwoning, in Y.E. Gassler (red.), *De toekomst van de overdrachtsbelasting. De beginselen van behoorlijke wetgeving als toetsingskader*, Deventer: Kluwer, 71-76

De staat gaat bankieren

W.W. Boonstra

9.1 Inleiding

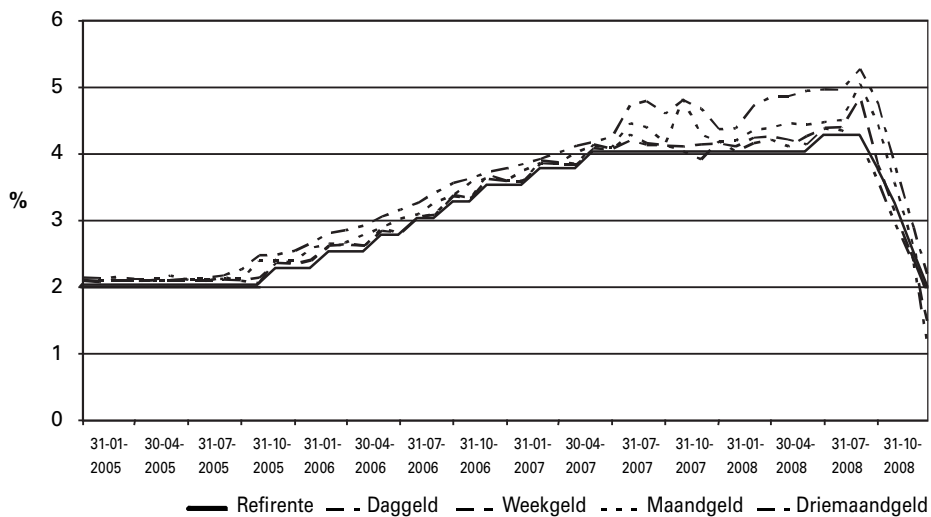
In de loop van 2008 moest de Nederlandse overheid massief ingrijpen om het vaderlandse bankwezen overeind te houden. Ook in andere landen was sprake van een ongeken-
de mate van overheidsbemoeienis met het financiële stelsel.¹ Wel zijn de ingrepen in ons land in
verhouding tot de omvang van de economie ongeken- veelomvattend. De beleidsingrepen
vonden plaats tegen de achtergrond van wat in de volksmond ‘de kredietcrisis’ is gaan heten.
Deze crisis begon op de Amerikaanse markt voor *subprime* hypothe-
ken, maar heeft zich
inmiddels wereldwijd verspreid.²

Nadat sporadisch alarmseinen waren opgemerkt, braken in augustus 2007 de eerste
serieuze problemen uit. Het bleek dat door securitisatie van Amerikaanse probleemleningen
banken wereldwijd potentieel zeer forse verliezen op de balans hadden. Doordat banken
elkaar niet langer vertrouwden, viel een groot deel van de interbancaire geldhandel stil. Dit
kwam tot uiting in een scherpe toename van de *spread* tussen de interbancaire rente (Euri-
bor) en het officiële tarief van de centrale bank (de refirente); zie figuur 9.1. Monetair autori-
teiten reageerden snel en adequaat. Centrale banken verschaften de systeembanken op ruime
schaal extra liquiditeit; zie figuur 9.2 voor een beeld van de liquiditeitsverschaffing door de
Europese Centrale Bank. Ook is het monetaire beleid sinds het uitbreken van de problemen
in alle grote landen sterk verruimd. Zodoende werd het stelsel ruim een jaar lang met horten
en stoten op de been gehouden. In de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk moesten
de autoriteiten in deze periode meermalen ingrijpen om financiële instellingen te redden.

1 Zie Bank for International Settlements (2008) voor een overzicht van de in diverse landen tot dan toe
getroffen maatregelen.

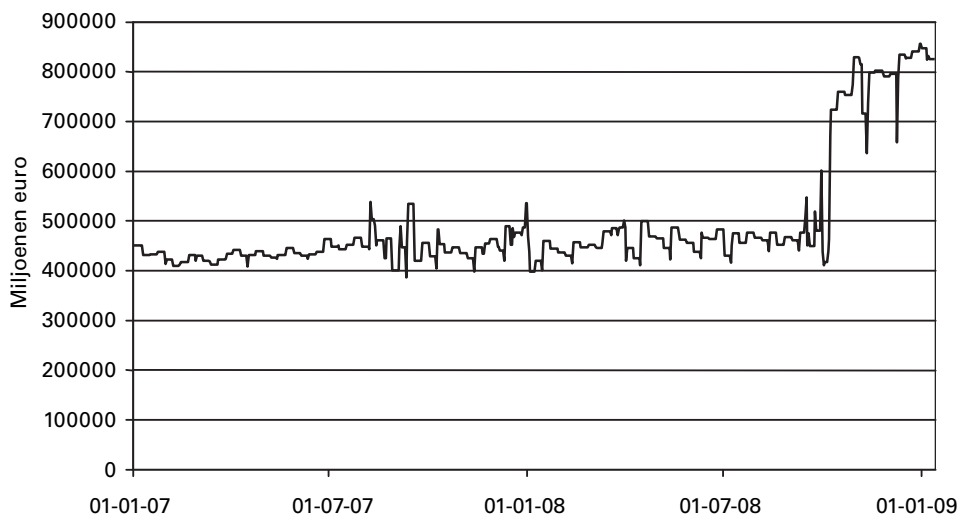
2 Voor de aanleiding en achtergrond van de financiële crisis wordt verwezen naar de literatuur. Zie bijvoor-
beeld: Kragt (2008).

Figuur 9.1 Interbancaire rente (Euribor) en refirente, 2005 – januari 2009



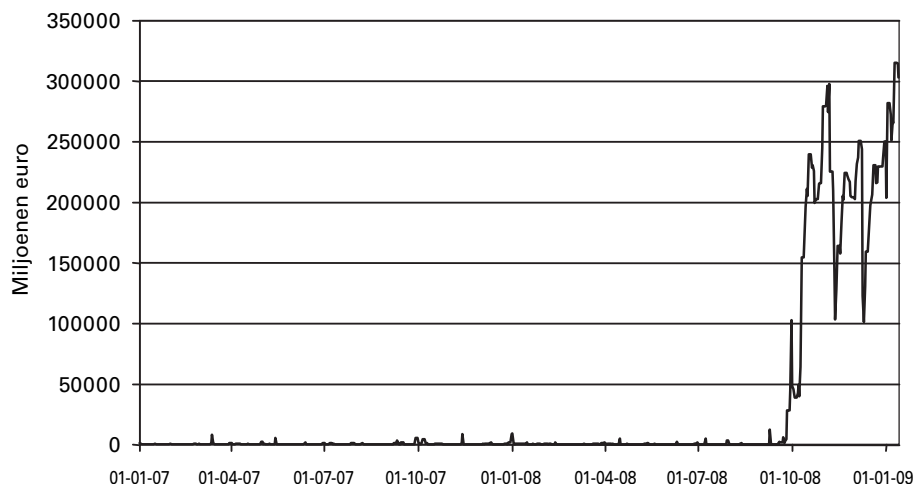
Bron: Ecowin

Figuur 9.2 Gebruik van openmarktfaciliteiten ECB, 2007 – januari 2009



Bron: Ecowin

Figuur 9.3 Gebruik depositofaciliteit ECB, 2007–2008



Bron: Ecowin

In september 2008 bereikte de crisis een nieuwe fase. Nadat zij al herhaaldelijk financiële instellingen hadden gered, besloten de Amerikaanse autoriteiten halverwege die maand om de zakenbank Lehman Brothers failliet te laten gaan. Achteraf gezien was dit een verkeerd besluit. Niet alleen bleek Lehman een veel systeemrelevantere instelling dan kennelijk werd gedacht, ook leidde het geruchtmakende faillissement tot een scherpe afname van het vertrouwen van de bevolking in het financiële bestel.

Vanaf eind september 2008 kwamen daar in Europa rechtstreekse ingrepen in het bankwezen bij. In ons land kwam Fortis in problemen, toen bleek dat dit concern het benodigde kapitaal voor de overname van ABN Amro niet kon opbrengen. Toen de koers van het aandeel Fortis zwaar onder druk kwam en spaarders massaal afscheid namen van de bank, voelde de overheid zich begin oktober 2008 genoodzaakt om het Nederlandse deel van Fortis (inclusief ABN Amro) te nationaliseren. In reactie op de deconfiture van Icesave werd de depositogarantie – vooreerst voor een jaar – drastisch opgehoogd.³ Later werden ING, Aegon en SNS Reaal van overheidswege van extra kapitaal voorzien.⁴ LeasePlan maakte in november

3 Vanaf de invoering in 1978 tot 2005 bedroeg de depositogarantie (per bank) in ons land 20.000 euro per spaarder, zonder eigen risico. Na de deconfiture van de Bank van der Hoop in het najaar van 2005 werd dit bedrag opgehoogd tot 40.000 euro, waarvan de tweede tranche van 20.000 euro een eigen risico van 10 procent kende. Na het debacle rond Icesave is de garantie tijdelijk opgehoogd tot 100.000 euro, zonder eigen risico. Momenteel wordt gewerkt aan een op Europees niveau geharmoniseerde garantie. Overigens vielen de aangehouden spaartegoeden bij Icesave, dat geen volwaardige vestiging in ons land had, onder de IJslandse garantie. Alleen het tweede deel viel onder de Nederlandse garantie op basis van een zogeheten *topping up*.

4 In het geval van SNS Reaal ging dit overigens niet van harte. Deze bank voelde zich min of meer gedwongen om van door de staat te verschaffen kapitaal gebruik te maken (Couwenbergh, 2008)

2008 als eerste gebruik van een door de regering ingestelde garantieregeling, daarbij spoedig gevolgd door de voormalige staatsbank NIBC.

Toch waren de meeste banken aanvankelijk erg terughoudend om gebruik te maken van de garantieregeling. Het interbancaire verkeer kwam mede daardoor nauwelijks van de grond. Overschotbanken stalden hun liquide middelen bij voorkeur risicovrij bij de ECB (figuur 9.3), terwijl banken met een tekort aan liquiditeiten deze middelen bij de ECB leenden (figuur 9.2). Gevreesd werd dat gebruik van de garantieregeling stigmatiserend zou werken. In januari 2009 werd onder druk van het Ministerie van Financiën besloten dat alle Nederlandse banken gebruik zouden maken van de regeling, waarbij de banken met een liquiditeitsoverschot onder de regeling middelen aan de tekortbanken zouden verstrekken.

De op het moment van afronding van dit hoofdstuk meest recente ontwikkeling dateert van eind januari 2009. Op 26 januari ondernam de overheid een nieuwe stap om ING te helpen. Dit maal geschiedde dit in de vorm van het garanderen van 80 procent van de waarde van een omvangrijke portefeuille potentieel verlieslatende activa, te weten obligaties gedekt door zogeheten Alt-A hypothecaire leningen. Het mag niet worden uitgesloten dat zich de komende maanden meer instellingen voor deze vorm van steun zullen melden.

De omvang van de overheidsbemoeienis met het financiële stelsel kent in ons land geen historisch precedent, althans niet in vreedstijd. Ook in verhouding tot eerdere episoden waarin de staat meende industrieën te moeten steunen, zoals indertijd bijvoorbeeld OGEM (1975–81), het RSV-concern (1971–83) of Fokker (1981, 1987 en 1994), is de recente ingreep in de financiële sector ongekend groot.⁵

Paragraaf 9.2 bespreekt de ratio van het overheidsingrijpen. In het vervolg van dit hoofdstuk komen drie vragen aan de orde. Ten eerste wordt ingegaan op mogelijke gevolgen van het overheidsingrijpen in het bankwezen voor de overheidsfinanciën (paragraaf 9.3). Paragraaf 9.4 doet een poging de gevolgen in kaart te brengen voor het functioneren van het bankwezen zelf. In paragraaf 9.5 wordt de vraag gesteld hoe kan worden teruggekeerd naar een ‘normale’ situatie, waarin het overheidsingrijpen beperkt blijft tot het gebruikelijke, op onderdelen hoogstwaarschijnlijk aangescherpte toezicht en daarop afgestemde regelgeving. Paragraaf 9.6 sluit af.

9.2 De gevolgen van niets doen

Wat zouden de gevolgen zijn geweest, wanneer de overheid de ontwikkelingen op hun beloop had gelaten? Het bankwezen heeft het in ons land decennialang kunnen stellen zonder overheidsingrijpen, anders dan in de vorm van een goed georganiseerd bancair toezicht. Toch kan met enige zekerheid worden gesteld dat wanneer de overheid niet had ingegrepen, ons land een heuse systeemcrisis zou hebben meegemaakt. Er was immers sprake van een klassieke *bank run* op Fortis/ABN Amro, die deze bank in ernstige liquiditeitsproblemen bracht. Deze instelling had al in een eerder stadium het vertrouwen van beleggers verloren.

5 Haenen (2008). Merk op dat in de analyse van Haenen staatssteun in de vorm van subsidies en die in de vorm van kapitaaldeelnames door elkaar heen lopen. Anders dan bijvoorbeeld bij de steun aan RSV mag worden verwacht dat veel van de injecties in de financiële sector op termijn weer terugkeren als baten voor de overheid.

Dit kwam tot uiting in een scherpe daling van de koers van het aandeel Fortis en het feit dat deze bank al lang geen toegang meer had tot de gebruikelijke financieringskanalen op de kapitaalmarkt. Het was een kwestie van tijd, voordat de bank haar loketten voor spaarders en andere verschaffers van vreemd vermogen had moeten sluiten. Daardoor zouden ook andere kapitaalverschaffers hun vorderingen op Fortis hebben moeten afwaarderen of zelfs afschrijven, waardoor ook zij in de problemen dreigden te komen. Zeker ook tegen de achtergrond van de deconfiture van Icesave was het gevaar groot geweest van een run op andere banken, als die verliezen op hun uitzettingen op Fortis hadden moeten rapporteren.

De schade aan het financieel stelsel en daarmee aan de gehele economie zou niet te overzien zijn geweest. Naast het algemene welvaartsverlies dat de resulterende depressie zou hebben gebracht, zouden uiteraard ook de overheidsfinanciën zware averij hebben opgelopen.

De situatie bij ING en de andere ondersteunde instellingen was minder acuut dan die bij Fortis. Toch moest ING, na in oktober reeds voor een bedrag aan 10 mld euro aan staatssteun te hebben ontvangen, eind januari 2009 opnieuw bij de overheid aankloppen voor steun.

De verantwoordelijke beleidsmakers stonden al met al voor de keuze uit twee kwaden. Of zij konden de marktkrachten hun gang laten gaan, of zij moesten zwaar interveniëren en *de facto* alle beursgenoteerde banken van staatswege ondersteunen.⁶ Naar mijn mening hebben beleidsmakers hierbij de juiste keuze gemaakt. De rest van dit hoofdstuk gaat over de kosten van de staatsinterventie en enkele mogelijke toekomstscenario's. Daarbij ga ik uit van de stand van zaken per eind januari 2009.⁷

9.3 Gevolgen voor de overheidsfinanciën

De overheid heeft tot nu toe ettelijke tientallen miljarden euro uitgegeven om het bankwezen te redden. Op 6 oktober 2008 besloot de Staat over te gaan tot nationalisatie van Fortis en ABN Amro. De kosten hiervan kwamen uit op 16,8 mld euro. Tevens werd op 7 oktober een kortlopend noodkrediet van 34 mld euro verleend als liquiditeitssteun. Dit was noodzakelijk, omdat de liquiditeitsverschaffing vanuit Fortis België acuut was weggefallen.⁸ De verwachting was dat deze lening op korte termijn zou zijn afgelost. Daarom wordt er hier verder geen aandacht aan besteed. Los van de liquiditeitssteun heeft de Staat ook voor een bedrag van 16 mld euro aan lange schuld van Fortis overgenomen.⁹

Op 9 oktober 2008 werd een fonds ingesteld waar banken een beroep op kunnen doen om hun kapitaal te versterken. De totale omvang van dit fonds is vastgesteld op 20 mld euro.

6 Een aanpalend vraagstuk betreft natuurlijk de vraag welke rol de beursnotering en de daaraan gekoppelde doelstelling van het maximaliseren van aandeelhouderswaarde hebben gespeeld. De indruk bestaat dat bij een negatief beursklimaat aan de effectenbeurs genoteerde financiële instellingen kwetsbaarder zijn dan niet-beursgenoteerde instellingen. Het gedrag van spaarders wordt blijkbaar ook beïnvloed door de stemming op de beurs.

7 Dit betekent dus ook dat de bevindingen van de Commissie-Maas, zoals in april 2009 gepresenteerd, niet in dit hoofdstuk konden worden verwerkt.

8 Brinker en Zevenbergen (2008).

9 Tweede Kamer (2008–2009a).

Hiervan is inmiddels 13,75 mld euro gebruikt om kapitaalsteun te geven aan respectievelijk ING (10 mld euro), Aegon (3 mld euro) en SNS Reaal (750 mln euro).

De tot dan toe getroffen maatregelen betekenen dat de Staat der Nederlanden tot dusver ruim 80 mld euro (30,75 mld euro aan deelnemingen in het kapitaal van banken, plus 50 mld euro voor liquiditeitssteun aan Fortis) heeft besteed aan de redding van het Nederlandse financiële stelsel. Al deze uitgaven lopen niet via de begroting, maar zijn rechtstreeks ten laste van de staatsschuld gegaan. De balans van de Staat is dus met dit bedrag verlengd, waarbij aan de actiefzijde de nieuwe bezittingen van de Staat, de deelnemingen in het bankwezen, staan vermeld, terwijl aan de passiefzijde de extra staatsschuld is toegevoegd. Want de Staat heeft deze deelnemingen gefinancierd door voor een substantieel bedrag aan nieuwe, veelal kortlopende staatsschuld te emitteren.¹⁰ Overigens lopen de extra rentelasten en –baten en de verhoopte dividenden van de staatsdeelneming wel via de begroting. Anders dan de deelnemingen zelf hebben deze posten dus wel rechtstreeks invloed op het EMU-saldo.

Afgezien van de directe steun, heeft de overheid een fonds ingesteld om voor een bedrag van maximaal 200 mld euro aan interbancaire leningen te garanderen. In de praktijk werkt dit fonds als een garantie op het aantrekken van lange *funding* (aanvankelijk tot drie, later verlengd tot vijf jaar). Banken die gebruik willen maken van deze faciliteit door onder staatsgarantie geld te lenen op de geld- of kapitaalmarkt betalen daarvoor een premie aan de Staat. Daardoor levert dit fonds de Staat premie-inkomsten op. Of er ook uitgaven mee gemoeid zullen zijn, zal moeten blijken. Pas als een bancaire partij in gebreke blijft bij het voldoen aan haar verplichtingen en de overheid moet uitkeren, leidt dit immers tot uitgaven. In hoeverre die naderhand weer op de in gebreke blijvende partij kunnen worden verhaald zal eveneens moeten blijken. Het is dus totaal onvoorspelbaar of, en zo ja hoe zwaar deze garantie een last voor de overheidsfinanciën zal blijken te zijn. De Staat heeft geen voorziening opgebouwd om eventuele tegenvallers terzake op te vangen.

Op 26 januari 2009 maakte het Ministerie van Financiën bekend dat het een zogeheten *back-up* faciliteit zal instellen voor de gesecuritiseerde hypotheekportefeuille van de ING Groep. Het betreft met name de Alt-A portefeuille, die in de vigerende marktomstandigheden niet of nauwelijks valt te waarderen. Deze portefeuille wordt wel eerst met tien procent afgewaardeerd van 39 naar 35,1 mld dollar. Het ministerie verwacht winst te maken op deze transactie, zo meldt het persbericht. De winsten of verliezen worden verdeeld in een verhouding van 80 procent voor de Staat en 20 procent voor ING.¹¹

Het is al met al volstrekt onduidelijk wat het uiteindelijke effect van alle vermelde steunmaatregelen op de overheidsfinanciën zal zijn. In de volgende onderdelen zal dit puntsgewijs worden toegelicht.

¹⁰ Zie de bijdrage van J. de Haan in hoofdstuk 7 van dit boek.

¹¹ Ministerie van Financiën, Persbericht, 26 januari 2009.

De nationalisatie van ABN Amro en Fortis

Het is de bedoeling dat de Staat ABN Amro/Fortis uiterlijk over drie jaar weer privatiseert. Pas dan zal exact vaststaan hoe hoog de last of de meevaller voor de belastingbetalers uiteindelijk uitpakt. Daarbij bestaat de hoop dat de staatsbank met winst kan worden verkocht of succesvol naar de beurs kan worden gebracht. Of dit ook daadwerkelijk gaat lukken hangt van diverse factoren af, waarvan de Staat er maar enkele kan beïnvloeden. Die factoren zijn ten eerste de prestaties van de bank. Is deze in staat om winstgevend te opereren en is de markt er te zijner tijd van overtuigd dat de bank dat ook zonder staatssteun kan doen?¹² De reputatie van ABN Amro en Fortis moet letterlijk van de grond af worden opgebouwd; velen realiseren zich maar ternauwernood dat de huidige ABN Amro geen schim meer is van de bank die in 2007 slachtoffer was van een vijandige overname.¹³ Ten tweede speelt natuurlijk het gevaar dat de politiek zich met het verstrekkenbeleid van de staatsbank gaat bemoeien. In dat geval moet worden gevreesd dat de bank in rap tempo een stevige portefeuille slechte leningen gaat opbouwen. Daardoor kunnen de winstgevendheid, en de aan de Staat af te dragen winstbelasting en dividend van de staatsbank tegenvallen, wat ook weer invloed zal hebben op de waarde bij verkoop of privatisering. Als derde punt speelt natuurlijk het algehele beursklimaat en de koers/winstverhouding die beleggers te zijner tijd bereid zijn te betalen voor een middelgrote Nederlandse bank zonder noemenswaardig buitenlands bedrijf.

De nettolast voor de overheidsfinanciën van de nationalisatie van ABN Amro en Fortis valt derhalve niet exact te becijferen, omdat de kosten van de nationalisatie wel, maar de opbrengsten van de verkoop niet bekend zijn. Om te zijner tijd quitte te spelen dient, uitgaande van een verkoop over drie jaar, deze tegen de 19 miljard euro op te brengen. Tabel 9.1 brengt dit in kaart.

Tabel 9.1 Nationalisatie ABN Amro/Fortis en overheidsfinanciën (mln euro)^a

	Uitgaven	Ontvangsten
Kosten nationalisatie	16.800	
Rentelast nationalisatie	2.016	
Dividend		P.M.
Opbrengst privatisering		P.M.

a. Bij deze berekening zijn de volgende veronderstellingen gehanteerd: (1) privatisering na drie jaar, (2) rentebaten en lasten leningen aan Fortis vallen tegen elkaar weg, (3) financieringskosten extra staatsschuld 4%, berekend voor een periode van 3 jaar.

12 Begin december 2008 diende de eerste tegenvaller zich al aan toen bleek dat Fortis voor een bedrag van circa een mld euro dreigt te verliezen als gevolg van transacties met de mega fraudeur Madoff. Ook heeft Fortis voor 780 mln euro geschikt inzake de zogeheten 'woekerpolisaffaire', maar hier zou al eerder een 'materiële' voorziening voor zijn getroffen (zie 'Grote schikking Fortis in woekerpolissen', *Het Financieele Dagblad*, 18 december 2008).

13 Hier kan de Staat, althans in theorie, wel degelijk invloed op uitoefenen, door ABN Amro te helpen bij haar wederopbouw, bijvoorbeeld door de verkoop van onderdelen aan Deutsche Bank niet te laten doorgaan. Ook is al wel gesuggereerd delen van het buitenlandbedrijf dat tijdens de overname was verkocht aan RBS terug te kopen. Nadelen van deze insteek zijn er echter ook. Ten eerste zou de staatsdeelname verder moeten worden vergroot, met een verdere stijging van de staatsschuld als gevolg. Ten tweede zou het met extra staatssteun opbouwen van een groot internationaal bankbedrijf een enorme verstoring van de concurrentieverhoudingen zijn. Men kan zich niet goed voorstellen dat de mededingingsautoriteiten een dergelijke stap zouden accepteren.

De verstrekking van steunkapitaal uit het noodfonds

De Staat heeft tot dusver zoals gezegd voor een bedrag van 13,75 mld euro steun ten laste van het noodfonds verstrekt. Dit extra kapitaal heeft de vorm van speciale effecten. Deze *securities* hebben geen direct stemrecht, maar wel heeft de Staat recht op het aanstellen van twee commissarissen met vetorecht over strategische beslissingen. Het risico van vermogensverlies van deze deelnemingen is veel geringer dan bij de 16,8 mld euro die in ABN Amro en Fortis is gestoken. Zo kondigde minister Bos op 20 oktober 2008 aan dat hij verwacht op de transactie met ING een stevige winst te maken.¹⁴ De *securities* dragen een rente van minimaal 8,5 procent per jaar. Dit tarief wordt hoger als de banken toch mochten besluiten over te gaan tot het uitkeren van een dividend aan hun aandeelhouders. De bonus die de Staat dan ontvangt wordt groter naarmate de tijd voortschrijdt. Dit is bedoeld om banken die een beroep op de faciliteit hebben gedaan te prikkelen, zodra de beurs dit toelaat, om zo snel mogelijk nieuw kapitaal aan te trekken om daarmee de Staat weer uit te kopen. Dit uitkopen gebeurt tegen een prijs van 150 procent, ofwel (in het geval van ING) 15 mld euro. Na drie jaar kan ING er eventueel ook voor kiezen om de *securities* om te ruilen voor gewone aandelen ING.

De steun aan Aegon en SNS Reaal heeft een vergelijkbare structuur. Ook hier bedraagt de jaarlijkse rente 8,5 procent en wordt afgelost tegen een koers van 150 procent. Tabel 9.2 probeert – onder de nodige aannames – de effecten van deze steunoperaties op de overheidsfinanciën te kwantificeren.

Tabel 9.2 Gevolgen steunoperaties ING, Aegon en SNS Reaal voor de rijksbegroting (mln euro)^a

	Rentebaten	Rente- lasten	Netto rentebaten	Investering	Terug- betaling	Totaal netto cash flow ^b
2009	1.178,75	550	618,75	13.750		-13.131,25
2010	1.178,75	550	618,75			618,75
2011	1.178,75	550	618,75		20.625	21.243,75
Cumulatief	3.506,25	1.650	1.856,25	13.750	20.625	8.731,25

a. Bij deze berekening zijn de volgende drie veronderstellingen gehanteerd: (1) de betrokken banken keren geen dividend uit, (2) terugbetaling na drie jaar, (3) financieringskosten extra staatsschuld 4%.

b. Een minteken betekent een toeneming van de staatsschuld.

De kapitaalsteun aan ING, Aegon en SNS Reaal lijkt dus al met al een voor de belastingbetaler gunstige ingreep.

Garantiestelling voor de gesecuritiseerde hypotheekportefeuille van ING

De Staat stelt zich zoals gezegd garant voor 80 procent van de waarde van de portefeuille Alt-A leningen van ING Groep. Dit zijn hypotheekleningen van een onzekere, maar naar verwachting minder slechte kwaliteit dan de *subprime* hypotheekleningen die de crisis in gang hebben gezet. De Alt-A portefeuille is reeds met 10 procent afgewaardeerd ten opzichte van

14 'Bos spekt staatskas met deal', *Het Financieele Dagblad*, 20 oktober 2008.

de nominale waarde. Ten opzichte van de in de markt vigerende prijs betekent dit evenwel een opwaardering van deze portefeuille, waardoor het eigen vermogen en daarmee de solvabiliteit van ING met 5 tot 6 mld euro wordt opgekrikt. Hierdoor ontstaat voor de bank ruimte voor extra kredietverlening. Zonder het met zoveel woorden te zeggen neemt de Staat met deze stap afstand van de onder IFRS vastgestelde waarderingsregels.

Als de prijs van deze producten zich uiteindelijk herstelt tot meer dan 90 procent van de nominale waarde, dan is 80 procent van de koerswinst – een bedrag van maximaal 3,12 mld euro – voor de overheid. Mocht na stabilisatie van de markten blijken dat de onderliggende waarde uiteindelijk niet meer dan een marktprijs van 80 procent rechtvaardigt, dan lijdt de overheid een fors verlies. De portefeuille blijft in het bezit van ING, dus er kleven voor de Staat geen financieringslasten aan deze transactie.

Er zijn op dit moment nog tal van onduidelijkheden. Uit het persbericht van Financiën blijkt dat enerzijds ING de Staat een ‘garantiefte’ betaalt ter compensatie van het risico, maar dat anderzijds de Staat aan ING een vergoeding betaalt voor beheer en *funding* van deze portefeuille. De netto *cash flow* uit hoofde van deze transactie is op het moment van schrijven volstrekt onduidelijk. Een intuïtieve conclusie is al met al dat deze transactie aanmerkelijk meer risico voor de overheidsfinanciën met zich meebrengt dan de eerder verstrekte kapitaalsteun. Al doende neemt de Staat al een voorschot op een prijsherstel van deze leningen door de prijs op 90 procent te garanderen. De feitelijke onderliggende waarde is immers onzeker en deze zal zeker niet beter worden gegeven de malaise op de Amerikaanse woningmarkt, waar deze hypotheken betrekking op hebben.¹⁵ Als één van de tegenprestaties moet ING in 2009 haar binnenlandse kredietverlening met 25 mld euro vergroten. Tegen de achtergrond van een scherpe vertraging in de economische activiteit moet worden gevreesd voor een snel oplopende post slechte kredieten.¹⁶

Hogere financieringslasten voor de staat

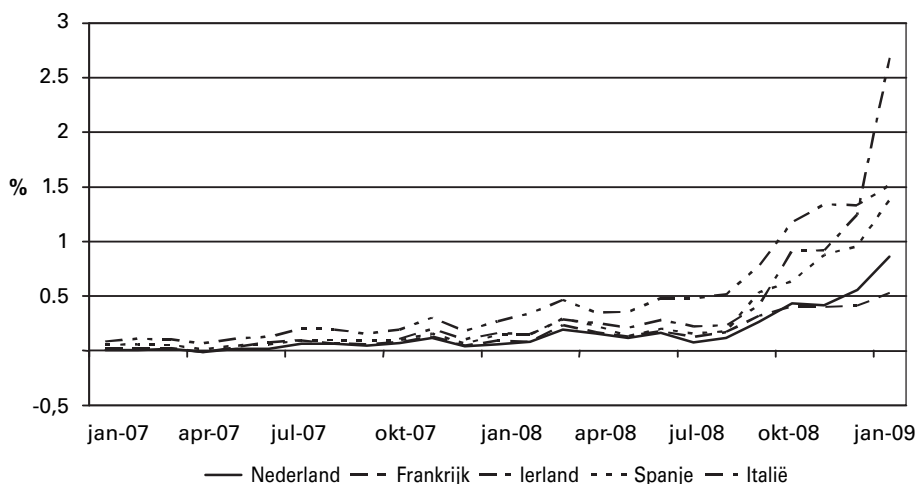
Maar het effect op de overheidsfinanciën blijft niet beperkt tot het onzekere resultaat op de investering in de staatsbank en de nettobaten uit de andere steunoperaties. De Staat heeft grootschalig middelen moeten aantrekken op de kapitaalmarkt om de uitgaven te financieren. De forse leenactiviteit heeft eraan bijgedragen dat het renteververschil met Duitsland fors is opgelopen; zie figuren 9.4 en 9.5. Was dit verschil tot voor kort verwaarloosbaar klein, sinds eind september 2008 is het opgelopen met circa 30 basispunten per medio december.¹⁷

15 De transactie met ING is in de pers niet onverdeeld positief ontvangen. In het algemeen is de teneur van de commentaren dat de Staat met deze transactie grote risico's heeft genomen en dat met name de aandeelhouders van ING hier de winnaars zijn. Zie Wester (2009), Meus en Wester (2009) en Pontier (2009). Een tegengeluid komt van Van Wijnbergen (2009).

16 Ook moet ING het product van de Pinbetaling blijven voeren. De bank mag dus niet overstappen op gestandaardiseerde Europese betaalproducten zoals die in het kader van de *Single European Payments Area* (SEPA) worden ontwikkeld. Hieruit blijkt hoezeer de Staat haar invloed in het bankwezen voor politieke doelen kan aanwenden.

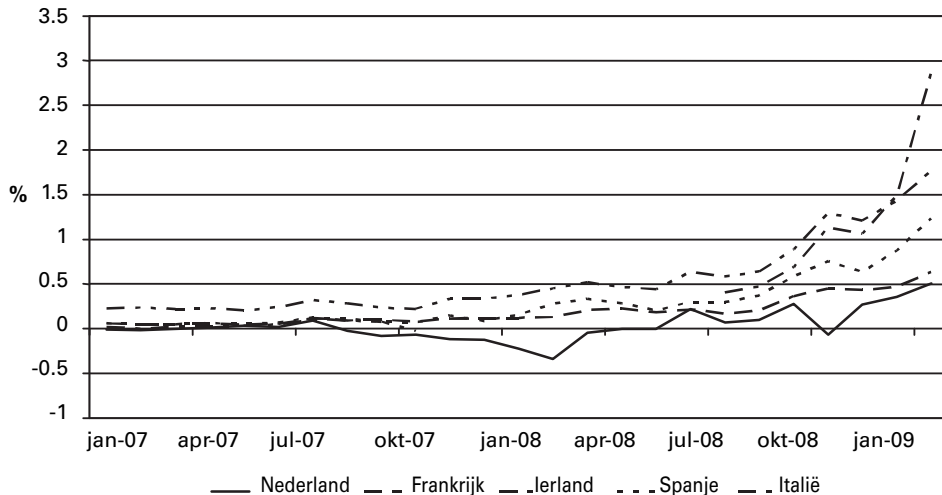
17 Bron: Ecwin. Zie ook 'Risicopremie staatsschuld naar record', *Het Financieele Dagblad*, 1 november 2008. Het effect verschilt per looptijd.

Figuur 9.4 Vijfjaars renteverschil t.o.v. Duitsland



Bron: Ecwin

Figuur 9.5 Tienjaars renteverschil t.o.v. Duitsland



Bron: Ecwin

Onder de aanname dat deze situatie aanhoudt, zal de herfinanciering van staatsschuld die in de komende jaren wordt afgelost plus de financiering van het te verwachten begrotings-tekort in de komende jaren duurder uitvallen door de steunmaatregelen ten gunste van het bankwezen. Dit is voor drie scenario's inzake het ecart met Duitsland nader uitgewerkt in tabel 9.3.

Tabel 9.3 Extra rentelasten voor de overheid door oplopen rente-ecart (mln euro)^a

	Overheids- tekort	Herfinanciering schuld	Extra rentelasten bij een ecart van:		
			0,1	0,3	0,5
2009	12.000	32.000	44	132	220
2010	15.000	32.000	47	141	235
2011	15.000	32.000	47	141	235
Totaal extra rentelast			138	414	690

a. Bij deze berekening zijn de volgende twee veronderstellingen gehanteerd: (1) het overheidstekort bedraagt 2% bbp in 2009, 2,5% in 2010 en 2,25% in 2011, (2) constante herfinanciering schuld; 2009 ontleend aan Miljoenennota 2009 (Tweede Kamer, 2008-2009b). Inmiddels komt uit nieuwe voorspellingen naar voren dat het overheidstekort reeds in 2010 rond de 6 procent van het bbp kan uitkomen.

Al naar gelang de ontwikkeling van het rente-ecart tussen Nederland en Duitsland kunnen de extra rentelasten dus behoorlijk stijgen. Zou de staatsschuldquote verder oplopen, bijvoorbeeld door een omvangrijk beroep op de depositogarantie, dan zou dit ecart wel eens snel wijder kunnen worden. De kwetsbaarheid van de Nederlandse overheidsfinanciën is door alle ingrepen dus wel vergroot. Dit komt mede doordat ons land een relatief grote financiële sector heeft, waardoor de ingrepen van de Nederlandse Staat in verhouding tot het bruto binnenlands product de grootste van alle lidstaten van de Europese Unie zijn. Het effect op de staatsschuldquote is dus ook het grootst. Tegen deze achtergrond is de aanname dat deze ingrepen tot een blijvend hoger rente-ecart met Duitsland leiden realistisch.

Het garantiefonds

De Staat heeft ook een garantiefonds ingesteld om het interbancaire verkeer op gang te krijgen. In deze opzet is hij evenwel nog niet geslaagd om redenen die verderop uiteen worden gezet. Het gebruik van de garantieregeling komt schoorvoetend op gang. In de praktijk werkt het fonds als een garantie op het aantrekken van langere *funding* (aanvankelijke looptijd tot drie jaar) door banken. Deze faciliteit, waar eind 2008 alleen Leaseplan en NIBC een beroep op hadden gedaan, levert de Staat premie-inkomsten op. Leaseplan betaalt een premie van 0,93 procent over het garantiebedrag (1,5 mld euro); voor NIBC (1,5 mld euro) is de premie vastgesteld op 1,13 procent. De SNS Bank, die in januari aankondigde een driejarige staatsgegarandeerde obligatielening van 2 mld euro te zullen uitgeven, betaalt hiervoor een premie van 0,9 procent. De verwachting is dat op korte termijn meer banken zullen volgen. Deze faciliteit zou de Staat dus al met al een bescheiden voordeel kunnen opleveren, al is één individueel geval van wanbetaling genoeg om deze baten uit te wissen. Voor dit potentiële verlies is geen voorziening getroffen.¹⁸

¹⁸ Overigens mag worden verwacht dat de premie-inkomsten van de Staat uit hoofde van deze regeling de komende tijd substantieel hoger zullen uitvallen, nu is besloten dat vrijwel alle banken geld met overheidsgarantie zullen gaan aantrekken. De enige bank die nog zelfstandig in staat is om op eigen kracht langlopende *funding* aan te trekken is de Rabobank, die in januari 2009 nog een vijfjarige obligatielening wist te plaatsen. Deze bank heeft toegezegd bereid te zijn om onder staatsgarantie geld aan andere banken uit te lenen (*Het Financieel Dagblad*, 27 januari 2009). Eind januari 2009 trok NIBC wederom 5 mld euro aan onder staatsgarantie.

Ophogen depositogarantie

Hiermee zijn overigens niet alle risico's die de Staat loopt als gevolg van het ingrijpen in het financiële stelsel volledig opgesomd. Hij loopt ook risico als gevolg van het verhogen van de depositogarantie tot 100.000 euro (voorschots gedurende één jaar). Zo heeft de overheid al 1,3 mld euro moeten lenen aan IJsland, waarvan het de vraag is of de Staat dit geld ooit terugziet. Maar afgezien hiervan heeft de Staat wat betreft Icesave de kosten van de verhoging van de garantie van 40 duizend tot 100 duizend euro voor eigen rekening moeten nemen. Vooralsnog gaat het hierbij om een beperkt bedrag van enkele tientallen miljoenen euro. Maar bij een eventuele onverhoopte deconfiture van een of meer van de grote banken zal dit verlies snel tot in de miljarden euro's kunnen oplopen. Verder is het depositogarantiestelsel dusdanig vormgegeven dat het uitnodigt tot misbruik door risicovolle banken, die onder dekking van de garantie spaargeld kunnen aantrekken om er in het buitenland risicovolle activiteiten mee te ondernemen. Berekeningen van mogelijke inkomsten en risico's voor de Staat zijn op dit moment al met al volstrekt hypothetisch. Hier volstaat daarom de opmerking dat er beperkingen zijn aan de bedragen die overheden kunnen garanderen zonder zelf in de problemen te komen.

Het geheel overziende moet worden geconcludeerd dat de Staat stevige financiële risico's loopt als gevolg van de activiteiten ter redding van het financiële bestel. Deze constatering staat enigszins in contrast met het gekibbel over hoe te zijner tijd met de winst uit de staatsdeelnemingen moet worden omgegaan. Het moet nog maar blijken of, nadat alle relevante kosten op een correcte wijze aan de operaties zijn toegerekend, er per saldo sprake is van een netto positief resultaat. Daarbij wordt overigens nogmaals aangetekend dat de mogelijke schade van niet-ingrijpen vele malen groter was geweest.

9.4 Gevolgen voor het bankwezen

Dankzij het overheidsingrijpen is een volledige systeemcrisis voorkomen. Was Fortis daadwerkelijk omgevallen, dan zou dit ook ernstige consequenties voor de andere Nederlandse grootbanken hebben gehad. Daarom was nationalisatie, hoe ongebruikelijk en hoe vervelend voor de aandeelhouders ook, onvermijdelijk. Inmiddels is bekend hoe omvangrijk de verschuivingen in het spaargeld zijn geweest. Volgens cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek is in ons land in oktober 2008 voor ruim 60 mld euro aan spaargeld tussen banken gaan schuiven.¹⁹ Veel van het opgenomen geld is vanuit het Fortisconcern overgeheveld naar andere, veiliger geachte banken.

Op dit moment worden onder andere vanuit de Vereniging van Effectenbezitters (VEB) juridische procedures tegen de Nederlandse Staat voorbereid. Daarbij probeert men aannemelijk te maken dat de Staat te weinig voor de nationalisatie van het Nederlandse deel van het Fortisconcern heeft betaald. Hierbij ziet men gemakshalve over het hoofd dat de marktwaarde van het gehele Fortisconcern op het moment van de staatsingreep lager lag dan de prijs die de Nederlandse staat voor het Nederlandse deel ervan heeft betaald. Hoewel de juridische achterhoedegevechten van gefrustreerde aandeelhouders tegen de staatsingreep nog

19 Couwenbergh en Hooft van Huysduynen (2008a en 2008b).

wel even zullen voortduren, valt te constateren dat veel van de ellende is veroorzaakt door besluiten die destijds de instemming van Fortis-aandeelhouders genoten. De VEB lijkt wel erg gemakkelijk voorbij te gaan aan het gegeven dat de economische en financiële schade na een echte deconfiture van Fortis nog groter zou zijn geweest, ook voor aandeelhouders.

Ook de beleidsreactie op de deconfiture van Icesave was tegen de achtergrond van het reeds zeer onzekere klimaat *grosso modo* adequaat, hoewel de vraag rijst hoe de zaak zo snel zo erg uit de hand heeft kunnen lopen. Hier kan worden gewezen op inadequaat toezicht, al kan begrip worden opgebracht voor het feit dat de toezichthouder prioriteit heeft gelegd bij toezicht op en ingrepen bij het Fortisconcern. Ook achtte De Nederlandsche Bank (DNB) zich inzake Icesave gebonden aan Europese spelregels, die in dit geval een tijdig en adequaat ingrijpen verhinderden, omdat het toezicht op de moeder van Icesave (Landsbanki) berustte bij de IJslandse autoriteit.

Dit gezegd zijnde, moeten beleidsmakers zich vanaf nu stelselmatig inspannen om de negatieve kanten van het overheidsingrijpen zoveel mogelijk te beperken. Op korte termijn zijn er nadelige gevolgen voor de gezonde financiële instellingen die geen staatssteun nodig hebben, zoals de Friesland Bank, Rabobank of Van Lanschot Bankiers. Zij hebben last van oneerlijke concurrentie door banken die staatssteun genieten. Op de langere termijn dreigt het overheidsingrijpen tot blijvende schade aan het financiële stelsel te leiden.

In het vervolg van deze paragraaf worden de belangrijkste ingrepen nader geanalyseerd. Omdat de overheid niet alleen, maar in tandem met de Europese Centrale Bank (ECB) opereert, zullen waar relevant ook de acties van de centrale bank in de beschouwing worden betrokken.

Liquiditeitssteun door de ECB

De ECB heeft de geldmarkt ruim een jaar lang van grote hoeveelheden liquiditeiten voorzien en deze daarmee met horten en stoten op gang gehouden. Na de acute crisissituaties in september en oktober 2008 viel het interbancaire verkeer helemaal stil en heeft de ECB in feite de functie van de interbancaire geldmarkt overgenomen. Op 15 oktober 2008 ging de ECB over van een variabele naar een vaste rentetender en werd tevens de rentecorridor tussen de depositorente en de marginale beleningsrente versmald van 2 naar 1 procent. Door het onderlinge wantrouwen tussen de financiële instellingen is de situatie ontstaan dat tegelijkertijd enerzijds voor enorme bedragen op de repo-faciliteit van de ECB wordt getrokken, terwijl anderzijds omvangrijke bedragen bij de ECB op de depositofaciliteit worden gestald (figuren 9.2 en 9.3). Omdat de afstand tussen de refi-rente en de depositorente door de ingreep op 15 oktober nog maar een half procent bedroeg werden overschotbanken niet echt gestraft als zij hun overvloedige middelen bij de ECB parkeerden in plaats van ze interbancair uit te zetten.²⁰ Deze situatie hield aan tot 21 januari 2009, toen de afstand tussen het depositotarief en de refi-rente weer werd vergroot tot een vol procent. Door deze ontwikkeling nam de hoeveelheid centralebankgeld²¹ fors toe. De gevolgen van deze situatie zijn:

20 Voor het instrumentarium van de ECB en de werking van de diverse instrumenten, zie European Central Bank (2008).

1. Doordat de refirente in de laatste maanden van 2008 en in januari 2009 fors is verlaagd zijn de faciliteiten van de ECB aanmerkelijk goedkoper dan die van de overheid. In combinatie met de ruime toegang tot de centralebankfaciliteiten leidt dit ertoe dat financiële instellingen massaal een beroep doen op de repo-faciliteit – op het moment van schrijven tegen een tarief van 2 procent, voor looptijden tot maximaal drie maanden.
2. Voor zover financiële instellingen niet over voldoende onderpand beschikken om hun gehele liquiditeitsbehoefte te dekken bij de ECB, trekken zij het verschil aan op de spaarmarkt onder dekking van de depositogarantie. Dit leidt tot tamelijk hoge tarieven op de spaarmarkt.
3. De combinatie van vrijwel onbeperkte toegang tot de ECB en de ruime dekking van de depositogarantie biedt banken met een twijfelachtige levensvatbaarheid de mogelijkheid om overeind te blijven. Daardoor wordt het kaf niet van het koren gescheiden. Mede daardoor blijft het onderling wantrouwen tussen banken in stand.
4. De omvang van de liquiditeitssteun doet bij sommigen de angst rijzen voor de inflatoire gevolgen van de groei van de hoeveelheid centralebankgeld. Deze angst is althans in Europa vooralsnog onterecht, aangezien het hier M_0 betreft. Alleen als de expansie van de monetaire basis zich doorvertaalt in een expansie van de hoeveelheid geld in handen van het publiek, is sprake van inflatiegevaar. Hiervan is momenteel evenwel geen sprake, als gevolg van de situatie in het bankwezen. De verhouding tussen M_0 en de andere monetaire aggregaten (de zogeheten geldmultipliator) is door de problemen bij veel banken namelijk verstoord geraakt. Zodra deze weer normaliseert, kan de ECB de extra verschaft liquiditeiten weer zeer snel opweilen.²²

Nationalisatie van Fortis en ABN Amro

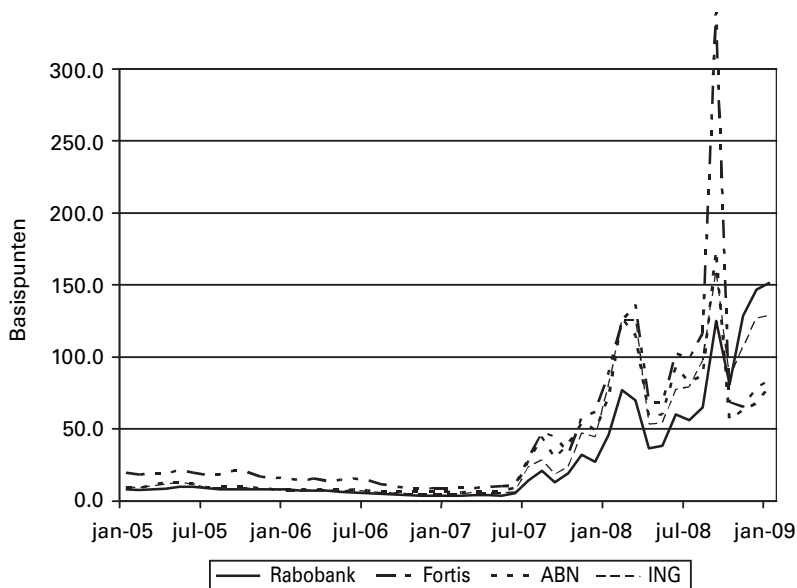
Deze nationalisatie heeft geleid tot het ontstaan van een grote staatsbank. Aan deze situatie kleven enkele potentieel zeer nadelige neveneffecten:

1. Door de nationalisatie is de kredietwaardigheid van de staatsbanken tijdelijk en kunstmatig op een hoger niveau gebracht dan zij op eigen kracht konden bewerkstelligen. Dit zet de banken die op eigen kracht opereren op achterstand en het werkt door in de tarieven waartegen zij middelen kunnen aantrekken op de open kapitaalmarkten; zie figuur 9.6. Op dit moment ligt de *CDS spread* van de door de Staat gesteunde banken zelfs lager dan die van de Rabobank, ondanks de AAA-rating van de laatstgenoemde bank.

21 M_0 , ook wel aangeduid als de monetaire basis, gedefinieerd als chartaal geld in omloop en bancaire vorderingen op de centrale bank.

22 In de Verenigde Staten ligt dit overigens anders. Daar staat de Federal Reserve inmiddels aan de vooravond van het inzetten van het instrument van *quantitative easing*, ofwel het monetair financieren van de overheidsuitgaven. Het Verenigd Koninkrijk lijkt op de niet al te lange termijn dezelfde kant op te gaan (Ashworth, 2008; Jessop, 2008; Jessop en Ashworth, 2008; May en McKeown, 2008). In de eurozone, waar monetaire financiering op grond van Europese wetgeving is verboden (Verdrag betreffende de Europese Unie, artikel 104, lid 1), lijkt hiervan nog geen sprake te zijn.

Figuur 9.6 Tarieven op de kapitaalmarkten voor Nederlandse banken



Bron: Bloomberg

2. Er bestaat een kans dat de overheid de staatsbank (en de andere onder haar invloed staande instellingen) gaat gebruiken voor eigen politieke doeleinden. In dit kader kan worden gedacht aan het beleid ten aanzien van de topinkomens en aan gedwongen kredietverlening.
3. Als de staatsbank en de andere door de overheid gesteunde instellingen niet volgens gezonde bancaire principes worden gerund is het gevaar groot dat zij uiteindelijk een last voor de overheidsfinanciën gaan vormen. Onverantwoorde (prijzetting van) kredietverlening kan leiden tot een buitenproportioneel grote post slechte leningen die tot verliezen kunnen leiden.

Verhoging van de depositogarantie tot 100.000 euro per spaarder per instelling

Als gevolg van deze maatregel valt inmiddels vrijwel de gehele Nederlandse spaarmarkt onder de garantie. Dit heeft enkele negatieve implicaties.

1. Spaarders zullen zich nog minder dan voorheen (voor zover mogelijk) realiseren dat er een relatie bestaat tussen rendement en risico. Zij zullen nog meer dan voorheen blijven shoppen tussen banken met de hoogste rente.
2. De ruime garantie biedt grote mogelijkheden voor banken zoals het voormalige Icesave om ten koste van de garantie die de Nederlandse banken opbrengen activiteiten in de Nederlandse spaarmarkt te ontplooiën.²³ Ook banken die geen toegang meer hebben tot de geld-

²³ Van der Boon en Zevenbergen (2008).

en kapitaalmarkten kunnen overeind blijven via een combinatie van een massaal beroep op de faciliteiten van de ECB en het agressief aantrekken van gegarandeerd spaargeld tegen hoge tarieven.

3. Het gevolg van het voorafgaande is tweeledig:
 - a. De rentevergoeding op ingelegde spaargelden blijft relatief hoog. De slechtste partijen bepalen verregaand de prijs van spaargeld. De goede partijen moeten daar met hun tarieven in meegaan. Dit alles vertaalt zich aan de andere kant in de noodzaak om hogere tarieven voor kredietverlening te bedingen.
 - b. De kans op een nieuwe variant van een Icesave-drama, met een potentieel veel grotere schade, neemt alleen maar toe. Overigens heeft de regering al aangekondigd stappen te zullen ondernemen om deze situatie te verbeteren.²⁴
4. Het potentiële beroep op het depositogarantie is voor ons land enorm. Met name de positie van ING is een bijzondere. Deze bank heeft zich dankzij een zeer succesvolle internetbank (ING Direct) opgewerkt tot de tweede spaarbank ter wereld. Een niet onaanzienlijk deel van het bij ING Direct in het buitenland aangetrokken spaargeld, te weten circa 62 mld euro, valt onder de Nederlandse depositogarantie. Een run op ING zou niet alleen de andere Nederlandse banken, maar ook de Nederlandse overheid acuut in de financiële gevarenzone brengen.

Voor een gedetailleerde analyse van het depositogarantiestelsel wordt verwezen naar de literatuur.²⁵

Kapitaalsteun voor andere Nederlandse financiële instellingen

De voor- en nadelen van deze ingreep zijn op hoofdlijnen analoog aan die van de nationalisatie van Fortis en ABN Amro. Het is ook voor de gezonde banken goed dat grote instellingen in de gevarenzone door de overheid overeind zijn gehouden, maar de verstoorde concurrentieverhoudingen zijn voor eerstgenoemde instellingen een stevig nadeel. Een positief punt is dat de directe kapitaalsteun aan ING en anderen voor de ontvangende partijen op het eerste gezicht tamelijk duur lijkt. Dit geeft banken een sterke prikkel om deze steun snel te verminderen. Dit noopt op zijn beurt weer tot een gezonde en onafhankelijke bedrijfsvoering. Daar staat tegenover dat het door de Staat verschaft geld uiterst goedkoop is in verhouding tot de tarieven die de betrokken instellingen zouden moeten betalen wanneer zij zich rechtstreeks tot de financiële markten zouden wenden.

Met de meest recente steunmaatregel voor ING betreft de overheid echter expliciet nieuwe paden. Door de ingreep vergroot de overheid kunstmatig en naar het zich laat aanzien op voor ING gunstige financiële condities het eigen vermogen van ING met ettelijke miljarden euro. Deze bank krijgt daardoor de financiële ruimte én de opdracht om haar kredietverlening uit te breiden.²⁶ Dit riekt sterk naar een vorm van concurrentievervalsing, zeker ten opzichte van de gezonde banken die op eigen kracht hun solvabiliteit op orde hebben weten

²⁴ NRC, 6 november 2008.

²⁵ Groeneveld en De Vries (2008).

²⁶ Daarbij wordt ING geacht deze extra kredieten met name te verstrekken aan Nederlandse bedrijven. Hiermee is deze maatregel tevens omgeven door een geur van protectionisme.

te houden. Voor de zuiverheid van de concurrentie was het beter geweest als de overheid alle banken toestemming had gegeven om hun Alt-A hypotheek op een vastgesteld percentage van de nominale waarde te waarderen.

Garantie van het interbancaire verkeer door de overheid

In de praktijk betreft dit een garantie voor beleggers die bereid zijn om financiële instellingen langere (aanvankelijk tot drie jaar) financiering te verschaffen. Hiervoor betaalt de geldnemer, bovenop de te betalen prijs aan de geldgever, een premie aan de overheid. De hoogte van die premie varieert met de soliditeit van de geldnemer. Vergeleken met de huidige renteversillen op de financiële markten (tussen sterke en zwakke partijen) en de gangbare premies voor verzekeringen tegen het risico van *default* is de overheidspremie gering.

1. Ook hier geldt dat de zwakste partijen de prijs in de markt bepalen. Nu Leaseplan en NIBC, laatstgenoemde met een BBB-rating, als eersten een beroep op de regeling doen, leggen zij een hogere bodem in de financieringskosten voor andere partijen.²⁷ De hoogte van deze extra kosten wordt door marktpartijen geschat op 50 tot 100 basispunten (0,5 tot 1 procent). Dit vertaalt zich door in hogere leningtarieven aan de activakant van de bankbalans.
2. Vanwege de hoge kosten vallen veel met name zwakke banken terug op financiering via de goedkopere en ruimere faciliteiten van de ECB, in combinatie met spaargeld (zie boven). Merk daarbij op dat de ECB, anders dan de Staat, geen aanvullende eisen stelt ten aanzien van bijvoorbeeld het beloningsbeleid.

Dit alles leidt tot een groeiende *mismatch* tussen de looptijd van de gemiddeld steeds kortere *funding* en uitzettingen met een (veel) langere looptijd. De ballon aan herfinanciering die er de komende jaren aankomt wordt daarmee voor alle partijen een zeer grote last, waardoor de overheid zich nog moeilijker uit het bankwezen terug kan trekken.

9.5 Blik vooruit: hoe verder?

Uit het voorafgaande komt een gemengd beeld naar voren. Aan de ene kant laat zich vaststellen dat de overheid doortastend is opgetreden en instorting van het financiële stelsel heeft weten te voorkomen. Dat is een groot maatschappelijk goed. Aan de andere kant kent de huidige situatie enkele serieuze nadelen, die moeten worden ondervangen. Resumerend zijn deze nadelen voor de overheidsfinanciën:

1. Een scherpe stijging van de Nederlandse staatschuld, met als gevolg een potentieel dalende kredietwaardigheid. Wel zal bij vermindering van de overheidsbemoeienis de staatsschuldquote de komende jaren weer sterk dalen, zelfs als de overheid Fortis en ABN Amro met verlies zou moeten verkopen.
2. Een potentieel verlies op de nationalisatie van Fortis en ABN Amro.
3. Een potentieel verlies op de omvangrijke portefeuille door de Staat gegarandeerde Alt-A leningen van de ING Groep.

²⁷ Leaseplan betaalt momenteel 35 basispunten (extra) rendement aan de belegger en 113 basispunten aan de staat, in totaal dus 138 basispunten voor hun financiering. Zonder garantie zou dit niveau letterlijk vele honderden basispunten hoger zijn geweest. Door deze staatsgarantie gaat ook de prijs voor Rabobank (en andere AAA Nederlandse banken zoals BNG, NWB en FMO) omhoog.

4. Potentiële claims uit hoofde van de garantie op bancaire leningen.
5. Potentiële claims uit hoofde van een groter beroep op de depositogarantieregeling.

De andere nadelen van het overheidsingrijpen zijn:

1. Concurrentievervalsing ten nadele van de gezonde banken.
2. Hogere financieringskosten voor gezonde banken.
3. Eliminatie van marktwerking in de markt voor spaargeld, met als gevolg hogere spaartarieven.
4. Onnodig dure kredietverlening als gevolg van (2) en (3).
5. Scheefgroei van bankbalansen door het steeds meer trekken op faciliteiten van de ECB.
6. Zwakke banken worden overeind gehouden, waardoor het wantrouwen in het systeem blijft gehandhaafd.

De verwevenheid tussen de overheid en het bankwezen is onder druk van de omstandigheden in een recordtijd van enkele weken tot stand gekomen. Het zal jaren vergen om deze relatie weer te ontvlechten en om terug te keren naar de situatie van een normaal, marktconform opererend bankwezen. Het valt te hopen dat nu met gezwinde spoed wordt gewerkt aan herstel van die gewenste situatie, zij het waar nodig met aangescherpt toezicht op het bankwezen. In deze slotparagraaf volgt daarom een korte uiteenzetting van de belangrijkste vraagstukken die wat dit betreft spelen.

Allereerst is van doorslaggevend belang dat de tijdelijkheid van de nu ontstane situatie buiten kijf staat. Hoe eerder de overheid zich terugtrekt, des te kleiner is het risico dat zij en uiteindelijk de belastingbetaler loopt. Ook met het oog op de scheefgetrokken concurrentieverhoudingen tussen financiële instellingen is het belangrijk dat geen 'gewenning' optreedt ten aanzien van het in overheidshanden zijn van bepaalde banken. De macro-economische context vormt natuurlijk een belangrijk gegeven. De wereldeconomie bevindt zich in recessie. Deze heeft alle ingrediënten in zich om uit te groeien tot een langere periode van laagconjunctuur. Anders dan bij eerdere recessies gaat het mondiale bankwezen ditmaal in het algemeen met weinig vet op de botten de laagconjunctuur in. De kans is groot dat de recessie leidt tot negatieve tweede-orde-effecten op het bankwezen. Na de verliezen uit hoofde van de kredietcrisis, die overigens ook nog niet volledig bekend zijn, worden banken nu pas geconfronteerd met de min of meer normale kredietverliezen als gevolg van de recessie. Dan moet worden gevreesd voor een veel ernstiger vorm van kredietrantsoenering dan die wij tot dusverre hebben meegemaakt.

Ook in ons land klinkt de roep vanuit het bedrijfsleven om een betere en goedkopere toegang tot krediet. Veel grotere bedrijven konden zich tot voor kort tegen redelijke voorwaarden financieren op de geld- en kapitaalmarkt. Die bron is voorlopig opgedroogd en nu wendt men zich tot de banken. Maar de meeste banken zitten, ondanks de staatssteun, nog steeds niet ruim in hun solvabiliteit. Onvoldoende is onderkend dat de huidige praktijk van het ophogen van Tier-1 ratio's (voor de minimaal vereiste solvabiliteit) en het benadrukken van het belang hiervan tijdens een zwakke conjunctuur procyclisch werkt. Met het oog op de toekomst moet worden gestreefd naar een anticyclisch voorzieningenbeleid, waarbij banken in goede tijden extra buffers kweken, waarop in mindere tijden kan worden ingeteerd.

Op dit moment is het zaak dat de overheid en de financiële instellingen op een innovatieve wijze proberen te voorkomen dat kredietschaarste een eigenstandige factor wordt in de laagconjunctuur. Overigens zal de discussie over kredietschaarste altijd een 'kip-of-ei'-karakter houden, omdat nooit objectief valt aan te tonen of een afvlakkende of zelfs krimpende kredietverlening vraag- dan wel aanbodgedreven is. In ieder geval moet worden voorkomen dat niet-kredietwaardige bedrijven nu alsnog met overheidssteun krediet krijgen. In dit kader is de wijze waarop de overheid nu ING met een boekhoudkundige ingreep herkapitaliseert, maar tegelijkertijd ook dwingt om de kredietkraan open te zetten zonder meer zorgwekkend.

Het depositogarantiestelsel moet worden hervormd. Dit is een acuut probleem; het onderwerp staat al op de politieke agenda. Het zou een slechte zaak zijn als de huidige grens van 100.000 euro, inclusief de huidige modaliteiten, wordt vastgelegd in Europese regelgeving. Als op dat niveau eenmaal politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden, valt die vrijwel niet meer terug te draaien. Het is van groot belang dat het nieuwe stelsel de juiste prikkels bevat, en voldoende marktwerking op de spaarmarkt overlaat. Misbruik van het depositogarantiestelsel door zwakke banken moet worden tegengegaan. Dit kan de toezichthouder doen door strakker toezicht te houden op banken die spaargeld aantrekken onder dekking van dit stelsel. Steeds moet worden bedacht dat het stelsel, ingesteld om een *level playing field* tussen grote en kleine banken op de markt voor spaargeld te bereiken, niet is bedoeld voor garanties aan buitenlandse avonturierbanken of *de facto* insolvable banken. De toezichthouder zou daarom ook terughoudender moeten zijn met het verstrekken van vergunningen om gebruik te maken van dit stelsel. Voor zover een en ander nieuwe wetgeving vereist, moet deze zo snel mogelijk tot stand komen. Dit belang is breder dan dat van de banken alleen. Het zijn de marginale partijen op de spaarmarkt die de tarieven stellen en die daarmee ook grote invloed hebben op de kosten van kredietverlening aan particulieren en het bedrijfsleven.

De ECB dient de aan haar steun verslaafd geraakte banken langzaam maar zeker weer van het liquiditeitsinfnus af te halen. Dit kan zij doen door de toegang tot de repo-faciliteit te bemoeilijken, door de onderpandvereisten geleidelijk aan weer te verscherpen en door op enig moment weer over te gaan naar een variabele rentetender. Voor banken met een liquiditeitsoverschot moet het minder aantrekkelijk zijn om de overvloedige middelen op de depositofaciliteit van de ECB te stallen. Om de interbancaire markt weer vlot te trekken moest de ECB daarom de afstand tussen haar depositotarief en de refi-rente weer vergroten. Deze stap heeft zij op 21 januari 2009 inderdaad gezet. Daarmee 'duwt' zij als het ware de banken met liquiditeitsoverschotten weer de interbancaire geldmarkt op.

Verder is het raadzaam dat de autoriteiten nu toch met zachte doch dwingende hand de partijen die niet op eigen kracht toegang hebben tot de financiële markten uit het systeem verwijderen. Dit kan door ze te laten opgaan in sterkere partijen of, in het uiterste geval, ze te laten omvallen. Door het kaf van het koren te scheiden kan het onderlinge vertrouwen tussen de overblijvende financiële instellingen en daarmee een goede werking van de interbancaire markten weer terugkeren.

Tot slot is het belangrijk dat de monetaire autoriteiten begrijpen dat sterke en gezonde banken door het overheidsingrijpen onbedoeld in een lastig parket zijn gebracht. Wat dit betreft kan worden gewezen op de hierboven aangestipte problematiek van de *crowding out* bij het aantrekken van *funding* en de hogere financieringslasten die dit voor de gezonde banken met zich meebrengt. Het enige dat hier echt helpt is het zo snel mogelijk weer verminderen van de overheidsgaranties, al is het op het moment van schrijven waarschijnlijker dat de overheidsinvloed in het bankwezen de komende maanden eerder nog verder wordt vergroot. Ook moet worden nagedacht over de te volgen aanpak wanneer de staatsbanken door hun tijdelijke *funding*voordeel de komende jaren marktaandeel zouden winnen. De autoriteiten zouden erop moeten toezien dat de marktaandelen van deze instellingen op de markt voor spaargeld en kredietverlening worden bevroren zolang zij met steun van de Staat opereren. Wellicht is hier een rol weggelegd voor de Nederlandse Mededingingsautoriteit. De tijdelijkheid van de huidige situatie, waarin Fortis en ABN Amro in staatshanden zijn en ING, SNS Reaal en Aegon door de Staat worden gesteund, moet boven alle twijfel verheven zijn. Uitgangspunt dient te zijn dat deze banken zo snel mogelijk op krachten worden gebracht zodat zij sterk genoeg zijn en blijven om in normale marktomstandigheden zonder staatssteun te opereren. Als deze banken te lang afhankelijk zijn van staatssteun kan het zijn dat een mogelijke privatisering en/of verzelfstandiging achter de horizon verdwijnt.

Tot slot enkele opmerkingen over het toezicht op het bankwezen. Dit zal de komende jaren zonder twijfel worden aangescherpt. Het voert buiten het bestek van dit jaarboek om hier al te diep op in te gaan. Maar toch twee observaties die handvatten kunnen bieden bij het inrichten van het toekomstige toezichtkader.

Ten eerste is het steeds duidelijker geworden dat de IFRS-regels een eigenstandige rol hebben gespeeld als versneller van de crisis. Door de praktijk van het waarderen tegen marktprijs heeft de crisis zich als een olievlek verspreid. Het is niet onwaarschijnlijk dat veel van de recente afboekingen over enige tijd weer als 'meevallers' terugkomen. Maar ondertussen hebben zij hun vernietigende uitwerking op het vertrouwen in het stelsel al gehad. Daarom is het zaak deze regels kritisch tegen het licht te houden en waar nodig op onderdelen bij te stellen. Dat betreft met name de vraag hoe activa te waarderen in tijden van disfunctionerende markten.²⁸

Ten tweede pakt de huidige praktijk van het ophogen van *Tier-1 ratio's* en het benadrukken van het belang hiervan tijdens een zwakke conjunctuur sterk procyclisch uit. Met het oog op de toekomst kan beter worden ingezet op een anticyclisch voorzieningenbeleid, waarbij in goede tijden extra buffers kunnen worden gekweekt waarop in minder goede tijden kan worden ingeteerd.

28 Overigens zijn inmiddels al enkele bijstellingen doorgevoerd, die het banken mogelijk maken hun verliezen over een langere periode uit te smeren. Zie Boonstra (2008).

9.6 Tot besluit

Het schrijven van deze bijdrage was als het schieten op een bewegend doel. Steeds veranderden de omstandigheden en zag de overheid zich genooddaakt om op steeds weer vernuftiger manieren in te grijpen. De problemen zijn nog niet voorbij en de kans dat in de loop van de komende weken zich nieuwe verrassende ontwikkelingen zullen voordoen kan niet worden uitgesloten. Zo woedt op dit moment wereldwijd de discussie om alle probleementingen onder te brengen in een van overheidswege op te richten *bad bank*. Ook wordt nog steeds gediscussieerd over de vraag of de overheden wereldwijd grootschaliger tot nationalisatie van banken moeten overgaan.²⁹ De uitkomst van dit alles is ongewis.

Nolens volens zit de overheid tot over haar oren in de bankwereld. Voor zover bekend hebben beleidsmakers nog geen exitstrategie bedacht. Tal van vraagstukken vragen om aanpak, zoals:

- Hoe moet een nieuw depositogarantiestelsel eruit zien, dat spaarders geruststelt, dat geen perverse prikkels bevat, dat de concurrentie tussen banken intact laat maar dat avonturierbanken de pas afsnijdt?
- Hoe denken de autoriteiten het beroep op de steunfaciliteiten weer terug te dringen zonder dat nieuwe instabiliteit ontstaat? Hoe worden de niet-levensvatbare instellingen daarbij uit het systeem verwijderd?
- Hoe denken de autoriteiten de terugkeer naar normale marktverhoudingen te bewerkstelligen?
- En als laatste maar niet het minste probleem: hoe moet het toekomstige toezichtkader eruit zien? Hoe scherpt de overheid het toezicht aan zonder door te schieten in overregulering? Hoe kunnen bestaande procyclische elementen uit wet- en regelgeving worden verwijderd?

Dit is slechts een willekeurige greep uit de reeks van vragen die zich aandient. Ook in 2009 zal de overheid prominent aanwezig zijn in de Nederlandse financiële sector. Hopelijk is dan de rust verregaand teruggekeerd en bestaat zicht op het moment, de mate waarin en de wijze waarop de overheid zich gaat terugtrekken. Als het goed is met uitzicht op een stevige boekwinst voor de minister van Financiën. Want die is na het kordate ingrijpen meer dan verdiend.

Literatuur

- Ashworth, P. (2008), Quantitative Easing is Now the Fed's Most Potent Weapon, *United States Economics Focus*, Capital Economics, 18 december
- Bank for International Settlements (2008), Overview: Global Financial Crises Spurs Unprecedented Policy Actions, *BIS Quarterly Review*, December, 1-24
- Boon, V. van der, en B. Zevenbergen (2008), Kleine bank werft klanten met garantie uit Nederland, *Het Financieele Dagblad*, 22 oktober

29 Zie Bootle en Loynes (2009), Kalse en Van Lent (2009) en Redwood (2009).

- Boonstra, W.W. (2008), De subprimecrisis in historisch perspectief. De rol van IFRS, *Bank- en effectenbedrijf*, december, 4-7
- Bootle, R., and J. Loynes (2009), The Pros and Cons of Bank Nationalisation, *UK Economics Focus*, Capital Economics, 16 februari
- Brinker, G. van der, en B. Zevenbergen (2008), Hoe minder banken gebruik gaan maken van de garantieregeling, hoe beter, *Het Financieele Dagblad*, 26 november
- Couwenbergh, P. (2008), SNS Reaal leent met tegenzin, *Het Financieele Dagblad*, 14 november
- Couwenbergh, P., en M. Hooft van Huysduynen (2008a), Banken wacht koude sanering, *Het Financieele Dagblad*, 2 december
- Couwenbergh, P., en M. Hooft van Huysduynen (2008b), Bank kan zich niet als normaal bedrijf gedragen (interview met Floris Deckers), *Het Financieele Dagblad*, 2 december
- European Central Bank (2008), *The Implementation of Monetary Policy in the Euro Area*, Frankfurt: ECB
- Groeneveld, J.M., en Y.B. de Vries (2008), *Towards a New Deposit Guarantee Scheme*, Utrecht: Rabobank
- Haenen, H. (2008), Redding banken dwingt Staat rol in financiële sector te heroverwegen, *Het Financieele Dagblad*, 24 december
- Jessop, J. (2008), Will Quantitative Easing Work?, *Global Economics Focus*, Capital Economics, 17 december
- Jessop, J. and P. Ashworth (2008), Quantitative Easing is the Last Line of Defence Against Deflation, *US Economics Weekly*, Capital Economics, 22 december
- Kalse, E., en D. van Lent (2009), Herkansing voor de 'slechte bank' als reddingsboei, *NRC Handelsblad*, 22 januari
- Kragt, J. (2008), *De kredietcrisis*, Delft: Uitgeverij Eburon
- May, B., and J. McKeown (2008), Can the ECB Engage in Quantitative Easing?, *European Economics Update*, Capital Economics, 18 december
- Meeus, J., en J. Wester (2009), Dispuut: de waarde van de ING-leningen, *NRC Handelsblad*, 30 januari
- Pontier, H. (2009), ING-deal te riskant voor Staat, *Het Financieele Dagblad*, 4 februari
- Redwood, V. (2009), A Bad Bank isn't the Answer Either, *UK Economics Update*, Capital Economics, 4 februari
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Kredietcrisis. Brief van de minister van Financiën en de minister-president, minister van Algemene Zaken*, 31 371, nr. 12
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2009), 31 700, nrs. 1-2
- Wester, J. (2009), ING en Nederlandse staat toveren riskante leningen weg, *NRC Handelsblad*, 28 januari
- Wijnbergen, S. van (2009), De juiste prikkels voor ING, *Het Financieele Dagblad*, 13 februari

Gasbaten en vermogensbehoud*

G. Schotten

P.J. Wierds

10.1 Inleiding

De besteding van de Nederlandse gasbaten, voor zover die toevallen aan de Staat, is onderwerp van debat. Een groeiende groep economen heeft sympathie voor het idee van een Nederlands *Sovereign Wealth Fund*¹ (SWF), waarin de gasbaten worden belegd. Zo blijft het nationale vermogen in stand, terwijl de beleggingsopbrengsten beschikbaar komen voor verhoging van de collectieve uitgaven of lastenverlichting. Sinds 1994 stroomt een deel van de gasbaten in het Fonds Economische Structuurversterking (Fes). Deze middelen zijn bestemd voor de financiering van investeringen. Ook het functioneren van het Fes roept onder economen kritiek op.² Het kabinet verwelkomt de discussie en heeft de voedingssystematiek van het Fes herzien. Volgens het kabinet draagt de herziene systematiek bij aan een verdere “...borging van een behoedzame omgang met het ondergrondse vermogen.”³ Met het oog op de volgende regeerperiode denkt het kabinet alvast na over beleidsopties om het Nederlandse gasvermogen voor volgende generaties te behouden, anders dan nu al via het Fes.⁴

Dit hoofdstuk bespreekt om te beginnen de vraag of het wel mogelijk is om vast te stellen in welke mate vermogensbehoud plaatsvindt. Dat blijkt lastig te zijn. Voor een indicatie van de mate van vermogensbehoud via schuldverlaging en investeringen via het Fes, baseren we ons op empirische schattingen en de economische theorie over ‘verwisselbaar’ geld (*fungibility*). Bij de bespreking van de beleidsimplicaties houden we rekening met de

* Dit hoofdstuk is op persoonlijke titel geschreven en reflecteert niet noodzakelijkerwijs de mening van De Nederlandsche Bank. Met dank aan Cees Ullersma, Job Swank en Maarten Masselink voor nuttig commentaar.

1 Zie onder andere Beetsma (2008), Jacobs (2008), Kalshoven (2008), De Kam (2008), Koedijk (2009) en Wierds en Schotten (2008).

2 Zie bijvoorbeeld Koedijk (2009) en Ros (2009); de Studiegroep Begrotingsruimte (2006) bespreekt de bestedingsdrang in het Fes.

3 Tweede Kamer (2008-2009). Dit is de kabinetsreactie op de studie van DNB over bestemming van de aardgasbaten (Wierds en Schotten, 2008).

4 Ministry of Finance (2008), 4.

abrupte verslechtering van de startpositie van de Nederlandse overheidsfinanciën door de economische crisis. We neigen op dit moment daarom meer naar inzet van de gasbaten voor schuldverlaging dan voor fondsopbouw. Daarnaast wijzen we op een inconsistentie bij het Fes. De vaste voeding is bedoeld om eeuwigdurend te zijn, maar tegelijkertijd worden de gasbaten in onvoldoende mate aangewend voor schuldreductie. Met het opraken van de gasbel droogt dan ook de voeding van het Fes op. Ten slotte betogen wij dat het volgende kabinet het beleid op middellange termijn zou moeten richten op het robuuste begrotingssaldo (dat is gecorrigeerd voor rente, conjunctuur en gasbaten) in plaats van het structurele saldo (dat is gecorrigeerd voor conjunctuur, maar niet voor gasbaten).

Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd. Onderdeel 10.2 vat beleidsmodellen voor de omgang met de gasbaten samen. Onderdeel 10.3 bespreekt Nederlandse ervaringen met de gasbaten. Onderdeel 10.4 zet beleidsopties voor het volgende kabinet op een rij en onderdeel 10.5 concludeert.

10.2 Modellen voor omgang met inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen

Dit hoofdstuk concentreert zich op de rol van inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen in het begrotingsbeleid van de overheid. De omvangrijke literatuur over het effect van natuurlijke hulpbronnen op economische groei en sociale indicatoren blijft daarmee buiten beschouwing. Zie bijvoorbeeld Gelb en Grasmann (2008) voor recente inzichten in de *resource curse*, ofwel het verschijnsel dat landen die rijk bedeeld zijn met natuurlijke hulpbronnen het qua economische groei vaak afleggen tegen landen die deze extraatjes van moeder natuur missen. Een relevante bevinding is dat landen met goede instituties meer potentie hebben om te profiteren van hun natuurlijke bronnen.

Bij de omgang met gas-/olie-inkomsten in het begrotingsbeleid kunnen grofweg drie beleidsopties worden onderscheiden. Een combinatie van opties is in de praktijk ook mogelijk:

- *Consumption smoothing*: de consumptie wordt door de tijd heen zo constant mogelijk gehouden. Dit impliceert dat een deel van de inkomsten wordt gespaard, via de opbouw van een *Sovereign Wealth Fund* (SWF) of door het aflossen van de staatsschuld.
- *Investeringsstrategie*: de inkomsten worden gebruikt voor investeringen in de economie.
- *Bird in hand strategy*: de inkomsten worden direct geconsumeerd.

Het gebruikelijke resultaat van modellen over het gebruik van inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen is dat het voor ontwikkelde economieën optimaal is om de consumptie door de tijd heen zo constant mogelijk te houden.⁵ Constante consumptie impliceert dat geleend moet worden vóórdat de verwachte inkomsten uit natuurlijk bronnen zich materialiseren. Vervolgens wordt het grootste deel van de inkomsten gespaard (in een fonds of door schuldaflossing). Nadat de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen zijn opgedroogd kan dan een permanente consumptie worden volgehouden die gelijk is aan het rendement van het opgebouwde fonds (of aan de rente die vrijvalt door schuldaflossing). Het niveau van de permanente consumptie kan worden berekend via de zogenaamde permanente-inkomshypothese.

5 Takiza et al. (2004), Segura (2006) en Van der Ploeg en Venables (2008).

De regel voor het volledig uitsmeren van consumptie gaat niet altijd op voor ontwikkelingslanden met onbenut groeipotentieel en imperfecte toegang tot internationale kapitaalmarkten. In dat geval kan het optimaal zijn om de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen (deels) in te zetten voor publieke investeringen, of voor publieke of private consumptie. De intuïtie van de achterliggende modellen is dat de voordelen van een sneller groeipad door productieve overheidsuitgaven en meer consumptie door de huidige armere generatie, opwegen tegen de nadelen van lagere permanente consumptie op de lange termijn.⁶

Voor ontwikkelde economieën lijkt het op het eerste gezicht niet voor de hand te liggen om inkomsten uit natuurlijke bronnen aan te wenden voor investeringen. Deels komt dit doordat het rendement van investeringsprojecten in ontwikkelde economieën meestal lager ligt dan in ontwikkelingslanden. Bovendien hebben ontwikkelde landen doorgaans betere toegang tot internationale kapitaalmarkten, waardoor geld geleend kan worden voor investeringen met een positief netto maatschappelijk rendement. In principe zouden alle projecten met een positieve maatschappelijke netto contante waarde dan ook uitgevoerd moeten worden, onafhankelijk van de vraag of inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen beschikbaar zijn. Hier kan echter tegenin worden gebracht dat overheidsinvesteringen beschermd moeten worden tegen politiek opportunisme, omdat het bij bezuinigingen politiek gezien makkelijker kan zijn om te korten op de investeringen.⁷ Hierdoor zouden overheidsinvesteringen ook in ontwikkelde landen op een te laag niveau kunnen liggen. Het oormerken van inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen voor publieke investeringen kan hier tegenwicht aan bieden. Van belang is daarbij dat het oormerken van inkomsten de onderliggende politieke voorkeuren (die zouden hebben geleid tot een te laag niveau van de investeringen) niet beïnvloedt. De vraag rijst dan of het oormerken van olie/gas-inkomsten ook echt leidt tot *extra* investeringen.⁸ Immers, als het geld wordt aangewend voor investeringen die toch wel zouden zijn gefinancierd, ontstaat elders op de begroting ruimte en kunnen de olie/gas-inkomsten worden gebruikt voor aanvullende (niet-investerings) uitgaven, voor lastenverlichting, of voor verbetering van het begrotingssaldo. Uit de literatuur over de besteding van ontwikkelingshulp blijkt dat dit probleem van *fungibility* (ondeelbaarheid van geld) reëel is.⁹

Een additionele reden om de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen niet direct uit te geven is dat prijzen van deze hulpbronnen vaak zeer volatiel zijn, wat zich kan vertalen in forse schommelingen in het peil van de binnenlandse bestedingen. Omdat grondstoffenprijzen worden beïnvloed door wereldwijde vraagfactoren, bewegen deze mogelijk mee met de internationale conjunctuur. Het direct besteden van inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen kan dan leiden tot procyclische tendensen in de overheidsbegroting. Recent onderzoek laat bovendien zien dat volatiliteit in inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen een significant negatieve invloed heeft op de economische groei.¹⁰

6 Takiza *et al.* (2004) en Van der Ploeg en Venables (2008).

7 Zie European Commission (2004) over de vraag of begrotingsconsolidatie in de aanloop naar de EMU verklaart waarom de investeringen tijdens die periode zijn afgenomen.

8 Zie ook Ros (2009) die deze vraag stelt voor het Nederlandse Fes.

9 Zie bijvoorbeeld Pack and Pack (1993) en Devarajan and Swaroop (1998).

10 Van der Ploeg en Poelhekke (2009).

Terwijl *consumption smoothing* voor veel landen optimaal zou zijn, verklaren theoriën uit de politieke economie waarom we in de praktijk vaak een suboptimale omgang met gas-/olie-inkomsten waarnemen, waaronder de *bird in hand*-strategie.¹¹ De mogelijkheid van 'vraatzucht' (*voracity effect*) doet zich met name voor in politiek gefragmenteerde systemen. Individuele politici of politieke partijen hebben er dan belang bij om meevallers (in gasbaten of olie-inkomsten) zo snel mogelijk uit te geven, omdat terughoudendheid er alleen maar toe leidt dat concurrerende partijen er in een later stadium met de buit vandoor gaan.¹² Het resulterende patroon van extra uitgaven in goede tijden en bezuinigingen in slechte tijden doet zich het sterkst voor bij de publieke investeringen, omdat de besluitvorming daarover het meest discretionair is.¹³ Regeringen kunnen het ook aantrekkelijker vinden om te investeren in publieke infrastructuur dan om een SWF op te bouwen, omdat het risico bestaat dat het geld van het SWF wordt uitgegeven door een volgende regering van een concurrerende politieke partij.¹⁴ Daarnaast kunnen politieke concurrentie en corruptie (in landen met slechte instituties) toenemen door de strijd om het extra inkomen. Ook zijn burgers mogelijk minder gemotiveerd de besteding van inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen goed te controleren in vergelijking met het belastinggeld dat direct uit hun eigen zakken komt. Bij dit alles bestaat het risico dat een land met inkomsten uit natuurlijke bronnen gewend raakt aan een te hoog niveau van overheidsbestedingen, dat niet kan worden volgehouden als de natuurlijke bron uitgeput raakt.

10.3 Ervaringen met het Nederlandse model

Combinatie van investeren, consumeren en schuldaflissing

In Nederland is in de jaren negentig gekozen voor een combinatie van investeren, schuld aflossen en consumeren. Van de 201 mld euro aan totale gasbaten die gedurende de periode 1970-2008 in totaal zijn binnengestroomd (waarvan 92 mld euro sinds 1994, toen het Fes werd opgericht), is tot en met 2008 in totaal 25 mld euro via het Fes uitgegeven.¹⁵ Hoewel de discussie zich vaak richt op vermogensvorming via het Fes, betreft dit dus een relatief klein deel van de gasbaten. In de communicatie van de overheid over de omgang met de gasbaten ligt de nadruk op aanwending voor schuldreductie en investeringen via het Fes ("het omzetten van ondergronds vermogen in bovengronds vermogen"). De vraag die ons daarbij interesseert is of (en zo ja, hoe) vastgesteld kan worden hoe de gasbaten precies zijn aangewend. We gaan achtereenvolgens in op schuldreductie en aanwending via het Fes.

Gasbaten voor schuldreductie?

Alle gasbaten lopen via de rijksbegroting, en kunnen zodoende worden uitgegeven aan consumptie dan wel investeringen, bijvoorbeeld via het Fes, of worden gebruikt voor aflossing van de staatsschuld. De gasbaten die niet voor het Fes zijn geormerkt gaan dus

11 Zie Caselli en Michaels (2008) voor een overzicht.

12 Tornell en Lane (1999).

13 Lane (2003); zie ook Beetsma en Van der Ploeg (2007) over de politieke economie van de publieke investeringen.

14 Collier en Gunning (2005).

15 Cijfers zijn ontleend aan de Fes-begrotingen van achtereenvolgende jaren en aan het Centraal Planbureau.

niet automatisch naar aflossing van de staatsschuld. Integendeel, zij worden meegenomen bij de bepaling van de begrotingsruimte bij de start van het kabinet, en zijn deel van het begrotingsdoel voor het eind van de kabinetsperiode, dat geformuleerd is in termen van het structurele saldo (dat is gecorrigeerd voor de conjunctuur, maar niet voor de gasbaten). Er bestaan daarmee geen institutionele waarborgen die voorkomen dat de gasbaten uit het *basispad* voor de hele kabinetsperiode worden uitgegeven. Alleen de *mee- en tegenvallers* die zich tijdens een kabinetsperiode bij de gasbaten voordoen, komen volgens de huidige begrotingsregels direct voor rekening van de staatsschuld, omdat de uitgavenkaders tijdens een kabinetsperiode (in principe) vastliggen. In welke mate de gasbaten worden ingezet voor bestedingen, lastenverlichting of schuldaflossing valt niet direct te zeggen, omdat de gasinkomsten samen met de overige overheidsinkomsten integraal worden meegenomen in de financiële plannen van een kabinet. Om te weten welk deel van de gasbaten gebruikt worden voor aflossing van de staatsschuld, zou men moeten beschikken over een *counterfactual* in de vorm van een financieel plaatje waarin Nederland geen gasvoorraad heeft.

Hoewel dus niet direct valt vast te stellen welk *aandeel* van de gasbaten wordt gebruikt voor aflossing van de staatsschuld, is het wel mogelijk door middel van empirische schattingen een indruk te krijgen van de mate waarin *fluctuaties* in de gasbaten leiden tot veranderingen in bestedingen of veranderingen in de aflossing van de staatsschuld. In een eerdere studie presenteerden we indicatieve schattingen van de reactiefunctie van het Nederlandse begrotingsbeleid voor de periode 1975-2007. De resultaten geven aan dat 1 procent bbp hogere/lagere gasbaten leidt tot 0,8 procent aan verruimend/verkrappend beleid en een 0,2 procent bbp mutatie staatsschuld.¹⁶ Bij een stijging van de gasbaten is hiervan dus gemiddeld slechts 20 procent naar verlaging van de staatsschuld gegaan (en de rest is uitgegeven), terwijl bij een daling van de gasbaten voor 80 procent van het bedrag werd bezuinigd (terwijl voor 20 procent het begrotingssaldo verslechterde). Figuur 10.1 geeft een beeld van de samenhang tussen de gasbaten en een *proxy* voor het gevoerde begrotingsbeleid. Deze *proxy* is het EMU-saldo gecorrigeerd voor conjunctuur, rentebetalingen en gasbaten, ofwel de *cyclically adjusted primary non gas balance*. Het patroon suggereert een verruiming van het beleid in tijden van toenemende gasbaten – in de jaren zeventig, maar ook na 2005 en voor de periode 1999-2008 als geheel¹⁷ – en bezuinigingen in tijden dat de gasbaten afnemen (de jaren tachtig).^{18,19}

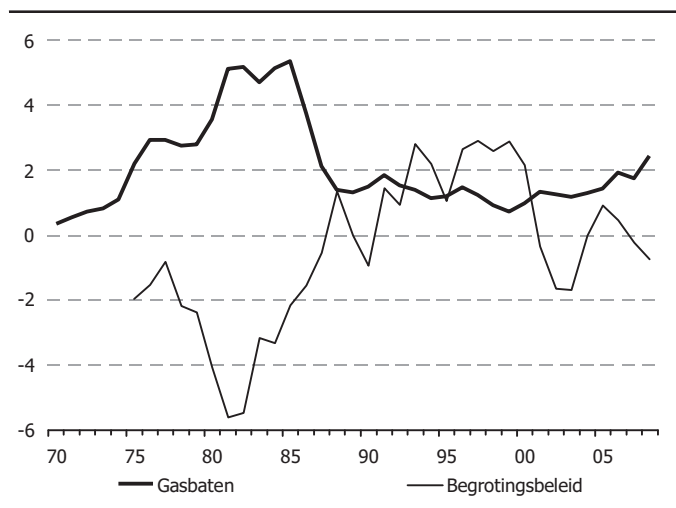
16 Zie Wierts en Schotten (2008).

17 Tussen 2005 en 2008 is het robuuste saldo afgenomen van -0,2 procent bbp naar -1,9 procent bbp, en gedurende 1999-2008 (de hele periode van toenemende gasbaten) van een overschot van 1,6 procent bbp naar een tekort van 1,9 procent bbp.

18 Hetzelfde patroon is zichtbaar als het robuuste saldo wordt genomen als indicator voor het gevoerde beleid, in plaats van de *cyclically adjusted non gas balance*. Het enige verschil tussen beide indicatoren is dat bij de bepaling van het robuuste saldo ook nog de rente- en dividendinkomsten in mindering worden gebracht.

19 Ter vergelijking: een recent IMF-paper van Ossowski *et al.* (2008) suggereert dat ongeveer de helft van de toenemende olie-inkomsten gedurende 2000-2005 door olieproducerende landen is aangewend voor extra uitgaven en/of lagere belastingen, en de andere helft voor verbetering van het begrotingssaldo (verlaging van de staatsschuld). Deze schatting is echter gebaseerd op een simpele vergelijking van de toename in de olie-inkomsten in de verschillende landen met de ontwikkeling van het primaire saldo minus de gasbaten, dus zonder te corrigeren voor andere verklarende variabelen, zoals de conjunctuur.

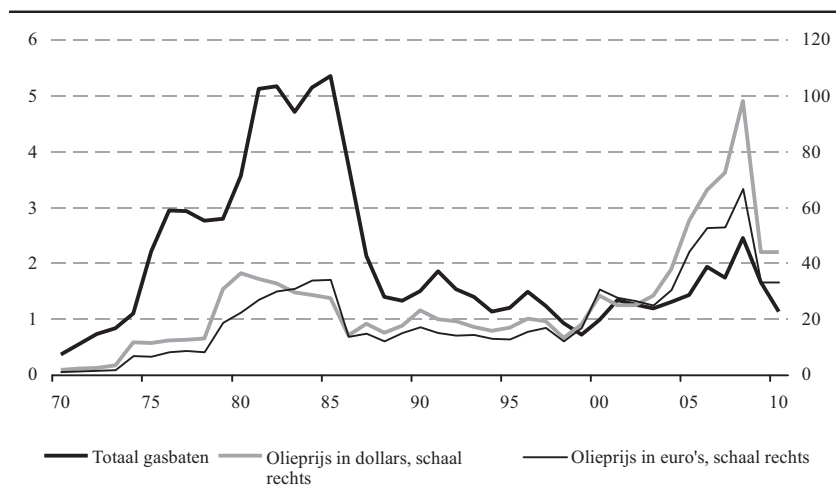
Figuur 10.1 Gasbaten en begrotingsbeleid (procenten bbp)



Bron: CPB en DNB

Door de sterke daling in de prijs van olie (figuur 10.2), zijn in 2009 tegenvallers te zien bij de gasbaten. Deze komen bovenop inkomstentegenvallers door de economische crisis. Ter illustratie: in de *Macro Economische verkenning 2009* raamde het Centraal Planbureau de gasbaten voor 2009 op 2,7 procent bbp. Een half jaar later is deze raming in het *Centraal Economisch Plan 2009* neerwaarts bijgesteld naar 1,6 procent bbp in 2009 en 1,1 procent bbp in 2010. Door de tegenvallers in de gasbaten verslechtert het begrotingssaldo, en neemt daarmee de noodzaak van bezuinigingen toe; zie ook figuur 10.1 en de eerder genoemde resultaten voor de Nederlandse reactiefunctie. Dit terugkerende patroon van extra uitgaven en bezuinigingen zou zich niet hebben voorgedaan als de begroting gedurende de kabinetsperiode zou zijn gebaseerd op een vast permanent rendement op het gasvermogen, in plaats van op de actuele gasbaten.

Figuur 10.2 Gasbaten en olieprijsen (procenten bbp)



Bron: CPB

De Nederlandse investeringsstrategie

Bij investeringen kan de vermogenspositie in principe in stand worden gehouden door ondergronds gasvermogen om te zetten in bovengronds vermogen. Een eerste voorwaarde is wel dat er sprake is van *extra* investeringen, en niet van het financieren van investeringen of andere uitgaven die ook zonder gasbaten zouden plaatsvinden (het vraagstuk van de *fungibility*; zie onderdeel 10.2). Empirische studies naar *fungibility* bij de aardgasbaten zijn ons niet bekend. Anekdotisch bewijs suggereert echter dat het ook bij de besteding van middelen uit het Fes niet altijd om extra investeringen ging. Het meest sprekende voorbeeld is de zogenaamde Fes-brug. Paars II (het kabinet-Kok dat van 1998 tot 2002 aan het bewind was) bepaalde dat een aantal reguliere consumptieve uitgaven, ter waarde van 1,5 mld euro, gefinancierd zouden worden via het Fes.²⁰ Ook is in 2006 besloten om voor 1 mld aan lastenverlichting op de EU begroting 'voor te financieren' via een korting op de bijdrage aan het Fes. In de praktijk is dit bedrag niet meer beschikbaar voor het Fes, omdat inmiddels een vaste voeding wordt gehanteerd. Daarnaast verkeerden de twee meest omvangrijke projecten die via het Fes gefinancierd zijn, de Betuwelijn en de HSL-zuid, al in de planningsfase voordat het Fes werd opgericht.²¹ Hier is het dus twijfelachtig of het gasgeld niet is gebruikt voor investeringen die toch wel door zouden gaan, zodat door de inzet van gasgeld elders op de begroting meer ruimte is ontstaan. De bedragen uit de voorgaande voorbeelden tellen al op tot tot 6,1 mld euro, of tot 31 procent 'fungibele' uitgaven van de totale Fes-uitgaven over de periode tot en met 2006.

20 Studiegroep Begrotingsruimte (2006) en Tweede Kamer (2007-2008b).

21 Zie Ros (2009). In de FES-begroting 2008 is daarnaast te lezen dat van de totale Fes-uitgaven van 19,6 mld euro (tot 2006) 4,5 mld euro is besteed aan Betuweroute en HSL (Tweede Kamer, 2007-2008b).

Tevens bestaan er twijfels of Fes-projecten altijd een langdurige positieve bijdrage leveren aan de sociale welvaart, hoewel systematisch bewijs op grond van alle uitgevoerde Fes-projecten ook hier ontbreekt. In 2006 publiceerde het Centraal Planbureau een studie waarin 24 aanvragen voor Fes-subsidies werden beoordeeld op nettobijdrage aan de maatschappelijke welvaart.²² Het CPB oordeelde dat "... alles overziende moet worden geconcludeerd dat de oogst schraal is". Slechts zes van de 24 projecten zouden een positief maatschappelijk rendement opleveren. Aan tien projecten had het kabinet echter al subsidie toegekend. Vier daarvan leverden volgens het CPB een negatieve bijdrage aan de welvaart. De totale kosten voor deze vier projecten bedroegen 61 mln euro. Daarnaast ging 20 mln euro naar een project waarover het CPB een gemengd oordeel uitsprak. Ten aanzien van de Betuweroute concludeerde de Rekenkamer bovendien dat het besluitvormingsproces werd gedomineerd door het uitgangspunt dat de Betuweroute van strategisch belang zou zijn voor economie en milieu.²³ Het degelijk onderbouwen van dit standpunt had geen prioriteit, terwijl een goede kostenbatenanalyse ontbrak. Ook bij projecten die wel een positief rendement opleveren, is het nog maar de vraag in hoeverre ook toekomstige generaties nog baat hebben van de investeringen. Sommige investeringen via het Fes dragen eerder het karakter van duurzame consumptiegoederen, dan van projecten die een eeuwigdurende verbetering van de welvaart opleveren. Al met al blijkt het niet eenvoudig te zijn om de mate vermogensbehoud door middel van investeringen in de praktijk vast te stellen.

Bevindingen

De Nederlandse omgang met de gasbaten lijkt beter verklaarbaar vanuit politieke economie dan vanuit theorieën van optimaal gedrag. Het lijkt erop dat gasbaten een politieke prikkel voor bestedingsdrang veroorzaken. Het is daarbij achteraf vrijwel onmogelijk om te bepalen in welke mate de Nederlandse gasbaten zijn ingezet voor vermogensbehoud. De indicaties die wij hebben, suggereren echter dat dit slechts in geringe mate is gebeurd. Het beleid reageert sterk op fluctuaties in de gasbaten. Dit doet vermoeden dat verruimend beleid is gevoerd vanaf het moment dat de gasbaten begonnen binnen te stromen – dit is ook het beeld uit de literatuur over de *Dutch disease*. Het ligt dan voor de hand dat de gasbaten gaandeweg een behoorlijk aandeel van de begroting zijn gaan financieren. Vervolgens lijkt het begrotingsbeleid *mee te bewegen* met de fluctuaties in de gasbaten. Bij het Fes bestaat daarbij het vermoeden dat deels investeringen/uitgaven zijn gefinancierd die ook zonder de gasbaten zouden zijn doorgegaan. Een mogelijke reden waarom Nederland nog geen Staatsfonds (SWF) heeft, of alle gasbaten rechtstreeks aanwendt voor schuldverlaging, is dat fors zou moeten worden bezuinigd zodra alle gasbaten van de begroting zouden worden gehaald. Deze erfenis uit het verleden geeft zittende politici een prikkel om de aanpassing uit te stellen. Uiteindelijk zal de aanpassing toch gemaakt moeten worden omdat de gasvoorraad opdraakt. Langer wachten betekent dat minder gasbaten overblijven voor toekomstige generaties.

22 Zie Centraal Planbureau (2006).

23 Tweede Kamer (1999-2000).

10.4 Beleidsopties voor het volgende kabinet

Vaste voeding Fes

De algemene beleidsreactie op de gasbaten, als beschreven in het voorafgaande onderdeel, is direct zichtbaar geweest sinds de instelling van het Fes. Bij dit fonds wordt immers geregistreerd wat binnenkomt aan gasbaten en voor welke doeleinden die middelen worden uitgegeven. Omdat het Fes de laatste jaren dankzij de gestegen olieprijs over veel extra geld beschikte, was volgens het CPB "... een situatie ontstaan waarbij het budget op zoek gaat naar aanwending, in plaats van dat kansrijke projecten concurreren om schaars budget".²⁴ Naar aanleiding van deze bestedingsdrang bij toenemende gasbaten heeft de Studiegroep Begrotingsruimte (2006) geadviseerd om de Fes-voeding voortaan niet meer te definiëren als een vast percentage van de gasbaten. Het Coalitieakkoord noemt in dit verband de mogelijkheid om de aardgasbaten aan te wenden voor schuldreductie en met de hieruit voortvloeiende rentevrijval het Fes te voeden.²⁵ In de zomer van 2008 heeft het kabinet besloten om de vaste voeding voor het Fes te baseren op (een deel van) het permanente rendement op het Nederlandse gasvermogen. Toekomstige kabinetten hebben keuzevrijheid ten aanzien van het percentage van het permanente rendement dat naar het Fes gaat. Echter, om te voorkomen dat de voeding van het Fes te laag wordt, is een minimum ingesteld van 1,7 mld euro per jaar (in prijzen van 2008).²⁶

Deze wijziging in de systematiek heeft tot doel om bij te dragen aan behoud van het gasvermogen. De brief over de wijziging van het Fes zegt hierover:

"Hierdoor wordt (een deel van) het resterende aardgasvermogen omgezet in een structurele en stabiele reeks aan Fes-voeding, waardoor er ook na het opdrogen van het aardgasvermogen voeding is van het Fes."²⁷

In lijn hiermee zijn de formules van de permanente-inkomenshypothese gebruikt voor de berekening van het permanente rendement. Op de keuze tussen vermogensopbouw via schuldverlaging (met rendement in de vorm van vrijvallende rentebetalingen) of fondsoopbouw (met rendement op het fondsvermogen) wordt echter niet ingegaan. Ook over de registratie van de rentevrijval voor de voeding van het Fes – die immers zou moeten volgen uit het aanwenden van de gasbaten voor schuldreductie – ontbreekt nadere informatie. Tegelijkertijd blijven de gasbaten in de praktijk rechtstreeks naar de begroting stromen. Het lijkt er daarom op dat de filosofie van de permanente-inkomenshypothese alleen in theorie is overgenomen. Voorlopig zijn er geen indicaties voor een blijvende voeding van het Fes, die door zal lopen nadat de gasbaten zijn opgedroogd.

Een eerste beleidsoptie voor het volgende kabinet is daarom het daadwerkelijk sparen van (een deel van) de gasbaten, zodat ook na het verdampen van het aardgasvermogen het Fes structureel gevoed kan worden met inkomsten uit aardgas. Welk deel van de gasbaten moet

24 Zie Centraal Planbureau (2006), 13.

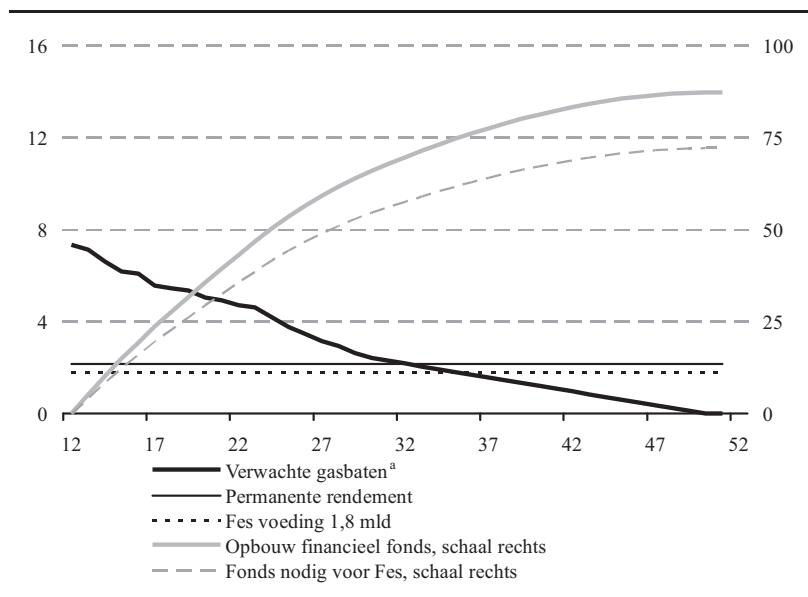
25 Tweede Kamer (2007-2008a), 47.

26 Zie Ministers van Economische Zaken en van Financiën (2008).

27 Ministers van Economische Zaken en van Financiën (2008).

gespaard worden om een dergelijke stabiele structurele Fes-voeding van 1,7 mld euro te creëren? Om dit berekenen, veronderstellen wij dat het sparen van de gasbaten op zijn vroegst kan beginnen in 2012 (het eerste begrotingsjaar van het volgende kabinet). Bij een olieprijs van 35 euro (in prijzen van 2012), bedraagt de contante waarde van het nog resterende gasvermogen in 2012 dan 87,3 mld euro.²⁸ De opbouw van een SWF in deze orde van grootte is verbeeld in figuur 10.3. Iets minder ambitieus is de vorming van een fonds dat jaarlijks voldoende baten genereert om permanent 1,7 mld euro aan het Fes te kunnen toevoegen. Hier toe zal 83 procent van de gasbaten gespaard moeten worden, om bij een veronderstelde reële rente van 2,5 procent een structurele vaste voeding van 1,8 mld (in prijzen van 2012) te creëren.²⁹ Als de overige 17 procent van het gasvermogen geconsumeerd wordt, en jaarlijks 1,8 mld euro aan het Fes ten goede komt, wordt in totaal een vermogen opgebouwd van 72 mld euro (zie opnieuw figuur 10.3).

Figuur 10.3 Benodigde fondsopbouw voor structurele Fes-voeding (mld euro, in prijzen van 2012)



a. Olieprijs: 35 euro per vat.

Bron: Ministerie van Economische Zaken, Centraal Planbureau en eigen berekeningen

Alle gasbaten voor vermogensbehoud

Het kabinet heeft aangegeven dat het wil nadenken over vermogensbehoud in aanvulling op de wijziging van de Fes-voeding:

²⁸ Op basis van de veronderstelde olieprijs in het *Centraal Economisch Plan 2009* (Centraal Planbureau, 2009).

²⁹ Dit is gelijk aan een structurele Fes-voeding van 1,7 mld euro in prijzen van 2008.

“In reaction to a study by the Dutch Central Bank, the Cabinet will also look into alternative means for retention of wealth stemming from national gas resources other than the by this Cabinet preferred option as reflected in the new system of Fes funding”.³⁰

Het ligt bij deze optie voor de hand om de integrale afweging van middelen en bestedingen op de begroting volledig te baseren op het permanente rendement op het gasvermogen, en alle gasbaten direct aan te wenden voor schuldvermindering of fondsvorming.³¹ Behalve vermogensbehoud komt dit ook de rust in het begrotingsbeleid ten goede, omdat het de prikkels vermindert voor (mogelijk procyclische) beleidsreacties naar aanleiding van fluctuaties in de gasbaten. Het ligt daarbij voor de hand om de berekening van het permanente rendement één keer aan het begin van de kabinetsperiode uit te voeren, en vervolgens tot na de volgende verkiezingen niet te reageren op fluctuaties in de olieprijs.

Figuur 10.3 laat zien dat het verschil tussen het resterende gasvermogen en de benodigde fondsofbouw voor een structurele voeding van het Fes op dit moment beperkt is. Het permanente rendement op het gasvermogen ligt met 2,2 mld euro slechts iets hoger dan de vaste Fes-voeding van 1,8 mld euro. De gehanteerde olieprijs is de belangrijkste onzekerheidsfactor bij het bepalen van het permanente rendement. In de literatuur wordt doorgaans aanbevolen hiervoor een behoedzame raming te nemen, vanwege asymmetrische verliesfuncties.³² Bij een iets lagere olieprijs van 29 euro moeten de gasbaten al volledig gespaard worden om een structurele vaste Fes-voeding van 1,8 mld euro te verkrijgen. Hier staat tegenover dat veel deskundigen rekening houden met een stijging van de olieprijs wanneer de wereldeconomie uit het huidige dal klimt, omdat de afgelopen jaren onvoldoende is geïnvesteerd in het aanboren van nieuwe olievoorcomens.

Bij het gebruik van alle gasbaten voor vermogensbehoud heeft het onze voorkeur om de besteding van het permanente rendement aan de politiek te laten (consumptie dan wel investeringen), en het Fes helemaal los te koppelen van de gasbaten. Dit is volledig in lijn met de theorie van de permanente-inkomshypothese. Tegelijkertijd kan het wenselijk worden geacht om de overheidsinvesteringen te blijven beschermen tegen bezuinigingen op de korte termijn. Dit was immers het oorspronkelijke doel van het Fes: voorkomen dat het aandeel van de meest discretionaire bestedingscomponent – de investeringen – structureel onder druk komt te staan. Dit punt kan betrekkelijk eenvoudig worden geadresseerd. Nog steeds kan bij wet worden besloten tot een vaste voeding van het Fes (bijvoorbeeld het minimum van 1,7 mld euro in prijzen van 2008, waartoe het kabinet al heeft besloten, met de mogelijkheid voor de politiek om het bedrag te verhogen). Het enige verschil zou zijn dat deze voeding uit de algemene middelen wordt gefinancierd in plaats van uit de aardgasbaten. Aanvullende bescherming van de investeringen valt bovendien te realiseren door dit bedrag

30 Ministry of Finance (2008), 4.

31 Volgens de regels van ESA95 (European System of Accounts) vallen de gasbaten overigens binnen het EMU-saldo. Het al dan niet direct meenemen van de gasbaten in de afweging van middelen en bestedingen is daarentegen een beleidsmatige keuze.

32 Zie Gelb en Grasmann (2008).

in te boeken via een meerjarige begrotingsreserve, conform artikel 5.4 van de Comptabiliteitswet. De *voeding* van de algemene beleidsreserve (1,7 mld euro in ons voorbeeld) wordt dan meegerekend bij de uitgaven onder het kader, terwijl *fluctuaties* in de jaarlijkse investeringsuitgaven ten laste van het Fes niet meer relevant zijn voor het kader. Bezuinigingen op de investeringsuitgaven scheppen dan geen ruimte onder het kader. Bij overschrijdingen van de uitgavenkaders heeft het dan geen zin om te korten op de investeringen. Wel blijven uiteindelijk de feitelijke investeringsuitgaven *saldorelevant*, zodat bezuinigingen op de investeringsuitgaven leiden tot een beter begrotingssaldo, maar dat is ook nu al het geval in het Fes.

Fonds of schuldaflossing?

De voorgaande discussie laat in het midden of het gasvermogen in stand gehouden moet worden door het opbouwen van een SWF of door het aflossen van de staatsschuld. Het lijkt niet gewenst om als overheid een spaarfonds op te bouwen terwijl er nog een aanzienlijke staatsschuld moet worden afbetaald. Het is immers niet de taak van de overheid om met 'geleend geld' te gaan beleggen, en daarmee het risicoprofiel van de overheid te vergroten. Ook financiert het SWF geen specifieke uitgaven, waardoor er ook vanuit dit oogpunt geen reden is een fonds op te richten. Hierin verschilt een SWF van het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP), dat een duidelijke relatie kent tussen het fonds en de (pensioen)uitgaven die daaruit worden gefinancierd.

De vraag is tot welk niveau de staatsschuld moet dalen voordat fondsofbouw in een SWF een reële optie wordt. Hier spelen verschillende argumenten een rol. Het (bijna) geheel aflossen van de staatsschuld kan consequenties hebben voor de obligatiemarkt. In een minder liquide markt stijgt de liquiditeitspremie. Overheidsobligaties vormen de *benchmark* voor het prijzen van andere financiële instrumenten, waardoor de markt minder efficiënt zou functioneren zonder overheidsobligaties. Uiteraard zou de markt zonder Nederlandse obligaties op zoek gaan naar alternatieven (bijvoorbeeld Duitse leningen of *swap curves*), maar het is de vraag of Nederland deze functie uit handen wil geven. Met het verdwijnen van de markt zouden beleidsmakers zich op onbekend terrein begeven. Bovendien moet de overheid in tijden van echte nood altijd in staat zijn om snel obligaties in de markt te kunnen zetten (bijvoorbeeld na een watersnoodramp of een *bail-out* van banken). Noorwegen (met een gemiddelde brutostaatsschuld van 44 procent bbp gedurende 2002-2007; oliefonds) en Finland (een staatsschuld van 41 procent bbp gedurende 2002-2007; pensioenfonds) hebben ervoor gekozen fondsen op te bouwen en tegelijkertijd de staatsschuld niet af te lossen. Nu onder invloed van de financiële crisis de staatsschuld snel oploopt, is het risico van een te lage staatsschuld in Nederland de komende tijd echter weinig relevant. Daarom ligt het op dit moment voor de hand om de gasbaten in te zetten voor schuldverlaging.

Om het gasvermogen daadwerkelijk in stand te houden, is noodzakelijk dat het sparen van de gasbaten samengaat met additionele begrotingsregels, zodat met het sparen van de inkomsten uit natuurlijke hulpbronnen niet tegelijkertijd schulden worden opgebouwd die de nettovermogenspositie van de overheid verslechteren.³³ Politici kunnen in principe altijd de schuld laten oplopen of een greep in het fonds doen. In dat opzicht is een voordeel van

33 Beetsma (2008).

fondsopbouw dat deze aanpak transparanter is dan schuldverlaging, omdat schuldmutatie de resultante is van het totale begrotingsbeleid. Uit de omvangrijke literatuur over beleidsreacties van de overheid blijkt dat een hogere schuld samengaat met verkrappend beleid (om houdbaarheid te garanderen), terwijl een lagere staatsschuld samengaat met verruimend beleid.³⁴

Het robuuste saldo als richtpunt

Ook wanneer de gasbaten worden aangewend voor schuldverlaging, blijft het van belang om *tegelijktijd* het beleid te richten op een anker voor houdbaarheid van de overheidsfinanciën op de middellange termijn. Het huidige kabinet richt zich daarbij conform het Coalitieakkoord op het *structurele* begrotingssaldo. Dit is het EMU-saldo gecorrigeerd voor conjunctuur, maar niet voor de aardgasbaten. Gedurende de rit wordt gestuurd op de uitgavenkaders. Door onder andere de toenemende gasbaten leek het er tot halverwege 2008 op dat het doel van een structureel overschot van 1 procent bbp in 2011 zou worden gehaald. Aan de geleidelijke verslechtering van het *robuuste* saldo sinds 2005 was echter te zien dat het onderliggende beleid licht expansief was.³⁵ Nadat de olieprijs fors was gedaald en de economie was omgeslagen, verdween het doel voor het structurele saldo rap uit het zicht. Het verdient daarom aanbeveling om de saldodoelstelling voor de kabinetsperiode als geheel te formuleren in termen van het robuuste saldo in plaats van het structurele saldo. Het robuuste saldo is op middellange termijn een betere indicator voor het gevoerde beleid, en deze grootheid sluit exact aan bij de vergrijzingssommen van het CPB. Desgewenst zou deze indicator licht kunnen worden aangepast, door niet voor alle gasbaten te corrigeren, maar in plaats daarvan het permanente rendement op het gasvermogen mee te nemen in de inkomsten. De integrale afweging van middelen en bestedingen op de begroting neemt dan het permanente rendement op het gasvermogen mee, in plaats van de actuele gasbaten zoals nu het geval is.

10.5 Tot slot

Door de forse verslechtering van de uitgangspositie van de Nederlandse overheidsfinanciën in verband met de financiële crisis, zal de benodigde houdbaarheidsinspanning voor het volgende kabinet toenemen. De weg naar houdbare overheidsfinanciën loopt via een combinatie van algemene begrotingsconsolidatie en maatregelen die specifiek zijn toegesneden op het vooruitzicht van de oprakende aardgasbaten en toenemende vergrijzingskosten. Een logische eerste stap op weg naar houdbare overheidsfinanciën is het voorkomen van een verslechtering van de vermogenspositie via het interen op het nationale gasvermogen. Onze voorstellen zijn erop gericht de zichtbaarheid van het probleem van de oprakende gasbaten te vergroten, en de prikkels voor een behoedzame aanwending van de gasbaten te versterken. Uiteraard zal het nieuwe kabinet bij de invulling van de houdbaarheidsmaatregelen rekening houden met de economische situatie op dat moment. Ten tijde van een recessie is het wellicht verstandiger om de gasbaten stapsgewijs van de begroting te halen, zodat deze bezuiniging uitgesmeerd wordt over verschillende jaren. Het tempo waarin de begrotingsconsolidatie zich zal voltrekken is een belangrijke politieke keuze voor het volgende kabinet.

34 Zie hoofdstuk 5 in Wierds (2008) voor een overzicht van de literatuur.

35 Zie ook voetnoot 17.

Literatuur

- Beetsma, R.M.W.J. (2008), De begroting voor 2009 in een verslechterende financiële en macro-economische omgeving, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 40(4), 114-120
- Beetsma, R.M.W.J., en F. van der Ploeg (2007), *The Political Economy of Public Investment*, European Commission Economic Papers No. 276, Brussels: European Commission
- Caselli, F., and G. Michaels (2008), *Resource Abundance, Development and Living Standards: The Case of Brazil*, mimeo, London: London School of Economics
- Centraal Planbureau (2006), *Investeren in kennis en innovatie. Analyse van ICRE-projecten tweede tranche 2005*, CPB Document 115, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2009), *Centraal Economisch Plan 2009*, Den Haag: Sdu Uitgeverij
- Collier, P., and J.W. Gunning (2005), Asset Policies During an Oil Windfall: Some Simple Analytics, *The World Economy*, 28(10), 1401-1415
- Devarajan, S., and V. Swaroop (1998), *The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance*, Development Research Group, Washington DC: World Bank
- European Commission (2004), Public Finances in EMU, *European Economy* No 3. Brussels: European Commission
- Gelb, A., and S. Grasmann (2008), *Confronting the Oil Curse*, paper presented at OxCarre conference, December 2008, Washington DC: World Bank
- Jacobs, B. (2008), Bos en gas, *De Groene Amsterdammer*, 132(38), 19 september, 9
- Kalshoven, F. (2008), Het gasgeld hoort inderdaad in een permanent fonds, *de Volkskrant*, 30 augustus
- Kam, C.A. de (2008), Gasbaten: beleggen of investeren? *NRC Handelsblad*, 9/10 augustus
- Koedijk, K. (2009), Afscheid van FES?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(1), 15-22
- Lane, P.R. (2003), The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD, *Journal of Public Economics*, 87(12), 2661-2675
- Ministers van Economische Zaken en van Financiën (2008), *Wijziging van de Wet Fonds economische structuurversterking*, EP/AEP/8073386, Den Haag: Ministerie van EZ
- Ministry of Finance (2008), *Stability Program of the Netherlands*, November, update, The Hague: Ministry of Finance
- Ossowski, R., M. Villafuerte, P.A. Medas, and T. Thomas (2008), *Managing the Oil Revenue Boom: The Role of Fiscal Institutions*, IMF Occasional Paper 260, Washington DC: IMF
- Pack, H., and J.R. Pack (1993), Foreign Aid and the Question of Fungibility, *The Review of Economics and Statistics*, 75(2), 258-265
- Ploeg, F. van der, and S. Poelhekke (2009), Volatility and the Natural Resource Curse, *Oxford Economic Papers*, te verschijnen
- Ploeg, F. van der, and A.J. Venables (2008), *Harnessing Windfall Revenues in Developing Economies: Sovereign Wealth Funds and Optimal Trade-offs Between Citizen Dividends, Public Infrastructure and Debt Reduction*, OxCarre Research Paper No. 2008-09, Oxford: University of Oxford
- Ros, A.P. (2009), De historie van het Fonds Economische Structuurversterking, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41(1), 2-14
- Segura, A. (2006), *Management of Oil Wealth under the Permanent Income Hypothesis: The Case of São Tomé and Príncipe*, IMF Working Paper 06/183, Washington DC: IMF

- Studiegroep Begrotingsruimte (2006), *Vergrijzing en houdbaarheid*, Twaalfde rapport Studiegroep Begrotingsruimte, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Takiza, H., E.H. Gardner, and K. Ueda (2004), *Are Developing Countries Better Off Spending their Oil Wealth Upfront?*, IMF Working Paper 04/141, Washington DC: IMF
- Tornell, A., and P.R. Lane (1999), The Voracity Effect, *American Economic Review*, 89(1), 22-46
- Tweede Kamer (1999-2000) *Beleidsinformatie Betuweroute*. *Nota*, 27 195, nr. 2
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Kabinetsformatie. Brief van de informateur (Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie)*, 30 891, nr. 4
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Fonds economische structuurversterking voor het jaar 2008. Memorie van toelichting*, 31 200 D, nr. 2
- Tweede Kamer (2008-2009), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Brief van de ministers van Financiën en van Economische Zaken (Kabinetsreactie studie DNB over bestemming aardgasbaten)*, 31 700, nr. 44
- Wierds, P.J. (2008), *Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU: Theory and Evidence*, Ph.D thesis, Reading: University of Reading
- Wierds, P.J., en G. Schotten (2008), *De Nederlandse gasbaten en het begrotingsbeleid: theorie versus praktijk*, DNB Occasional Studies 6, No. 5, Amsterdam: De Nederlandsche Bank

Defensie en de uitgaven voor Afghanistan

R.J.M. Beeres

E.J. de Bakker

C.A.J.M. Schulten

11.1 Inleiding

De Nederlandse krijgsmacht heeft sinds de jaren negentig van de vorige eeuw een nieuwe hoofdtak: crisisbeheersing. Deze taak kwam in plaats van de opdracht ons in bondgenootschappelijk verband tegen een eventuele aanval van het Sovjetblok te verdedigen. Politieke economen hebben weinig moeite voor deze ontwikkeling een verklaring te vinden: om te overleven zoeken in hun bestaan bedreigde overheidsorganisaties nieuwe taken. Wat hiervan zij, gememoreerd mag worden dat de defensie-uitgaven sinds het einde van de Koude Oorlog zijn gehalveerd van 2,7 tot 1,5 procent van het bruto nationaal product (bnp).¹ De personeelsomvang liep fors terug (van 120 duizend naar circa 60 duizend personen). Het ‘vredesdividend’ ter grootte van meer dan 1 punt bnp dat in de afgelopen twintig jaar beschikbaar kwam, is ingezet voor verbetering van het begrotingssaldo, verlaging van de collectieve lasten en als dekking voor andere overheidsuitgaven. In prijzen van 2009 gaat het om bijna 7 mld euro. De afschakeling van de oude hoofdtak en de voorbereiding op nieuwe taken hadden veel en ingrijpende gevolgen.

De krijgsmacht werd aanmerkelijk kleiner, gemeten zowel in aantallen militairen als in materieel. Hoewel de afslanking zowel marine, luchtmacht als landmacht raakte, moest vooral de landmacht een veer laten. Bovendien waren bij dit onderdeel van de krijgsmacht de organisatorische gevolgen het grootst. De dienstplicht werd opgeschort, omdat de nieuwe hoofdtak kon worden uitgevoerd met een kleiner aantal manschappen, dat beter getraind is. Veel zwaar materieel bedoeld voor de verdediging tegen een Sovjet-invasie (tanks, gevechtsvliegtuigen en fregatten) werd overbodig en is afgestoten. Crisisbeheersingsoperaties worden onder uiteenlopende omstandigheden en soms op grote afstand van Nederland uitgevoerd. Daardoor ontstond meer behoefte aan strategisch luchttransport en gespecialiseerd materieel. Het materieel van de Nederlandse krijgsmacht is sinds het einde van de Koude Oorlog in verscheidenheid toegenomen. Gevechtshelikopters, transportvliegtuigen, landingssche-

¹ De Bakker, Westerink en Beeres (2008), 16.

pen en personeelsvoertuigen, bestand tegen kleine mijnen, zijn successievelijk in dienst genomen. De veranderingen kwamen tot stand, terwijl als uitvloeisel van opeenvolgende regeerakkoorden in verhouding steeds minder middelen ter beschikking stonden. Sinds 1990 zijn de Nederlandse defensie-uitgaven in reële termen met meer dan 10 procent gedaald.²

Voor 2009 vermeldt de rijksbegroting ongeveer 8,5 mld euro aan defensie-uitgaven. Daarvan is 326 mln euro bestemd voor crisisbeheersingsoperaties. Het overgrote deel van dat bedrag (namelijk: 270 mln euro) is gemoeid met de Nederlandse bijdrage aan de *International Security Assistance Force* (ISAF)-operatie in Afghanistan.³

De gevolgen van de operatie in Afghanistan voor de Nederlandse krijgsmacht zijn groot. De missie duurt nu al zes jaar, waardoor in de loop van de tijd ongeveer 20 duizend militairen in Afghanistan zijn geweest. Het is ook een operatie op grote afstand van Nederland. Dit brengt bijvoorbeeld extra transportkosten van personeel en materieel met zich mee. Bovendien is het operatiegebied heel anders dan de Noordduitse laagvlakte, waar de landmacht gewoon was om te opereren. De missie in Afghanistan vindt plaats in onherbergzaam gebied. Dat zorgt voor extra slijtage van het materieel. De Nederlandse bijdrage aan ISAF kan hierdoor worden beschouwd als de grootste operatie van de Nederlandse krijgsmacht sinds het vallen van de Muur.

Daarom is het verwonderlijk dat zo weinig aandacht uitgaat naar de kosten van de operatie. Toen tot de verlenging van de missie tot en met 2010 moest worden besloten, heeft onderzoeksjournalist Jeroen Trommelen de kosten eens opgeteld. Hij kwam tot een kostenplaatje van minstens 1,75 mld euro, als die verlenging zou doorgaan.⁴ Een aanzienlijk bedrag. Hoewel zijn artikel destijds op de voorpagina van *de Volkskrant* werd afgedrukt, heeft het geen reacties teweeggebracht. In het debat dat daarna in de Tweede Kamer over de verlenging is gevoerd kwamen de kosten nauwelijks aan de orde. Alleen de dekking van de verwachte extra uitgaven kon op enige belangstelling rekenen. Daardoor blijft onduidelijk of een alternatieve aanwending van de voor Afghanistan gevoteerde middelen meer nut zou hebben opgeleverd. Deze geringe transparantie is volgens de Duitse econoom Oswald Hahn verklaarbaar, want zulke vergelijkende kosten-batenanalyses worden beschouwd als uiting van een verwerpelijke kruideniersmentaliteit. Immers, "... was bedeutet schon Geld wenn Menschenleben oder auch die Existenz des Landes auf dem Spiel stehen?"⁵

In die geringe belangstelling voor de kostenkant komt klaarblijkelijk verandering, want de Tweede Kamer heeft eind 2008 aan de Algemene Rekenkamer gevraagd om de kosten van de missie in Afghanistan te berekenen.⁶ Daarom zet dit hoofdstuk de zaken eens op een rij.

Onderdeel 11.2 bespreekt welke informatie over de kosten van crisisbeheersing en de operatie in Afghanistan de overheid verstrekt. Daarna presenteren we in onderdeel 11.3 methoden om de kosten van crisisbeheersing te berekenen. Deze methoden vormen de basis

2 De Bakker, Westerink en Beeres (2008), 17.

3 Tweede Kamer (2008–2009b), 26 en 35.

4 Trommelen (2007), 2.

5 Hahn (1997), 38.

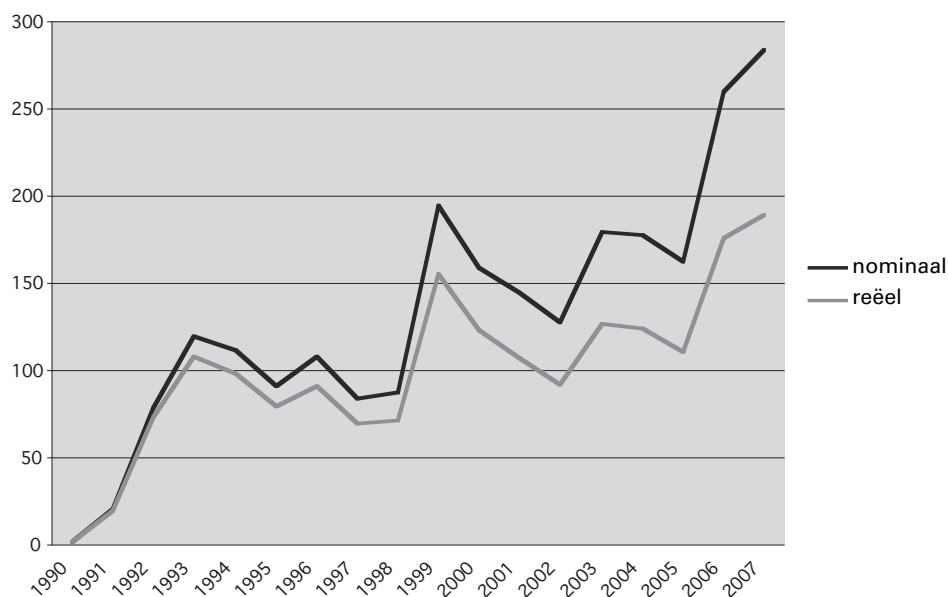
6 Tweede Kamer (2008–2009c).

om de Nederlandse bijdrage aan de operatie in Afghanistan schattenderwijs te kwantificeren. Tot slot volgen in onderdeel 11.4 een conclusie en een discussie over de zin van het maken van dergelijke berekeningen.

11.2 De extra kosten van Afghanistan

De additionele uitgaven die het Ministerie van Defensie doet voor crisisbeheersingsoperaties worden per operatie gecalculeerd en vallen buiten het normale budget en uitgavenpatroon van Defensie. Deze uitgaven worden direct veroorzaakt door de operaties en vertonen (daardoor) een grillig verloop. In figuur 11.1 zijn ze voor de periode 1990–2007 weergegeven.

Figuur 11.1 Additionele uitgaven crisisbeheersingsoperaties 1990–2007 (mln euro)



Bron: Jaarverslagen Ministerie van Defensie, diverse jaren

De pieken in 1993, 1996 en 1999 zijn toe te schrijven aan de Nederlandse bijdrage aan missies in Voormalig Joegoslavië. De piek in 2003 wordt veroorzaakt door uitgaven in verband met de operatie *Stabilisation Force* in Irak. Voor de stijging vanaf 2005 is de ISAF-operatie in Zuid-Afghanistan verantwoordelijk. De Nederlandse krijgsmacht neemt, onder de paraplu van de NAVO, sinds december 2001 deel aan deze operatie. Op dit moment ligt het – ondanks sterke aandring van de kant van de Verenigde Staten op de NAVO-partners om een grotere bijdrage te leveren – nog steeds in de bedoeling dat de Nederlandse bijdrage na augustus 2010 zo spoedig mogelijk wordt beëindigd.

7 Tweede Kamer (2006–2007a), 3.

Tabel 11.1 presenteert de additionele uitgaven voor ISAF, die zijn geboekt op het beleidsartikel Crisisbeheersingsoperaties. Tot 2008 zijn het de gerealiseerde extra uitgaven. Vanaf 2008 betreft het de begrote extra uitgaven, volgens de begroting voor 2009. De belangrijkste pos-ten zijn: toelagen en vergoedingen aan militairen, voeding, transport, materieel, munitie en uitgaven voor F-16 vliegtuigen.⁷

Tabel 11.1 Additionele uitgaven voor operatie ISAF op beleidsartikel Crisisbeheersingsoperaties

Bijdrage aan operatie ISAF	Periode	Uitgaven (1.000 euro)	Gemiddeld personeelsaantal
Gerealiseerde bijdrage	2002	14.263	240
	2003	31.832	657
	2004	32.436	375
	2005	58.061	1.442
	2006	183.426	1.740
	2007	251.187	1.945
Totaal	2002–2007	571.205	6.099
Begrote bijdrage	2008	270.000	1.667 [Max.]
	2009	270.000	1.667 [Max.]
	2010	270.000	1.667 [Max.]
	2011	25.000	0 [Min.]
Totaal-generaal	2002–2011	1.406.205	11.100

Bron: 2002: Tweede Kamer (2002–2003b), 126 en 133; 2003: Tweede Kamer (2003–2004), 105 en 112; 2004: Tweede Kamer (2004–2005b), 54 en 61; 2005: Tweede Kamer (2005–2006d), 62 en 127; 2006: Tweede Kamer (2006–2007b), 27 en 117–118; 2007: Tweede Kamer (2007–2008a), 28 en 115–116; 2008, 2009, 2010 en 2011: Tweede Kamer (2008–2009b), 26, 29 en 35

De laatste kolom van tabel 11.1 geeft de gemiddelde personeelsbezetting per jaar weer. Dat betekent dat vanwege de uitzendtermijn van militairen – gemiddeld vier tot zes maanden – op jaarbasis twee tot drie maal zoveel individuele militairen zijn ingezet. Naar verwachting zullen in 2011, na repatriëring, tussen de 22.200 en 33.300 Nederlandse militairen aan de ISAF-operatie hebben deelgenomen.

Tabel 11.1 geeft niet alle extra uitgaven weer, doordat daarin alleen die soorten van uitgaven zijn opgenomen waarvan de ministers van Buitenlandse Zaken en van Defensie hebben afgesproken dat ze ten laste mogen worden gebracht van het beleidsartikel Crisisbeheersingsoperaties. De achterliggende reden van die afspraak is dat crisisuitgaven niet tot de reguliere begroting van Defensie worden gerekend, maar mogen fluctueren met de omvang van de operatie; zie nogmaals figuur 11.1. Andere uitgaven – die buiten de bedoelde afspraken vallen – zijn dus ‘verborgen’ in de reguliere begroting van Defensie. Met enig gepuzzel zijn die wel naar boven te halen. De volgende posten verdienen hierbij aandacht.

- *Geld voor vervanging van operationele verliezen.* Een operatie als ISAF leidt ertoe dat middelen verloren gaan. Dit geldt voor één Apache en twee Chinook helikopters aan het begin van de missie. De Chinook helikopters zijn opnieuw aangeschaft (90 mln euro) en de voorgenomen verkoop van een overtollige Apache kon niet doorgaan (gederfde verkoopopbrengst 15 mln euro). In de jaren 2006 tot en met 2008 is hiervoor door het Ministerie van Finan-

ciën in totaal 105 mln euro aan de Defensiebegroting toegevoegd. Verder wordt vanaf 2009 structureel 25 mln euro aan de defensiebegroting toegevoegd. Hiermee financiert het kabinet de structurele oplossing voor operationele materiële verliezen.⁸

- *Geld voor extra vervangingsinvesteringen.* Het materieel slijt door de zware belasting sneller dan verwacht. Dit wil zeggen dat materieel dan wel niet verloren gaat, maar eerder moet worden vervangen. Hiervoor is over een periode van vier jaar 200 mln euro uitgetrokken.⁹
- *Geld voor nieuwe middelen.* De operatie maakt andere middelen nodig dan waarover de krijgsmacht beschikt. Zo zijn voertuigen van het merk Bushmaster aangeschaft om het personeel beter tegen explosieven te beschermen en zijn pantsercontainers (waarin militairen werken en wonen) gekocht die bescherming moeten bieden tegen raketten. In totaal is met deze investeringsprojecten circa 170 mln euro gemoeid. Voor de aanschaf van de eerste batch Bushmasters heeft het Ministerie van Financiën eenmalig 25 mln euro aan de Defensiebegroting toegevoegd.¹⁰
- *Geld voor meer oefenen.* Door de omvang van de operatie moet er meer worden geoefend om troepen inzetgereed te maken. Hierdoor blijft minder geld over voor de reguliere oefeningen. Daarom is twee maal 30 mln euro aan de Defensiebegroting toegevoegd, die kunnen worden toegerekend aan de missie.¹¹

Door deze posten in hun geheel op te tellen bij het totaalbedrag uit tabel 11.1, valt te becijferen dat de totale additionele defensie-uitgaven voor de operatie in Afghanistan ongeveer 2 mld euro zullen bedragen. Benadrukt moet worden dat dit getal een verwachting is. Een verandering van omstandigheden in het crisisgebied kan leiden tot een ander uitgaven-niveau.

Behalve om informatie over de additionele uitgaven, vraagt de Tweede Kamer ook naar de 'totale kosten', dat wil zeggen: het totale middelenverbruik dat toegerekend kan worden aan crisisbeheersingsoperaties. De minister van Defensie heeft aan deze wens gehoor gegeven. Over de jaren 2000 tot en met 2003 is over de totale kosten van crisisbeheersingsoperaties gerapporteerd.¹² Deze totale kosten werden bepaald volgens het zogenaamde 'Canadese model'. Dit houdt in dat de additionele uitgaven, zoals genoemd in onderdeel 11.2, worden vermeerderd met de salarissen van ingezet personeel en de afschrijvingen van ingezet materieel.¹³ De rapportage aan de Kamer over de jaren 2002 en 2003 bevatte informatie over de totale kosten voor het begin van de operatie ISAF. De totale kosten voor de jaren 2002 en 2003 zijn in tabel 11.2 weergegeven.

8 Tweede Kamer (2005–2006b).

9 Tweede Kamer (2008–2009a).

10 Tweede Kamer (2005–2006a; 2005–2006c).

11 Tweede Kamer (2007–2008b).

12 Tweede Kamer (2000–2001; 2001–2002a; 2002–2003a; 2004–2005a).

13 Tweede Kamer (2000–2001).

Tabel 11.2 'Totale kosten' van ISAF-operatie, 2002-2003 (mln euro)

Jaar	Additionele uitgaven	Personele kosten	Materiële kosten	Totale kosten	Totale kosten % additionele uitgaven
2002	14,26	11,76	8,25	34,27	2,4
2003	31,83	7,92	6,50	46,29	1,5

Bron: Tweede Kamer (2002-2003a en 2004-2005a)

De berekening was wel aan discussie onderhevig, want wat dient precies onder de totale kosten te worden verstaan? Moet een stukje van bijvoorbeeld het ministerssalaris ook niet worden toegerekend? Per slot is de minister toch zelf ook bij de operatie betrokken. De toenmalige bewindsman op Defensie, De Grave (VVD), vond het overdreven om dit te doen.¹⁴ Hij vond eigenlijk die gehele berekening willekeurig. Omdat het opstellen van zulke overzichten arbeidsintensief is, heeft minister Kamp (VVD) in 2004 besloten tot een andere aanpak. Sindsdien wordt een ratio gehanteerd om de totale kosten te schatten. Door het bedrag van de additionele uitgaven met $2\frac{1}{2}$ te vermenigvuldigen, werd volgens deze bewindsman een acceptabele indicatie van de totale kosten verkregen.¹⁵

Indien we deze methodiek over zouden nemen, zullen de integrale kosten van crisis-beheersingsoperaties voor 2009 – naar verwachting – 815 mln euro ($326 \times 2\frac{1}{2}$) bedragen, waarvan 675 ($270 \times 2\frac{1}{2}$) mln euro voor Afghanistan. De totale kosten van de deelname aan de operatie door de jaren heen bedragen dan, in nominale termen, ongeveer 3,5 mld euro ($1,4 \times 2\frac{1}{2}$) op basis van de cijfers in tabel 11.1.

11.3 De kosten van crisisbeheersing

In de laatste helft van de vorige eeuw is niet veel geschreven over de kosten van militaire operaties. Dit valt te verklaren doordat dat tijdperk in het teken stond van de bondgenootschappelijke verdediging tegen de militaire dreiging vanuit het Warschaupact. Publicaties over de defensie-uitgaven hadden bijna altijd betrekking op de verdeling van de lasten over de NAVO-landen, het zogenaamde *burden sharing*. Vroege uitzonderingen op deze regel waren Barnet, McCarthy en Russett.¹⁶ Deze auteurs hielden zich bezig met de kosten van de Tweede Wereldoorlog en de kosten van de Vietnam-oorlog voor de Amerikaanse samenleving. Zij hanteren een kostenbegrip dat gebaseerd is op de alternatieve inzet van beschikbaar gekomen middelen. Een economisch kostenbegrip dus. Russett laat zien dat vooral de private consumptie en de onderwijssector in de Verenigde Staten flink hebben geleden onder de Amerikaanse bijdrage aan de Tweede Wereldoorlog. Deze auteur geeft daarbij aan dat een dergelijk kostenbegrip kan helpen bij het nemen van beleidsbeslissingen:

“In evaluating the desirability of an expanded defense effort, policy makers must bear in mind the opportunity costs of defense, the kinds and amounts of expenditure that will be foregone.”¹⁷

14 Tweede Kamer (2001-2002b), 7.

15 Tweede Kamer (2004-2005a), 1.

16 Barnet (1971), McCarthy (1971) en Russett (1971).

17 Russett (1971), 160.

Gissy breidt het kostenbegrip uit door ook de uitgaven voor de krijgsmacht zelf als kosten-categorie mee te nemen. Hij doet dit als hij de kosten van Spaans-Amerikaanse Oorlog (1898) schat. Gissy maakt daarbij onderscheid tussen kosten op de korte en op de lange termijn. Op de korte termijn omvatten de kosten van oorlog in zijn visie niet alleen de “... explicit incremental expenditures of the military ...”, maar ook “... the opportunity costs of the war”. Volgens Gissy omvat deze laatste kostencategorie “...lost output due to shifting people from civilian employment to the military, reduced expenditures on capital investment and education, and inflation”.¹⁸ Vervolgens kijkt hij in de periode rondom de Spaans-Amerikaanse oorlog naar de ontwikkeling van de variabelen inflatie, werkloosheid, veranderingen in uitgaven voor onderwijs en arbeidsproductiviteit. Op basis van deze analyse concludeert hij dat er nauwelijks sprake is van *opportunity costs* op korte termijn. Op korte termijn worden de kosten vooral bepaald door de omvang van de additionele uitgaven. Om een schatting te maken van de kosten op lange termijn van de bedoelde oorlog onderscheidt Gissy twee kostencategorieën: kosten voor veteranen en rentebetalingen op oorlogsleningen. Ten slotte onderscheidt hij ook nog, “... long run opportunity costs, such as lost production due to fatalities”. Gissy laat zien dat de grootste kostenpost van een dergelijk relatief klein conflict bestaat uit de uitkeringen aan veteranen en hun familieleden.¹⁹

In deze eeuw borduren Nordhaus en, zeer recent, Stiglitz en Bilmes voort op het werk van Gissy.²⁰ De genoemde auteurs hanteren allen een economisch kostenbegrip, dat niet het middelenbeslag op zich, maar de alternatieve inzet van die middelen tot uitgangspunt neemt. Zij trachten voor de Verenigde Staten van Amerika de kosten vast te stellen van de oorlogen in Irak en Afghanistan. Stiglitz en Bilmes zetten hierbij het meest uitgebreide en gedetailleerde systeem voor de kostencalculatie van militaire operaties op. Op basis van dit systeem komen ze voor het conflict in Irak en Afghanistan tot een bedrag dat ligt tussen

“... \$2.7 trillion in strictly budgetary costs to \$5 trillion in total economic costs ... Under the circumstances, a \$3 trillion figure for the total cost strikes us as judicious, and in all likelihood errs on the low side”.²¹

\$ 3 trillion = € 2,2 biljoen (€1= \$1,35)

Voor de volledigheid vermelden we dat de indeling van ‘heel grote getallen’ in Nederland niet helemaal gelijk loopt aan die van de Verenigde Staten. In Nederland hanteren we miljoen (6 nullen), miljard (9 nullen), biljoen (12 nullen) en triljoen (15 nullen). In de Verenigde Staten wordt de indeling: *million* (6 nullen), *billion* (9 nullen), *trillion* (12 nullen) gehanteerd. Het gaat in het citaat hierboven dus om een getal met 12 nullen.

18 Gissy (1997), 249-250.

19 Gissy, (1997); zie ook Clayton (1971).

20 Nordhaus (2002); Stiglitz en Bilmes (2008).

21 Stiglitz en Bilmes (2008), 31.

Hierna zetten we de stappen en de kostencategorieën die Stiglitz en Bilmes onderscheiden om tot dit getal te komen op een rijtje.²²

- *De additionele gerealiseerde operationele uitgaven.* Dit zijn alle militaire uitgaven die direct aan het conflict zijn toe te rekenen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan exploitatie-uitgaven veroorzaakt door de missie, zoals de uitgaven voor brandstof, voor extra weravingsinspanning en bindingspremies, munitie, materialen, en ingehuurde dienstverlening (catering, transport, onderhoud). Volgens de auteurs omvat deze kostencategorie twee uitschieters. Ten eerste zijn de personeelskosten die aan de operatie zijn toe te rekenen sterk gestegen. “Recruitment, combat pay, hardship benefits and re-enlistment bonuses have all been jacked up (re-enlistment bonuses can reach \$150,000)”.²³ Ten tweede wordt veel werk niet langer door militairen gedaan, zoals persoonsbeveiliging, maar door paramilitaire Amerikaanse organisaties. En met zulke werkzaamheden is veel geld gemoeid.²⁴
- *Overige operationele kosten.* Dit zijn de bijkomende extra kosten die ‘verborgen’ zijn in de begroting, bijvoorbeeld kosten die worden gemaakt doordat materieel als gevolg van inzet eerder moet worden vervangen. Optelling van de eerste en de tweede kostencategorie leidt tot een schatting van de *additionele gerealiseerde operationele kosten*.
- *De toekomstige operationele kosten.* Om deze te kunnen kwantificeren moet een schatting worden gemaakt van de kosten om de operatie tot een goed einde te brengen en af te ronden, inclusief de kosten van repatriëring. Tot deze kostencategorie rekenen Stiglitz en Bilmes ook de kosten om het militaire apparaat weer inzetgereed te maken.
- *Kosten voor veteranen.* Hieronder vallen huidige en toekomstige kosten door vergoedingen wegens overlijden en arbeidsongeschiktheid, en voor medische zorg van veteranen. De auteurs merken terzijde op dat deze kosten veel hoger zijn dan bij vorige operaties, zoals de Tweede Wereldoorlog en de Vietnam-oorlog. Dit wordt veroorzaakt door het voortschrijden van de medische wetenschap. Mensen die vroeger aan hun verwondingen zouden zijn overleden, kunnen nu in leven worden gehouden. De verhouding tussen omgekomen en gewonde soldaten was in de Tweede Wereldoorlog 1: 1,6. In Vietnam was die ratio 1: 2,6. In Irak en Afghanistan bedraagt die ratio 1:7.²⁵ Hierdoor is meer geld nodig om militaire ziekenhuizen draaiende te houden. Invalidenuitkeringen vergen in verhouding veel hogere bedragen. Bovendien wijzen de auteurs op de veelheid van psychische aandoeningen, die langdurige behandeling nodig maken en die ook leiden tot uitval van menselijke vaardigheden.
- *Sociale kosten.* Hieronder verstaan de auteurs de waarde van wat omgekomen militairen in de toekomst aan de maatschappij hadden kunnen bijdragen, en het verlies voor de samenleving door de verwondingen die oud-militairen hebben opgelopen. Stiglitz en Bilmes stellen, na enig onderzoek, de waarde van een mensenleven hierbij op 7,2 mln dollar.

22 Voor de precieze informatie verwijzen we naar Stiglitz en Bilmes (2008). Het is in dit hoofdstuk ondoenlijk recht te doen aan alle *ins* en *outs* van het kostencalculatiesysteem van deze auteurs. De tekst bevat een zeer schematische weergave.

23 Stiglitz en Bilmes (2008), 10.

24 Stiglitz en Bilmes (2008), 11-13.

25 Stiglitz en Bilmes (2008), 61.

- *Rentekosten voor leningen om de missie te financieren.* Het argument hiervoor is dat Stiglitz en Bilmes aannemen dat de gehele Amerikaanse bijdrage aan de oorlog in Irak en Afghanistan wordt gefinancierd door leningen.
- *Macro-economische kosten.* Hierbij veronderstellen zij dat de oorlog onder andere heeft geleid tot hogere olieprijsen. In het meest optimistische scenario dat ze uitwerken, geldt daarbij de veronderstelling dat de oorlog in Irak heeft geleid tot een stijging van de olieprijs met \$5 per vat.
- Ten slotte drukken de auteurs alle bedragen op basis van een reëel interestpercentage van 1,5 procent uit in dollars van 2007.

Op deze manier maken Stiglitz en Bilmes een schatting van de totale economische kosten van de oorlog in Irak en Afghanistan voor de Amerikaanse samenleving. Tabel 11.3 geeft hiervan een overzicht. De bedragen in de tabel hebben betrekking op wat de auteurs het *best case scenario* noemen. Dat scenario gaat ervan uit dat de troepen in 2012 worden teruggetrokken en dat er weinig veteranen zijn die hulp nodig hebben.²⁶

Tabel 11.3 Geschatte kosten voor de VS van de militaire operatie in de oorlog in Irak en Afghanistan (mld dollar)

Kostencategorieën militaire operatie	Best case
1. Additionele gerealiseerde operationele kosten tot en met 2007	778
Waarvan:	
• Additionele gerealiseerde operationele uitgaven in enge zin	(646)
• Overige operationele kosten	(132)
2. Toekomstige operationele uitgaven 2008–2012	521
3. Kosten veteranen	422
4. Rentelasten	613
5. Sociale kosten	295
6. Macro-economische kosten	263
Totaal	2.892

Bron: Stiglitz en Bilmes (2008)

Uit deze opstelling blijkt dat Stiglitz en Bilmes sterk aan een economisch kostenbegrip hangen. Helemaal duidelijk wordt dit als ze aangeven waarom ze fervente tegenstanders van de oorlog in Irak zijn.

“There is ... little doubt that had we spent one to two trillion dollars differently, we would actually be more secure ... had we spent the money in investments in education, technology, and research, growth would have been higher, and we would have been in a far stronger position to meet future challenges.”²⁷

²⁶ Stiglitz en Bilmes (2008), 31.

²⁷ Stiglitz en Bilmes (2008), xv.

Hierna passen wij het kostencomputatiesysteem van Stiglitz en Bilmes toe om de omvang van de Nederlandse militaire bijdrage aan de ISAF-operatie in Afghanistan te schatten; zie tabel 11.4.

De eerste kostencategorie betreft de gerealiseerde bijdrage aan die operatie voor zover geboekt op het beleidsartikel Crisisbeheersingsoperaties (zie tabel 11.1). Hierbij gaat het om een bedrag van 571 mln euro. Onder de tweede kostencategorie zijn de zaken opgenomen die aan ISAF zijn toe te rekenen, maar die elders in de defensiebegroting worden verwerkt. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de aanschaffing van nieuw materieel. Deze kosten hebben we in onderdeel 11.2 geïdentificeerd en tellen op tot maximaal 585 mln euro. De derde kostencategorie bestaat uit de toekomstige additionele uitgaven voor operaties. Die werden in tabel 11.1 geraamd op 835 mln euro. Bij de vierde kostencategorie, de huidige en toekomstige kosten voor vergoedingen wegens arbeidsongeschiktheid en medische zorg van veteranen, valt op te merken dat voor de Nederlandse situatie cijfers beperkt beschikbaar zijn. Recent gaf staatssecretaris De Vries aan dat de kosten van zorg voor militairen die in de afgelopen twee jaar in Afghanistan zijn ingezet ongeveer 53 mln euro bedragen.²⁸ Te verwachten is dat deze kosten in de komende jaren zullen oplopen. De rentekosten stellen wij op nul, uitgaande van de veronderstelling dat de Staat niet extra heeft geleend om de militaire bijdrage in Afghanistan te financieren. Voor de kostencategorie *sociale kosten* beperken we er ons hier toe aan te geven dat de Nederlandse militaire bijdrage tot nu toe heeft geleid tot zeventien doden, terwijl ongeveer "... honderd Nederlandse militairen gewond zijn geraakt, van wie 25 ernstig."²⁹ In tegenstelling tot Stiglitz en Bilmes zullen we de gevolgen daarvan niet uitdrukken in termen van gemiste inkomens. Naar onze mening is het niet zinvol – en zelfs ongepast – om in deze context mensenlevens op geld te waarderen.

Verder veronderstellen we dat de Nederlandse militaire bijdrage in Afghanistan geen effect als een hogere olieprijs of een slechter lopende economie voor Nederland teweeg heeft gebracht.

Ten slotte drukken wij – in tegenstelling tot Stiglitz en Bilmes – onze bedragen uit in nominale grootheden, in plaats van ze contant te maken. Dit sluit aan op de begrotings- en verantwoordingsystematiek die het Ministerie van Defensie hanteert.

Tabel 11.4 *Integrale kosten van de Nederlandse bijdrage aan ISAF in Afghanistan*

Kostencategorieën militaire operatie	Kosten in mln euro	Overige kosten
1. Additionele gerealiseerde operationele kosten tot en met 2007	1.156	
Waarvan:		
• Additionele gerealiseerde operationele uitgaven in enge zin	(571)	
• Overige operationele kosten (maximum)	(585)	
2. Toekomstige operationele uitgaven 2008-2011	835	
3. Kosten veteranen (minimum)	53	
4. Interest	0	
5. Sociale kosten		17 doden; 100 gewonden
6. Macro-economische kosten	0	
Totaal	2.044	17 doden; 100 gewonden

28 Ministerie van Defensie (2008), 7.

29 Van Wieringen (2008), 5.

Op basis van tabel 11.4 kunnen we stellen dat de relevante extra kosten van de Nederlandse militaire bijdrage in Afghanistan ten minste 2 mld euro zullen bedragen, indien de missie niet wordt verlengd.

11.4 Conclusie en discussie

De kosten van de operatie in Afghanistan kunnen op verschillende manieren worden berekend. Defensie houdt vast aan de additionele uitgaven die ten laste van het beleidsartikel Crisisbeheersingsoperaties komen. Dit levert immers extra budget op. Hierdoor zijn niet alle kosten die samenhangen met de missie in Afghanistan eenvoudig in begrotingen en jaarverslagen terug te vinden. Uitgaven voor de aanschaf van militaire systemen die nodig zijn ter vervanging van, of ter aanvulling op de in Afghanistan gebruikte middelen, worden in de reguliere Defensiebegroting verwerkt. De extra uitgaven vanwege invaliditeit van en medische voorzieningen voor ingezet personeel zijn grotendeels onbekend.

Ook inzicht in de totale kosten (het totale middelenverbruik in geld uitgedrukt) is voor de Tweede Kamer relevant. Het berekenen van de omvang van de integrale kosten van de operatie is met de huidige inrichting van de defensie-administratie arbeidsintensief.

Economen houden zich, ten slotte, vooral bezig met de maatschappelijke gevolgen. Zij vragen zich af of, indien niet aan de operatie in Zuid-Afghanistan was meegedaan, het hiermee gemoeide geld nuttiger had kunnen worden besteed. Inzicht in deze kosten is voor de Nederlandse situatie slechts deels voorhanden.

Onze conclusie luidt dat de vraag wat de operatie in Afghanistan kost, moeilijk is te beantwoorden. Niet alleen is bepaalde informatie niet beschikbaar, maar ook ontbreekt consensus over de vraag welke kosten relevant zijn. Dat eerste punt valt hier niet op te lossen; het laatste wel. Daartoe moet de vraag ‘wat kost de operatie in Afghanistan?’ worden verbonden met het doel waarmee die vraag wordt gesteld. *Different costs for different purposes*, luidt het aloude adagium. Wordt de vraag gesteld in verband met het bepalen van de begrotingsconsequenties, dan voldoet inzicht in de extra uitgaven. Wanneer politici moeten beslissen over de inzet van militairen (of indien die inzet moet worden geëvalueerd), dan is een economische benadering van het kostenbegrip relevant. De integrale (of totale) kosten zijn dan eigenlijk niet van betekenis. Het grootste gedeelte van die kosten, de reguliere uitgaven voor personeel en materieel, zouden immers zonder die operaties toch zijn gemaakt om de ‘beschikbaarheid’ op peil te houden. Dat wil echter niet zeggen dat het integrale kostenconcept geen doel dient.

Kennis over de omvang van de integrale (totale) kosten van de operatie in Afghanistan heeft zeker betekenis, omdat zij vergelijking mogelijk maakt van de militaire inzet die verschillende landen in Afghanistan doen. Zo kan immers het gebruik van verschillende soorten middelen (voor crisisbeheersing ingezette mensen, vliegtuigen en schepen) bij elkaar worden opgeteld. Door dit te doen voor diverse landen ontstaat een indruk van de mate van *burden sharing*. Die kosten kunnen ook worden gecorrigeerd voor de grootte van de landen. Daartoe zouden die kosten kunnen worden uitgedrukt als percentage van het bruto nationaal product (bnp). Een indruk van de mate van *burden sharing* is belangrijk, omdat volgens het secretariaat van de NAVO niet alle bondgenoten evenredig aan de missie in Afghanistan bijdragen. Een goede maatstaf ontbreekt op dit moment.

Met welk doel de vraag wat de Nederlandse militaire bijdrage aan de operatie kost ook wordt gesteld, de kern wordt gevormd door de additionele uitgaven. Die uitgaven kunnen in beginsel redelijk nauwkeurig worden vastgesteld. Op basis van tabel 11.4 komen we op een bedrag van ongeveer 2 mld euro. En dat lijkt veel.

Maar wat is veel of, zelfs, te veel? Stiglitz en Bilmes impliceren dat 3 biljoen dollar voor de oorlog in Irak en Afghanistan een ongelooflijk groot getal is. Ze spreken over *mind-boggling numbers*. Aan de andere kant geven ze echter aan dat er weinig kans is "... that a trillion dollars or two or three will bankrupt the country."³⁰ Ze plaatsen dit bedrag echter niet in een context. Een mogelijke context is de volgende. Het bnp van de Verenigde Staten bedraagt ongeveer 14 biljoen dollar per jaar. De periode waarover de 3 biljoen dollar wordt bepaald, loopt in het meest gunstige geval van 2003 tot en met 2012. De interestvoet om bedragen constant te maken bedraagt 1,5 procent. Het referentiejaar is 2007. Over die periode bedragen de jaarlijkse kosten dan ongeveer 2 procent van het bnp van de Verenigde Staten. Als we een dergelijke berekening toepassen op de Nederlandse bijdrage aan Afghanistan, komen we veel lager uit. De vergelijking met Nederland gaat evenwel mank. Behalve dat de Amerikaanse cijfers betrekking hebben op de operaties in zowel Irak als Afghanistan, zijn de economische kosten anders samengesteld. De omvang van de economie van de Verenigde Staten betekent dat Amerikaanse operaties, volgens Stiglitz en Bilmes, bijvoorbeeld invloed kunnen hebben op de olieprijs. Dat valt voor ons land niet te verwachten.

Een beoordeling van de kosten van een operatie heeft eigenlijk pas zin als het succes van die operatie kan worden afgezet tegen alternatieve bestemmingen van de middelen die er mee zijn gemoeid. Wellicht vallen de baten van andere bestemmingen, zoals onderwijs of infrastructuur, nog wel te schatten; het succes van een militaire missie is lastig vast te stellen. Het doel van de missie in Afghanistan is om de Afghaanse overheid in staat te stellen zelf het land te besturen, met gewaarborgde veiligheid. Deze verwoording laat ruimte voor verschillende interpretaties en conclusies. Hierna volgen een aantal invalshoeken en beoordelingen.

Volgens de Amerikaanse ex-president George W. Bush is de missie in Afghanistan een succes. In zijn afscheidstoespraak zei hij het volgende:

"Afghanistan has gone from a nation where the Taliban harbored al Qaeda and stoned women in the streets to a young democracy that is fighting terror and encouraging girls to go to school. Iraq has gone from a brutal dictatorship and a sworn enemy of America to an Arab democracy at the heart of the Middle East and a friend of the United States. There is legitimate debate about many of these decisions. But there can be little debate about the results. America has gone more than seven years without another terrorist attack on our soil".³¹

De bevelhebber van de Amerikaanse en NAVO-troepen, generaal McKiernan, wijst er echter op dat in grote stukken van het zuidelijk deel van Afghanistan op dit moment niet wordt gewonnen. Dat is reden voor de Verenigde Staten om 17 duizend extra militairen naar Afghanistan te sturen.³²

30 Stiglitz en Bilmes (2008), xv.

31 *The New York Times* (2009).

32 *The Economist* (2009), 29.

De Nederlandse plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten, generaal Meulman, die Deputy Commander Air op het ISAF Hoofdkwartier in Kabul was, ziet succes in Afghanistan niet slechts in militaire termen, maar in samenwerking van verschillende actoren onder een *comprehensive approach*. Deze samenwerking moet volgens Meulman

“... gestalte krijgen door samenwerking tussen de NAVO, UNAMA (United Nations Assistant Mission in Afghanistan), de Afghaanse regering en de internationale gemeenschap”.³³

De Wereldbank geeft in een overzicht aan dat in Afghanistan sinds 2002 meer dan 6 mln kinderen naar school zijn teruggekeerd en dat de economie is gegroeid. Deze instelling raamt de economische groei in 2007–2008 op 13,5 procent. De Wereldbank verwijst naar een onderzoek van de John Hopkins Universiteit, waaruit naar voren komt dat de kwaliteit van de gezondheidszorg van 2004 tot 2007 met 32 procent is verbeterd. Het aantal behandelde patiënten is meer dan verdrievoudigd. Verder geeft de Wereldbank aan dat volgens een recent onderzoek jaarlijks 80 duizend kinderen minder sterven dan tijdens het Talibanbewind.

Anderzijds valt volgens de Wereldbank nog veel te verbeteren in Afghanistan. Slechts 13 procent van de Afghanen heeft de beschikking over veilig drinkwater, 12 procent beschikt over sanitaire voorzieningen en slecht 6 procent over elektriciteit. Slechts 40 procent van de scholen hebben gebouwen en de meeste hoofdwegen in het land moeten worden gerepareerd. De gemiddelde levensverwachting bedraagt 43 jaar (dat cijfer bedraagt gemiddeld 59 jaar voor andere arme landen).³⁴

Door het huidige gewapende conflict verloopt de (weder)opbouw van het land voornog stroef. Het lijkt van groot belang de lokale bevolking mee te krijgen in de confrontatie met de Taliban en regionale *war lords*. Nederland kiest nadrukkelijk voor deze strategie. Het succes ervan wordt evenwel bedreigd door het grote aantal slachtoffers als direct gevolg van aanslagen en oorlogshandelingen. De Verenigde Naties telden in 2008 meer dan 2.100 burgerdoden, waarvan 55 procent werd toegeschreven aan acties van de Taliban, maar ook 39 procent aan acties van NATO en het reguliere Afghaanse leger in opbouw.³⁵

Succes en falen van de operatie in Afghanistan laten zich bij de huidige stand van zaken moeilijk bepalen. In laatste en hoogste instantie gaat het niet allereerst om een geldkwestie. Want wat is geld, wanneer met inzet van vele mensenlevens wordt gevochten in een bakermat van het wereldwijde terrorisme, dat de democratie en burgerlijke vrijheden bedreigt?

Literatuur

- Angeren, A. van (2008), Freek Meulman: Plaatsvervangend Commandant der Strijdkrachten, *Jason Magazine*, 33(4), 3-5
- Bakker, E.J. de, E.J. Westerink, en R.J.M. Beeres (2008), *Belastinggeld voor vrede en veiligheid. Een analyse van de Nederlandse defensie-uitgaven van 1990–2007*, Tilburg: Faculteit Militaire Wetenschappen, Nederlandse Defensie Academie

33 Van Angeren (2008), 5.

34 <http://go.worldbank.org/S4219L33PO>.

35 *The Economist* (2009), 29.

- Barnet, R.J. (1971), The Worried Taxpayer's Guide to the Defense Budget, in S. Melman (Ed.), *The War Economy of the United States*, New York: St Martin's Press, 44-50
- Clayton, J.L. (1971), Vietnam, the 200-Year Mortgage, in S. Melman (Ed.), *The War Economy of the United States*, New York: St Martin's Press, 169-172
- Gissy, W.G. (1997), That "Splendid Little War": The Costs of the Spanish-American War, in J. Brauer and W.G. Gissy (Eds), *Economics of Conflict and Peace*, Avebury Aldershot: Ashgate, 248-268
- Hahn, O. (1997), *Militärbetriebslehre: Betriebswirtschaftslehre der Streitkräfte*, Berlin: Berlin Verlag
- McCarthy, T. (1971), What the Vietnam War Has Cost, in S. Melman (Ed.), *The War Economy of the United States*, New York: St Martin's Press, 160-169
- Ministerie van Defensie (2008), *De kosten van (na)zorg gerelateerd aan uitzendingen*, Den Haag: Ministerie van Defensie, 22 december
- Nordhaus, W. (2002), *War with Iraq: Costs, Consequences and Alternatives*, New York: American Academy of Arts and Sciences
- Russett, B.M. (1971), The Price of War, in S. Melman (Ed.), *The War Economy of the United States*, New York: St Martin's Press, 152-160
- Stiglitz, J.E., and L.J. Bilmes (2008), *The Three Trillion Dollar War. The True Cost of the Iraq Conflict*, London: Allen Lane
- *The Economist* (2009), Afghanistan and Pakistan. Boots on the ground, February 21st, 29
- *The New York Times* (2009), President Bush's Last Televised Address, January 15
- Trommelen, J. (2007), Uruzgan kost nu al 1,2 miljard euro, *De Volkskrant*, 25 oktober, 1-2
- Tweede Kamer (2000-2001), *Kosten vredesoperaties. Brief van de minister van Defensie*, 27 786, nr. 1
- Tweede Kamer (2001-2002a), *Kosten vredesoperaties. Brief van de minister van Defensie*, 27 786, nr. 2
- Tweede Kamer (2001-2002b), *Financiële verantwoordingen over het jaar 2001. Verslag van een algemeen overleg*, 28 380, nr. 86
- Tweede Kamer (2002-2003a), *Kosten vredesoperaties. Brief van de minister van Defensie*, 27 786, nr. 3
- Tweede Kamer (2002-2003b), *Jaarverslagen over het jaar 2002. Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)*, 28 880, nr. 22
- Tweede Kamer (2003-2004), *Jaarverslagen over het jaar 2003. Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)*, 29 540, nr. 22
- Tweede Kamer (2004-2005a), *Kosten vredesoperaties. Brief van de minister van Defensie*, 27 786, nr. 4
- Tweede Kamer (2004-2005b), *Jaarverslagen en slotwet Ministerie van Defensie 2004. Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)*, 30 100 X, nr. 1
- Tweede Kamer (2005-2006a), *Bestrijding internationaal terrorisme. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking*, 27 925, nr. 213
- Tweede Kamer (2005-2006b), *Bestrijding international terrorisme. Brief van de minister van Defensie*, 27 925, nr. 219

- Tweede Kamer (2005–2006c), *Bestrijding international terrorisme. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking*, 27 925, nr. 226
- Tweede Kamer (2005–2006d), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2005. Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)*, 30 550 X, nr. 1
- Tweede Kamer (2006–2007a), *Bestrijding internationaal terrorisme. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking*, 27 925, nr. 269
- Tweede Kamer (2006–2007b), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2006. Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)*, 31 031 X, nr. 1
- Tweede Kamer (2007–2008a), *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Defensie 2007. Jaarverslag van het Ministerie van Defensie (X)*, 31 444 X, nr. 1
- Tweede Kamer (2007–2008b), *Voorjaarsnota 2008. Brief van de minister van Financiën*, 31 474, nr. 1
- Tweede Kamer (2008–2009a), *Bestrijding internationaal terrorisme. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Defensie en voor Ontwikkelingssamenwerking*, 27 925, nr. 325
- Tweede Kamer (2008–2009b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 X, nr. 2
- Tweede Kamer (2008–2009c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Defensie (X) voor het jaar 2009. Motie van de leden Poppe en Van Velzen*, 31 700 X, nr. 36
- Wieringen, J. van (2008), *Gewond in Afghanistan*, *Metro*, 17 december, 5

Wonen, wijken en integratie

G.R.W. de Kam

S. van den Brant

12.1 Inleiding

De begrotingsstaten voor 2009 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en van het Ministerie van Wonen, Wijken en Integratie (WWI) tonen weinig spectaculaire verschillen met die voor 2008. Dat is niet zo verwonderlijk, omdat het kabinet zoals bekend afziet van fundamentele wijzigingen in het overheidsbeleid ten aanzien van huur- en koopwoningen. De belangrijkste uitgaven van beide ministeries die relevant zijn voor het wonen en de stadsontwikkeling staan opgesomd in tabel 12.1.

Tabel 12.1 Rijksuitgaven voor volkshuisvesting en stedelijke vernieuwing, 2009 (mln euro)

XI	Begroting VROM	
02	Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	142,9
05	Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving	130,0
XVIII	Begroting Wonen, Wijken en Integratie	
01	Stimuleren krachtige steden, vitale wijken en voldoende woningbouw	1.188,2
03	Garanderen van keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2.320,8
Totaal		3.509

Bron: Tweede Kamer (2008–2009b), 4 en Tweede Kamer (2008–2009c), 4

Het beeld van tabel 12.1 is onvolledig. Behalve de op de begroting van WWI opgevoerde huurtoeslagen ter grootte van 2,3 mld euro staat een netto-overdracht¹ van rond 6 mld euro aan eigenaar-bewoners. De financiële overheidssteun ten gunste van bewoners bedraagt dus in totaal 8,3 mld euro.

¹ De *Miljoenennota 2009* vermeldt een opbrengstderving van 10,2 mld euro (als saldo van hypotheekrenteaf-trek en eigenwoningforfait), terwijl circa twee derde van de opbrengst van de overdrachtsbelasting (6 mld euro) betrekking heeft op transacties met woningen. Zie Tweede Kamer (2008–2009a), 106 en 117.

Ondertussen is eens te meer vastgesteld dat de woningmarkt slecht functioneert, door de combinatie van huurbescherming en het ontbreken van eigendomsneutraal beleid, zoals de VROM-raad dat formuleerde.² Dit adviesorgaan kwam met een afgewogen pakket voorstellen voor een betere werking van de woningmarkt. De geleidelijke invoering van een eigendomsneutrale woontoeslag neemt daarbij een centrale plaats in. Interessant in het advies is ook de meer verfijnde analyse van de bestaande scheefheid in de woningmarkt. Het blijkt dat het aantal huishoudens met een hoger inkomen dat in de gereguleerde huursector woont tussen 2002 en 2006 behoorlijk is gedaald.³ De meest extreme vorm van scheefheid (huishoudens met een inkomen boven € 43.500 in huurwoningen met een maandhuur beneden € 331) nam in deze periode bijvoorbeeld met een derde af, tot 60 duizend huishoudens in 2006.⁴

In de stilte voor de storm van een mogelijke structurele wijziging van het woonbeleid speelde zich een volgende episode af in het steekspel rond de positie van de woningcorporaties in het Nederlandse bestel. Door een eenzijdige ingreep in de vorm van de heffing bijzondere projectsteun van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) werd de financiële basis gelegd voor de aanpak van veertig zogenaamde krachtwijken. Naar ons oordeel heeft het kabinet daarbij inschattingfouten gemaakt. De wens om duidelijk landelijk beleid neer te zetten lijkt de overhand te hebben gehad. De noodzaak van subtiel maatwerk in de stedelijke vernieuwing is over het hoofd gezien. De lijn die oud-minister Vogelaar (PvdA) heeft gekozen contrasteert met de over het algemeen positieve indruk van lokale bestuurders – vaak haar eigen partijgenoten – over de betrokkenheid van corporaties bij de gewenste herstructurering van de woningvoorraad. Het eerste deel van dit hoofdstuk beziet de selectie van investeringsprogramma's en de prikkels waaraan de woningcorporaties bloot staan. Daarna richten we de aandacht op een onderwerp dat in al het tumult rond de verhouding met corporaties nogal onderbelicht blijft: wat zijn de financiële inspanningen van de rijksoverheid zelf en zijn die inspanningen toereikend?

12.2 Krachtwijken en de beperkingen van gebiedsgericht beleid

Het kabinet meldt dat de krachtwijkenaanpak zich in 2009 geheel in de uitvoeringsfase zal bevinden.⁵ Deze aanpak is een schoolvoorbeeld van gebiedsgericht beleid. De effectiviteit daarvan is omstreden. De problematische aspecten van gebiedsgericht beleid worden door Crane en Manville kernachtig benoemd als *targeting*, *coverage* en *mobility*.⁶ *Targeting* slaat op het probleem om de beoogde doelgroepen te identificeren en daadwerkelijk te helpen. Geld dat naar gebieden met problemen gaat komt niet per definitie terecht bij mensen met de grootste problemen. Als het krachtwijkenbeleid nieuwe banen in de veertig geselecteerde wijken oplevert, worden de ontstane vacatures dan ook daadwerkelijk vervuld door mensen die in deze wijken wonen? Daarnaast bestaat het risico dat middelen die onttrokken worden aan corporaties zonder woningbezit in krachtwijken – die eveneens voor een deel problematische huurders moeten helpen – per saldo ten goede komen aan mensen in kracht-

2 VROM-raad (2007).

3 VROM-raad (2007), 130.

4 VROM-raad (2007), 132.

5 Tweede Kamer (2008-2009c), 16.

6 Crane en Manville (2008), 4.

wijken die het veel beter hebben.⁷ De koepelorganisatie van de corporaties, Aedes, stelt in reactie op een rapport van de Algemene Rekenkamer over het krachtwijkenbeleid dat de situatie zich kan voordoen dat de externe toezichthouder (CFV) een 40-wijkencorporatie de C-status toekent (dan moet volgens het CFV de corporatie tot beleidsintensivering overgaan, omdat er sprake zou zijn van te veel vermogen) en even later een brief stuurt waarbij aan diezelfde corporatie recht op bijzondere projectsteun wordt toegekend.⁸

Coverage heeft betrekking op het deel van de beoogde doelgroep dat met gebiedsgericht beleid wordt bereikt. Wanneer steun aan gebiedsgrenzen gebonden is, vallen mensen met grotere problemen die in andere gebieden wonen buiten de boot.

Het derde probleem is mobiliteit. In de Nederlandse beleidsdiscussie gaat het daarbij vooral over zogenaamde waterbedeffecten. Als mensen met problemen verhuizen uit wijken waar de huren door dure nieuwbouw flink zijn gestegen, dan scoort zo'n verbeterwijk hoger op indicatoren als inkomen of leefbaarheid. Maar de individuen die zijn weggetrokken nemen hun problemen mee naar het nieuwe adres, en de wijken waar zij zich vestigen gaan volgens de gangbare statistische maatstaven achteruit. Naar dit probleem wordt de komende jaren onderzoek gedaan. Maar andere aspecten van mobiliteit zijn niet minder problematisch: als gebiedsgerichte leertrajecten ervoor zorgen dat laaggeschoolden betere startkwalificaties verwerven, is de kans groot dat zij – net als velen voor hen – de kans grijpen om de aandachtswijk te verlaten. Een gebiedsmonitor toont dan geen enkel positief resultaat van het leertraject. In de praktijk doet zich nog een verwant probleem voor. Wanneer bepaalde vormen van steun uitsluitend op bepaalde postcodes ruimhartig verstrekt worden, worden mensen (te lang) gedwongen om op die postcode te blijven wonen, terwijl zij om allerlei andere redenen misschien beter zouden kunnen verhuizen naar een wijk die hen betere kansen biedt.⁹

Zijn dit voldoende redenen om met gebiedsgericht beleid te stoppen? Crane en Manville noemen drie redenen om wél gebiedsgericht te werken.¹⁰ Soms is onvoldoende informatie beschikbaar om maatregelen met grotere precisie te richten, en dan is de keuze voor een achterstandsgebied *second best*. Gebiedsgerichte programma's bieden ook voordelen in financieel opzicht, wanneer het mogelijk is om de waardeontwikkeling in het gebied af te romen en opnieuw te verdelen. Dat is in onze Nederlandse wijken met corporaties als dominante eigenaar van woningen een krachtig argument.¹¹ Vereist is dan dat corporaties hun taken doelmatig en maatschappelijk verantwoord uitvoeren, een voorwaarde waaraan overigens lang niet altijd is voldaan.¹² Het derde argument voor een gebiedsgerichte aanpak ligt in de kwali-

7 Het gaat hier niet om een louter theoretische bedenking. In corporatiekringen gaat het hardnekkige verhaal dat sommige corporaties die projectsteun krijgen wegens woningbezit in de veertig wijken vervolgens in de regio voor veel te hoge prijzen gronden aankopen, in directe concurrentie met de plattelandscorporaties die voor die projectsteun gedwongen middelen hebben afgestaan.

8 Tweede Kamer (2008-2009d), 27.

9 Crane en Manville (2008), 4.

10 Crane en Manville (2008), 5.

11 De Kam (2008).

12 Recente affaires bij Woonbron in Rotterdam en Rochdale in Amsterdam staan helaas niet op zichzelf. Eerder gingen dingen ernstig mis bij de Voorburgse corporatie Wooninvest (2006), de Rotterdamse PWS in 2005, en de Zwolse en Bossche corporaties SWZ en SWH. Gezien de maatschappelijke belangen die hier in het geding zijn, stelde de Stuurgroep-Meijerink (2008) voor het toezicht op de corporaties te verscherpen, onder andere door de instelling van een Woonautoriteit.

teit van collectief gefinancierde voorzieningen. Als bijvoorbeeld de kwaliteit van scholen, (beheer van) de openbare ruimte, en handhaving van de openbare orde in bepaalde wijken aantoonbaar van mindere kwaliteit zijn, kan dit reden genoeg zijn voor gerichte verbeteringsinspanningen, omdat de *geography of opportunity* voor de bewoners in het geding is. Anderen wijzen ten slotte nog op de attentiewaarde van een gebiedsgerichte aanpak voor politici, die er relatief gemakkelijk mee kunnen laten zien dat ze van aanpakken weten.

De genoemde argumenten overziende, concluderen wij dat een gebiedsgerichte aanpak kan bijdragen aan het oplossen van stedelijke problemen. Maar die effectiviteit zal beter verzekerd zijn, naarmate de overheid krachtiger probeert de bewezen nadelen van gebiedsgericht beleid te ondervangen. De vraag is nu of dat bij het krachtwijkenbeleid ook inderdaad het geval is.

12.3 Selectie van de krachtwijken vergroot de kans op verspilling

De selectie van de veertig krachtwijken door minister Vogelaar was en is nog altijd onderwerp van discussie. Of men 'in de prijzen valt' heeft immers grote (financiële) gevolgen voor beheerders en bewoners van de betrokken wijken. Om te beginnen spelen de schaal en begrenzing van gebieden een rol: de selectie is gemaakt op basis van vier-cijferige postcodegebieden, terwijl bekend is dat binnen die gebieden de problemen van straat tot straat sterk kunnen verschillen. De Algemene Rekenkamer concludeert "... dat de minister niet over voldoende gegevens beschikte om de selectie op een lager schaalniveau te verrichten."¹³ Sommige auteurs zijn bovendien van mening dat de door het Ministerie van WWI gehanteerde 'objectieve' selectiecriteria niet altijd de meest geschikte zijn.¹⁴ Zij voeren verder aan dat niet is aangetoond dat het aanpakken van slechts een beperkt aantal wijken een effectieve methode is om sociale problemen te verhelpen, aangezien slechts 8,6 procent van de doelgroep wordt bereikt. Bovendien stellen zij dat niet is bewezen dat een cumulatie van problemen met de leefbaarheid per definitie samenhangt met andere kenmerken van wijken, zoals het percentage corporatiewoningen. De kwaliteit van corporatiewoningen is namelijk over het algemeen goed. Voor een doeltreffend beleid zouden de selectiecriteria voor aandachtswijken nauw moeten aansluiten bij de beleidsdoelstellingen, wat nu niet het geval is.¹⁵

Op grond van deze overwegingen is het niet zeker dat de selectie van krachtwijken de meest doelmatige vorm is om middelen van overheden en corporaties te richten op de aanpak van stedelijke problemen.

Het zal geen verbazing wekken dat de meeste gemeenten met aangewezen krachtwijken zich tevreden tonen met de selectie.¹⁶ Daarbij hebben sommige gemeenten overigens wel hun eigen oplossing voor het schaalprobleem gevonden, door flexibel om te gaan met de

¹³ Tweede Kamer (2008–2009d), 50.

¹⁴ Van Gent, Musterd en Ostendorf (2007a), 44–50.

¹⁵ Van Gent, Musterd en Ostendorf (2007b), 41–43.

¹⁶ Tweede Kamer (2008–2009d), 50.

gebiedsgrenzen.¹⁷ Aan de hand van enkele voorbeelden illustreren wij welke wrijving is ontstaan door de samenloop van lokale ontwikkelingen, de krachtwijkenaanpak en andere ingezette beleidsinstrumenten.

De wijk Malburgen in Arnhem is geselecteerd als krachtwijk. Hier werken Woningcorporatie Volkshuisvesting Arnhem en de gemeente Arnhem sinds 1998 aan de uitvoering van het integrale Ontwikkelingsplan Malburgen, waarvoor al grote investeringen zijn gedaan. De aanwijzing tot krachtwijk leidde tot een dilemma: aan de ene kant waren gemeente en corporatie opgetogen over de speciale aandacht (en de extra financiën), aan de andere kant kan de selectie als krachtwijk een stigmatiserend effect hebben en worden reeds ingezette *gentrification* en imagoverbetering deels teniet gedaan.

Ook de Rivierenwijk in Deventer is een krachtwijk. Deventer staat bekend om de Deventer wijkaanpak,¹⁸ een uitgesproken methode met een hoge participatie van zowel burgers als instellingen. Al in 2005 hebben de gemeente en woningcorporatie Rentree afspraken gemaakt over aanzienlijke investeringen. De vraag is dus wat het krachtwijkenbeleid nog toevoegt aan de integrale wijkaanpak in Deventer.

Maar er zijn ook effecten van het krachtwijkenbeleid buiten de aangewezen wijken. Zo kent de wijk Veldhuizen A in Ede door het eenzijdige woningaanbod ernstige leefbaarheidsproblemen. Woningcorporatie Woonstede en de gemeente Ede hebben daarom herstructureringsplannen ontwikkeld, vergelijkbaar met de aanpak in menige krachtwijk. Maar Veldhuizen A valt buiten de selectie, en dient dus haar 'eigen boontjes te doppen'. De hiervoor beschikbare middelen van woningcorporatie Woonstede zijn echter aangetast door de heffing voor projectsteun aan krachtwijken buiten Ede. Deze voorbeelden illustreren dat de krachtwijkenaanpak kan leiden tot overbesteding en stigmatisering, terwijl doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid ermee gediend zouden zijn wanneer de gemobiliseerde middelen elders worden ingezet.

12.4 De voorgenomen besteding van middelen

Hoewel de wijkselectie dus vraagtekens oproept, heeft de snelkookpan van de wijkenaanpak veel processen versneld.¹⁹ Figuur 12.1 geeft een overzicht van de *charters* (bindende afspraken tussen woningcorporaties, gemeenten en het ministerie) die tot stand zijn gekomen.

17 In Arnhem zullen in het kader van het krachtwijkenbeleid bijvoorbeeld geen grote additionele investeringen worden gedaan in het Spijkerkwartier, dat deel uitmaakt van de aandachtswijk het Arnhemse Broek. De gemeente besloot verder om in de gemeentelijke aanpak, behalve de door de minister aangewezen wijk Presikhaaf West, ook Presikhaaf Oost mee te nemen. In Amsterdam-Noord heeft de gemeente de buurt De Banne, die buiten de WWI-selectie viel, zelf alsnog aan de gemeentelijke wijkaanpak toegevoegd.

18 Zie <http://www.deventer.nl/Wijkaanpak>, geraadpleegd op 19 januari 2009.

19 Tweede Kamer (2008–2009d), 11.

blemen in een buurt of wijk, soms zijn die problemen echter relatief gering, zoals in Vreewijk (Rotterdam). Van verschillende kanten is geconstateerd dat de *charters* naar verhouding veel sociale en andere activiteiten omvatten, die primair tot het taakveld van de gemeente horen. De achtergrond is dat gemeenten aanvankelijk dachten dat zij de ingeboekte corporatiebijdrage van 75 mln euro per jaar in combinatie met additionele rijksmiddelen als een bijdrage van de rijksoverheid zouden ontvangen.²⁰

Nadien heeft het kabinet besloten de krachtwijken te financieren door middel van projectsteun van het CFV. Dit kan gaan wringen, omdat zulke projectsteun alleen gegeven kan worden voor investeringen die vallen binnen de kaders van het Besluit beheer sociale-huursector (BBSH). Afgezien van de formele (rechtmatigheids)vragen die dit kan oproepen, heeft de bekostiging langs de weg van projectsteun ook invloed gehad op het proces van totstandkoming van de *charters* en wijkplannen. Corporaties koesteren verschillende opvattingen over hun taak, en het wordt lastig als een gemeente die sterk inzet op een sociaal programma tot overeenstemming moet komen met een corporatie die haar inzet wil beperken tot vastgoed en de directe woonomgeving. De minister heeft dan ook een aanbeveling van de Algemene Rekenkamer op dit punt overgenomen, en komt voor de zomer van 2009 met een nadere omschrijving van het werkdomein van de corporaties.²¹ Ook wanneer die taken worden verruimd – zodat formeelrechtelijk niet langer bezwaar bestaat om projectsteun ook in te zetten voor sociale activiteiten – blijft conflictstof liggen, in alle gevallen waar gemeentelijke autoriteiten en corporatiebestuurders een verschillende visie hebben op de geëigende taken van woningcorporaties.

12.5 Taakafbakening corporaties: wordt vervolgd

De taakafbakening van corporaties vormt al jaren een twistappel tussen ‘rekkelijken’ en ‘preciezen’. Sommigen zien de regels – op dit moment vastgelegd in het BBSH²² – vooral als een opdracht om te doen, anderen meer als een afgrenzing van wat corporaties vooral niet moeten doen, zodat de minister via algemene maatregelen van bestuur een al te brede inzet van corporatiegelden remt.²³ Zo werd in 1999 aan het BBSH het zogenaamde zesde taakveld toegevoegd, waarin staat dat corporaties zich mogen richten op het bouwen voor de zorg, mogen bemiddelen dat hun huurders zorg krijgen, maar niet zelf zorg mogen leveren – terwijl dat soms een heel goede aanvulling op hun dienstverlening, bijvoorbeeld van een huismeester, zou kunnen zijn. Die gewijzigde regelgeving kwam er, omdat het Ministerie van VROM wilde voorkomen dat middelen van corporaties zouden weglekken naar door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport te financieren taken.

De meest recente bijdrage over het werkdomein van de corporaties bestaat uit het advies van de Stuurgroep-Meijerink, met vertegenwoordigers van het Ministerie van WWI en Aedes.²⁴ De stuurgroep formuleert dat corporaties private ondernemingen zijn die met de

20 Tweede Kamer (2008–2009d), 55–56.

21 Tweede Kamer (2008–2009c), 26.

22 Besluit van 9 oktober 1992 (Staatsblad 1992, 555) houdende regels betreffende instellingen werkzaam in het belang van de volkshuisvesting, laatstelijk gewijzigd in Staatsblad 2005, 220.

23 De Kam (2003), 18.

24 Tweede Kamer (2008–2009c), 26.

brede zorg voor het wonen een publiek belang dienen.²⁵ De wijze van verantwoording wisselt, afhankelijk van de taken die corporaties moeten, kunnen of overwegen op te pakken. De stuurgroep komt met de volgende onderverdeling in drie categorieën, door Van der Schaar²⁶ aangeduid als ‘schillen’:

1. Dat wat moet (‘ja, tenzij’). Het bouwen, verhuren of verkopen van woningen voor mensen met een lager inkomen is de primaire taak; daarnaast ook de huisvesting met duurdere koop- en huurwoningen voor andere doelgroepen.
2. Dat wat kan (‘misschien’). Investerings in de woon- of leefomgeving en in maatschappelijk vastgoed, zoals de huisvesting van onderwijs- en zorgvoorzieningen.
3. Dat wat te overwegen is (‘nee, tenzij’). Bijdragen aan de wijkenaanpak door met investeringen en uitgaven in relatie tot het vastgoed bij te dragen aan de sociaal-economische ontwikkeling van de buurt.

Opvallend hierbij is dat de bijdrage van corporaties aan de wijkaanpak in categorie 3 valt, in plaats van in categorie 1 (dat wat moet), zeker gezien de forse investeringen die woningcorporaties momenteel in wijken doen, vaak forser dan wat gemeenten van de woningcorporaties vragen.²⁷ Dit advies valt niet anders te interpreteren dan als een pas op de plaats. Wij kunnen slechts gissen welke beweegredenen het Ministerie van WWI hiertoe brengen: interne richtingsstrijd, de wens om vooral investeringen in vastgoed (inclusief duurdere segmenten, zie categorie 1) veilig te stellen, of de wens om gemeenten meer te laten bijdragen in uitgaven die vallen in de categorieën 2 en vooral 3?

12.6 *Good governance*

Ook binnen het ‘Meijerink-kader’ zullen corporaties verschillend blijven reageren op de stedelijke opgaven. Zij ontwikkelen instrumenten om – met name bij activiteiten uit de eerder genoemde categorie 3 – betere afwegingen te maken.^{28, 29} De inzet voor de stedelijke opgave hangt nauw samen met de verschillende bedrijfsprofielen van woningcorporaties. Waar de ene corporatie zich met name richt op maatschappelijk rendement, kan een andere corporatie zich in de eerste plaats laten leiden door het financieel-economisch rendement. Zelfs als de doelstelling in de statuten van twee woningcorporaties identiek is, kunnen zij – gezien de samenstelling van hun bezit, bedrijfscultuur of externe factoren – totaal andere investeringen doen. Deze diversiteit is een maatschappelijke realiteit, die gezien kan worden als een positief kenmerk van de manier waarop woningcorporaties een bijdrage leveren aan het oplossen van maatschappelijke vraagstukken rond het wonen.³⁰ Anderen, zoals Kraan³¹ en Koolma³² leggen veel meer nadruk op de nadelen van de bestaande situatie. Koolma concludeert in zijn proefschrift onder andere dat (1) corporaties als populatie bezien onverschillig

25 Stuurgroep-Meijerink (2008).

26 Van der Schaar (2009), 9.

27 Tweede Kamer (2008-2009d), 62.

28 Deuten (2007).

29 De Kam (2008).

30 Helderma (2007a), 108 en Helderma (2007b).

31 Kraan (2008).

32 Koolma (2008).

staan tegenover de marktomstandigheden voor woningen en (2) dat de vermenging van de sferen (markt, overheid en gemeenschap) effecten heeft op de besluitvorming, de taakopvatting en het resulterende gedrag, die hij als averechts bestempelt, omdat de nadelen van het werken in deze drie sferen cumuleren. De huidige institutionele setting draagt hieraan bij. Enerzijds door onduidelijkheid over wat van corporaties verwacht wordt, anderzijds door een strikt regime van beleid en wet- en regelgeving voor de corporatiesector.³³

Waarborgen voor *good governance* van maatschappelijke ondernemingen, zoals die werkzaam zijn in bijvoorbeeld de zorgsector en de sociale volkshuisvesting, lijken thans onvoldoende te zijn verankerd in geldende regelgeving en bestaande instituties. De aanbevelingen van de Stuurgroep-Meijerink voor een beter toezicht op de corporatiesector moeten in dat licht worden gezien.

12.7 Ridders en schurken in corporatieland

Brandsen en Helderma stelden al in 2004:

“Een dichtgetimmerd stelsel vol gedragsregels, plichten en gebodsbepalingen, vanuit het idee dat actoren alleen uit atomistisch eigenbelang zullen handelen, daagt niet uit tot innovatie en (maatschappelijk) ondernemend gedrag. Het negeren van handelingsmotivaties, zoals professionele integriteit, zelfrespect en loyale verhoudingen, heeft het karakter van een zelfvervullende voorspelling: actoren zullen zich zo gaan gedragen zoals ze worden bejegend”.³⁴

Als we deze stelling doortrekken naar de huidige verhoudingen en discussies in de corporatiesector en de wijkaanpak, dan kan voorzichtig gesteld worden dat de manier waarop het Rijk partijen bejegt, die zijn betrokken bij de stedelijke vernieuwing, niet altijd rekening houdt met alle handelingsmotivaties. Een geschikte manier om gedrag van woningcorporaties te beschrijven en te verklaren is door te kijken naar en onderscheid te maken tussen altruïstisch en economisch-rationeel gedrag. Beide motieven zijn namelijk – in wisselende mate – aanwezig bij woningcorporaties.

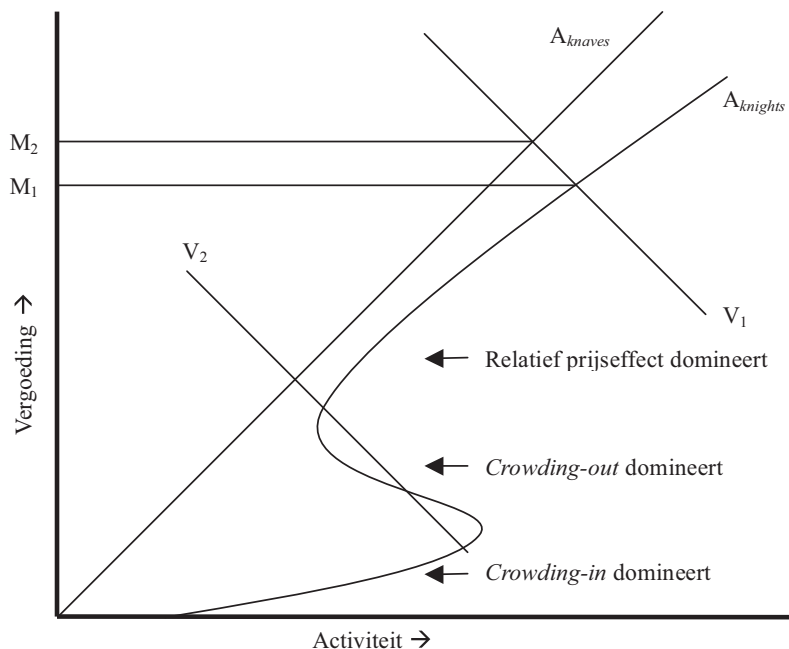
Le Grand³⁵ omschrijft in zijn theorie over de levering van maatschappelijke goederen en diensten beide motieven als de drijfveer voor *knightly* en *knaveish behaviour*. Met *knightly behaviour* bedoelt hij het ‘ridderlijk’ handelen van individuen of organisaties voor een ideële doelstelling, in het geval van de woningcorporaties bijvoorbeeld het zorgen voor voldoende en gepaste huisvesting voor de doelgroep. Met *knaveish behaviour* bedoelt hij het ‘schurkachtige’ handelen van individuen of organisaties, dat is gemotiveerd door eigenbelang, in het geval van de woningcorporaties bijvoorbeeld investeren in vastgoed met het oog op stijging van de vastgoedwaarde van bestaand vastgoed. Volgens Le Grand kennen beide drijfveren hun eigen vraag- en aanbodcurve; zie figuur 12.2.

33 Koolma (2009).

34 Brandsen en Helderma (2004), 105-106.

35 Le Grand (2003).

Figuur 12.2 Vraag- en aanbodcurven van knights en knaves



Bron: bewerking door de auteurs op basis van Le Grand (2003), 68-70

De diagonale aanbodcurve A_{knaves} loopt lineair op. De aanbodcurve van *knights* kent een ander verloop. Hij wordt gekenmerkt door *crowding-in*- en *crowding-out*-effecten. Daarnaast kan de vergoeding zo hoog zijn, dat ook *knights* overgaan tot een ruimer aanbod van het betrokken goed. Dat het lastig is om een marktevenwicht te bepalen blijkt wanneer de aanbodcurven worden gecombineerd met de vraagcurve V_1 . In twee situaties bestaat marktevenwicht: in M_1 bij *knightly* aanbod en in M_2 bij *knavish* aanbod. Wanneer de curven verschuiven is het zelfs denkbaar dat meer dan twee marktevenwichten ontstaan. Bij de alternatieve vraagcurve V_2 ontstaat bijvoorbeeld vier maal een marktevenwicht.

Bij meer dan één marktevenwicht hebben beleidsmakers een aantal keuzen. Zij kunnen bijvoorbeeld kiezen voor een zo laag mogelijke prijs, dan wel voor een zo ruim mogelijk aanbod. In het laatste geval kan het bijvoorbeeld onwenselijk zijn dat maatschappelijke goederen met uitsluitend *knavish* motieven worden geleverd.

De manier waarop *knights* en *knaves* opereren wordt in de corporatiesector deels bepaald door de beleidsinstrumenten die het Rijk inzet. Deze instrumenten kunnen inspelen op *knightly* onderscheidenlijk *knavish* gedrag. De in 2008 ingevoerde integrale heffing van vennootschapsbelasting en de heffing bijzondere projectsteun van het CFV appelleren aan *knavish* motieven. Andere instrumenten doen juist een beroep op de *knightly* motieven van woningcorporaties, bijvoorbeeld de prestatieafspraken in de krachtwijken en de publicatie van prestatie-indexen die voor *naming* en *shaming* zorgen. Wanneer *knights* te veel worden bestookt

met *knavish* beleidsinstrumenten, bestaat de kans dat zij hun hakken in het zand zetten en minder bereid zijn om mee te werken aan de doelstelling van de beleidsmakers. Dit, omdat *knightly* van mening zijn dat hun altruïstische motieven onvoldoende worden gewaardeerd en dat zij in hun autonomie te veel worden aangetast. Dit zou bijvoorbeeld het effect kunnen zijn wanneer een ‘arme’ corporatie in een krimpregio moet betalen voor de wijkaanpak van een ‘rijke’ corporatie in de Randstad. Aan de andere kant zijn sommige *knightly* instrumenten onvoldoende dwingend van aard om *knavish* gedrag van woningcorporaties bij te sturen. Beleidsmakers dienen rekening te houden met de (soms tegenstrijdige) handelingsmotieven van woningcorporaties. Le Grand noemt dit een zoektocht naar robuuste institutionele arrangementen, die rekening houden met zowel de *knightly* als de *knavish* motieven binnen een organisatie. Daarom is het van belang dat de opvolger van minister Vogelaar, minister Van der Laan, heeft aangegeven dat hij nog eens kritisch naar het huidige instrumentarium voor de wijkenaanpak zal kijken.³⁶ Een van de suggesties uit kringen van de corporaties is om projectsteun te beperken tot corporaties die hem werkelijk nodig hebben.³⁷ Signalen uit de praktijk bevestigen dat we nog ver verwijderd zijn van ideaaltypische robuuste institutionele arrangementen.

12.8 Financiële rijksbijdrage voor stedelijke vernieuwing

De krachtwijkenaanpak doet niet alleen een beroep op het investerend vermogen van corporaties, maar hij is ook een manier om financiële middelen van het Rijk en de gemeenten, die zijn bestemd voor stedelijke vernieuwing, te bundelen en te richten. In dit onderdeel kijken we naar de aard en omvang van deze financiële bijdrage, en naar de vraag hoe de besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden. We openen met een korte historische beschouwing over de financiële inzet van de Nederlandse overheid voor stedelijke vernieuwing.

Historie stedelijke vernieuwing

Nederland heeft een traditie van overheidsingrijpen bij de stedelijke vernieuwing, als logisch vervolg op onze geordende stadsuitleg.³⁸ Grootschalig verval van woonbuurten wordt hier nauwelijks maatschappelijk geaccepteerd, dit in tegenstelling tot landen met meer liberale opvattingen over maatschappelijke ontwikkeling en landen met minder welvaart. De geldstromen voor stedelijke vernieuwing zijn vooral afkomstig van de centrale overheid. Dit heeft veel te maken met het beperkte belastinggebied van de Nederlandse gemeenten. Daarom is het niet zo vreemd dat gemeenten hun inkomsten steeds vaker aanvullen met de opbrengst van overige eigen middelen. Het aandeel van deze inkomsten op de gemeentebegrotingen is in tien jaar tijd ongeveer verdubbeld. Een belangrijke post daarin (38 procent)³⁹ wordt gevormd door de inkomsten uit bouwgrondexploitaties.

36 Minister Van der Laan heeft toegezegd om voor 21 juni 2009 een brief aan de Tweede Kamer te sturen over de heffing bijzondere projectsteun en de Vpb. Zie <http://www.aedes.net/nieuws>, 13 februari 2009.

37 Tweede Kamer (2008-2009d), 13.

38 Zie voor een digitaal beschikbaar meer uitgebreid historisch overzicht bijvoorbeeld Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), 11-20.

39 Berekening op basis van CBS Statline, Functionele specificaties, gemeentelijke heffingen naar regio, 2007, geraadpleegd op 6 april 2009.

Vanaf de Tweede Wereldoorlog worden al subsidies verstrekt voor activiteiten in stadsvernieuwingsgebieden. Krotopruijing en sanering maakten in de jaren zeventig plaats voor 'bouwen voor de buurt'. Vanaf dat moment kwam ook geld beschikbaar voor sociale programma's, die de ingrepen in de fysieke woonomgeving begeleidden. De gegroeide lappen-deken aan subsidieregelingen werd in 1985 samengevoegd in het stadsvernieuwingsfonds, dat in 1986 een omvang had van 1 mld gulden.⁴⁰ Rekening houdend met de sindsdien opgetreden geldontwaarding staat dit omgerekend gelijk aan 730 mln euro. Gedurende deze periode werden eigenaren van bestaand vastgoed in stadsvernieuwingsgebieden met publiek geld voor goede prijzen uitgekocht.⁴¹ Dit veranderde pas toen midden jaren tachtig ook sloop en vervangende nieuwbouw van na-oorlogse corporatiewoningen aan bod kwamen. Ondanks vurige pleidooien van de sector kwam er geen structurele subsidieregeling voor de aanpak van de naoorlogse corporatiewijken. Na de bruteringsoperatie in 1995 moesten corporaties ook dit deel van hun activiteiten uit hun *revolving fund* financieren. Daarbij ging het al snel niet alleen meer om aan de woningen gebonden kosten, maar ook om de kosten van grondexploitatie en woonomgeving. Aanvankelijk namen gemeenten deze nog voor hun rekening, maar in 2005 was dat drastisch veranderd en droegen corporaties in 'hun' wijken bij sloop en vervangende nieuwbouw in 80 procent van de onderzochte gevallen alle kosten van de grondexploitatie.⁴² Het heeft een aantal jaren gekost voordat deze overgang van een zwaar gesubsidieerd regime naar een regime met beperkte medefinanciering door de overheid was uitgekristalliseerd in werkbare routines voor gemeenten en corporaties. Een en ander heeft niet bepaald bijgedragen aan een vlotte start van de aanpak van de naoorlogse wijken.⁴³

In 1991 werd het toenmalige stadsvernieuwingsbeleid geëvalueerd. De conclusie was dat de stadsvernieuwing voltooid kon worden, mits daarvoor een ruimtelijk en inhoudelijk beperkte definitie zou worden gehanteerd, te weten het inhalen van op dat moment nog bestaande, al in 1980 bekende, achterstanden in de bebouwde kom van voor 1970.⁴⁴ Geraamd werd destijds dat na 1990 nog 11 mld gulden aan de stadsvernieuwingsfondsen moest worden toegevoegd, en dat de stadsvernieuwing ongeveer in 2005 zou zijn voltooid.⁴⁵ Per saldo betekende de hele operatie een forse bezuiniging, waarbij door de daarbij gehanteerde verdeelsleutels de vier grote steden relatief nog het meest ontzien werden. Daarbij werd – behalve de genoemde inperking van de definitie van stadsvernieuwing – ook uitgegaan van een geleidelijk groeiend aandeel van particulieren in de kosten van de stadsvernieuwing. Deze *multiplier* werd vanaf dat moment een onmisbare factor in het financieren van stedelijke vernieuwing. Bij het opzetten van het beleid werd gedacht aan een *multiplier* van 10 over het gehele investeringspakket. Een latere evaluatie leerde dat dit ook gehaald is, dank zij de gunstige conjunctuur, en vooral ook dank zij de door corporaties geleverde bijdragen.⁴⁶

40 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), 44.

41 De Kam (1996), 264-268.

42 De Kam, Diekerhof en Kamminga (2006).

43 De Kam (2003), 24-25; VROM-raad (2002).

44 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992).

45 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992), 27; en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), 44.

46 ECORYS (2006), 34.

Vanaf het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw werd het Grotestedenbeleid (GSB) ingezet om steden te ondersteunen bij de noodzakelijke structurele vernieuwing. Het beleid richtte zich op de 31 grootste gemeenten, en de financiële bijdragen van het Rijk werden hoofdzakelijk verstrekt door middel van drie brede doeluitkeringen; zie tabel 12.2.

Tabel 12.2 Overzicht gebundelde geldstromen Grotestedenbeleid, 2009 (1.000 euro)

Brede Doeluitkering Economie (EZ)	33.114
Brede Doeluitkering Sociaal, integratie en veiligheid	800.757
Openbare geestelijke gezondheidszorg (VWS)	253.360
Gezond in de stad (VWS)	5.000
Voortijdig schoolverlaten (OCW)	21.780
Voor- en vroegschoolse educatie en schakelklassen (OCW)	130.545
Rijksbijdrage Volwasseneneducatie (OCW)	74.142
Veiligheid (BZK)	31.990
Veiligheid, Sociale integratie en Leefbaarheid (WWI)	52.593
Aanval op de uitval (WWI)	150
Inburgering Oudkomers en Nieuwkomers (WWI)	223.276
Middelen voor het terugdringen van de oververtegenwoordiging van Marokkaanse jongeren in de criminaliteitscijfers (WWI)	5.400
Programma meedoen migrantenjongeren (VWS)	2.521
Brede Doeluitkering Fysiek (ISV-II; VROM)	255.926
Totaal Brede Doeluitkeringen G31	1.089.797

Bron: Tweede Kamer (2008–2009c), 142–145

Financiële inzet rijksoverheid bij de krachtwijken

Bij de start van het krachtwijkenbeleid was nog allerminst duidelijk welke middelen het Rijk zelf in zou zetten voor de wijkenaanpak.⁴⁷ Het kabinet wekte daarmee de indruk dat met de reeds gealloceerde middelen zou kunnen worden volstaan, maar het bleek voor beleidsmakers in Den Haag niet eenvoudig te zijn om de inzet van rijksmiddelen voor de krachtwijken overtuigend te kwantificeren. De minister stelde herhaaldelijk, laatstelijk in de beleidsagenda bij de begroting 2009, dat:

“... het rijksbeleid op diverse fronten (wordt) geïntensiveerd richting gemeenten en andere organisaties, waarvan wordt verwacht dat de middelen bij voorrang worden ingezet in de 40 krachtwijken, (brede) scholen, armoedebestrijding, bureaus jeugdzorg, politiekorpsen, reclassering.”⁴⁸

De brief over dit onderwerp⁴⁹ bleek voornamelijk te bestaan uit een beschrijving van al aangekondigd generiek beleid,⁵⁰ en bood corporaties en gemeenten weinig nieuws, dit in strijd met eerder gewekte verwachtingen. De brief gaf bovendien geen goed beeld van de (beoogde) intensivering per gemeente, laat staan per wijk. Naar onze ervaring kan overigens menige

47 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), 6.

48 Tweede Kamer (2008–2009d), 17.

49 Tweede Kamer (2007–2008a).

50 Tweede Kamer (2008–2009d), 46.

gemeente diezelfde vraag – hoeveel geld gaat nu precies naar een specifieke wijk – al evenmin beantwoorden. Het hoeft geen nader betoog dat hierdoor een essentiële grondslag ontbreekt om de effectiviteit van het beleid te meten en te beoordelen.

Met deze kanttekeningen in gedachten geeft tabel 12.3 een overzicht van de financiële inzet in de posten die voor de krachtwijkenaanpak relevant zijn.

Tabel 12.3 Investerings in het kader van intensivering rijksbeleid 2007–2012 naar achttien gemeenten met krachtwijken

Gemeente	Aantal inwoners gemeente	Aantal inwoners krachtwijken ^a	Totaal investeringen 2007-2012 (euro)	Investerings per inwoner gemeente: gemiddeld bedrag (euro)	Investerings per inwoner gemeente: index (gemiddelde = 100)	Investerings per inwoner krachtwijk: gemiddeld bedrag (euro)	Investerings per inwoner krachtwijk: index (gemiddelde = 100)
Alkmaar	94.174	7.605	18.427.294	196	88	2.423	79
Amersfoort	139.054	5.000	28.302.331	204	92	5.660	184
Amsterdam	742.884	392.495	228.050.395	307	139	581	19
Arnhem	142.569	39.561	32.621.097	229	103	825	27
's-Gravenhage	473.941	116.308	139.362.142	294	133	1.198	39
Deventer	96.617	4.469	18.634.019	193	87	4.170	136
Dordrecht	118.541	5.800	26.078.095	220	99	4.496	147
Eindhoven	209.699	10.400	42.071.096	201	91	4.045	132
Enschede	154.476	4.740	31.336.421	203	92	6.611	215
Groningen	181.613	11.940	35.430.792	195	88	2.967	97
Heerlen	90.537	7.000	17.042.429	188	85	2.435	79
Leeuwarden	92.342	2.144	18.188.041	197	89	8.483	276
Maastricht	119.038	15.214	20.100.068	169	76	1.321	43
Nijmegen	160.907	10.000	32.551.161	202	91	3.255	106
Rotterdam	584.058	177.870	188.568.720	323	146	1.060	35
Schiedam	75.162	15.000	18.337.264	244	110	1.222	40
Utrecht	288.401	71.422	64.926.712	225	102	909	30
Zaandstad	141.402	7.947	28.313.722	200	90	3.563	116
Totaal	3.905.415	904.915	988.341.799	222	100	3.068	100

a. Ontleend aan www.minvrom.nl.

Bron: Tweede Kamer (2007–2008a); bewerking door de auteurs

Bij dit overzicht valt op dat er geen duidelijk verband bestaat tussen de omvang van de intensivering en een voor de hand liggende factor als het aantal bewoners in krachtwijken, en evenmin met de ernst van de relatieve achterstanden in de krachtwijken ten opzichte van het gemiddelde van de betrokken gemeente. De Tweede Kamer vond deze intensivering niet voldoende. Aanvankelijk werd 60 mln euro voor bewonersparticipatie vrijgemaakt⁵¹ (waarvan de helft in de krachtwijken; motie-Depla), later gevolgd door nog eens 15 mln euro extra voor bewonersparticipatie in de krachtwijken en 225 mln euro voor verschillende andere doelen. Tabel 12.4 geeft een overzicht van deze extra inzet van het kabinet.

⁵¹ Tweede Kamer (2007–2008c).

Tabel 12.4 Extra rijksmiddelen voor de wijkenaanpak 2008–2011 (mln euro)

	2008	2009	2010	2011	Totaal 2008-2011
Krachtwijken:	40,0	75,5	75,5	15,0	206,0
• Medefinanciering wijkactieplannen	40,0	58,5	58,5	-	157,0
• Bewonersbudgetten	-	15,0	15,0	15,0	45,0
• Herbestemming waardevolle en markante gebouwen en complexen	-	2,0	2,0	-	4,0
Overige G31:	2,0	42,0	40,0	10,0	94,0
• Bewonersbudgetten	-	10,0	10,0	10,0	30,0
• Preventiefonds	-	30,0	30,0	-	60,0
• Stimulering volkstuincomplexen	2,0	2,0	-	-	4,0
Totaal-generaal	42,0	117,5	115,5	25,0	300,0

Bron: Tweede Kamer (2007-2008b), 2-4; Tweede Kamer (2008-2009c), 17, 31

In de zienswijze van het kabinet is met de combinatie van intensiveringen, de bijdragen van corporaties en gemeenten, en de extra inzet van rijksmiddelen voldaan aan alle voorwaarden om gezamenlijk de uitvoering verder op te pakken.⁵² Niet het gehele bedrag van 300 mln euro gaat dus naar de krachtwijken. Blijkens tabel 12.4 vormt 60 mln euro een preventiebudget, waarmee moet worden voorkomen dat andere wijken ‘afglijden’. Verder gaat 30 mln euro van de middelen voor bewonersparticipatie naar (G31) gemeenten zonder krachtwijken.

Toewijzing Preventiebudget: voorbeeldige procedure?

Het kabinet heeft het preventiebudget ingesteld om te voorkomen dat als gevolg van het ‘waterbedeffect’ nieuwe probleemwijken ontstaan. Problemen oplossen in de ene wijk en tegelijk nieuwe probleemwijken laten ontstaan, zet immers geen zoden aan de dijk. De met het preventiebudget gemoeide 60 mln euro is gereserveerd voor 2009 en 2010. De middelen worden toegekend volgens een procedure die sterk verschilt van de krachtwijkenaanpak. De kern van deze procedure is als volgt:

- Het dient te gaan om wijken met substantiële en cumulatieve problemen op meerdere terreinen.
- Gemeenten moeten een plan maken op wijkniveau met corporaties en andere relevante (lokale) partijen.
- De gemeente, corporatie en eventuele andere (lokale) partijen dienen mede te investeren in het plan en de wijk. Deze investeringen moeten inzichtelijk zijn.
- Tekorten op deze investeringen kunnen voor een financiële rijksbijdrage in aanmerking komen. De bijdrage bedraagt maximaal 50 procent van de totale kosten (onrendabele toppen en kosten van de sociale en economische activiteiten) van het totale plan tot een maximum van 2 mln euro per plan.⁵³

Gezien het beperkt beschikbare budget zal een commissie de aanvragen beoordelen op hun ‘kansrijkheid’. Daarbij gaat het vooral om de effectiviteit van het plan bij de aanpak van

⁵² Tweede Kamer (2008–2009c), 16.

⁵³ Tweede Kamer (2007-2008b), 2.

cumulerende problemen, zodat daaruit ook lessen getrokken kunnen worden voor de aanpak elders. De charme van deze procedure is ons inziens dat steun alleen wordt gegeven bij voorstellen die volgens een goed doordachte procedure vanuit lokale omstandigheden worden ingediend. Dan is de kans op verspilling kleiner dan bij de meer geforceerde centraal opgelegde regeling, waarin de krachtwijkenaanpak is ontaard. Ook bij de voor het preventiebudget gekozen procedure lijkt het ons goed mogelijk om, voor zover dat wenselijk is, prioriteiten van de rijksoverheid te laten doorklinken.

Dekking

Voor de extra uitgaven van 300 mln euro ten dienste van de wijkenaanpak heeft het kabinet dekking gevonden door in de periode 2011–2013 de budgetten voor het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS) te verlagen. Hierdoor zijn straks minder middelen voor gebiedsontwikkeling in centrum- en uitleggebieden beschikbaar. Het gaat om een substantiële verlaging; zie tabel 12.5.

Tabel 12.5 Uitgaven voor lokatiegebonden subsidies, 2007–2012 (mln euro)

2007	2008	2009	2010	2011	2012
107,8	139,2	136	63,7	26,3	26,8

Bron: Tweede Kamer (2008–2009c), 31

De gepresenteerde dekking vormt voor de gemeenten in feite een koekje van eigen deeg. Gezien de aard van de extra bestedingen in de wijkenaanpak (van 300 mln euro) dringt de rijksoverheid gemeenten in wezen een klassiek ‘bouwen voor de buurt’-beleid op, dat mogelijk slechts in beperkte mate strookt met gemeentelijke prioriteiten. Het illustreert hoeveel moeite het de centrale overheid kost om beleidsverantwoordelijkheden decentraal te leggen.⁵⁴ Het BLS heeft een veel breder bereik dan de krachtwijken, en alle getroffen gemeenten zullen hun plannen moeten aanpassen, dan wel tekorten moeten bijpassen uit hun grondopbrengsten of uit de algemene middelen.

Toekomstige inzet van middelen voor stedelijke vernieuwing

De financiële onzekerheid bij gemeenten wordt versterkt door onduidelijkheid over de toekomst van het bestaande investeringsbudget stedelijke vernieuwing (ISV), en over de vraag hoe de vierde tranche van het Grotestedenbeleid (GSB) zal worden ingevuld. De huidige convenantsperiode loopt af in 2009. Doelen voor de huidige periode zijn:

1. De verbetering van de objectieve en subjectieve veiligheid.
2. De verbetering van de fysieke kwaliteit van de leefomgeving.
3. De verbetering van de sociale kwaliteit van de samenleving.
4. Het binden van midden- en hogere inkomens aan de stad.
5. Het vergroten van de economische kracht van de stad.

⁵⁴ Tweede Kamer (2008–2009d), 46.

De minister concludeert uit de in 2007 gehouden *midterm review* dat als gevolg van de beleidsinzet een licht positieve trend zichtbaar is, vooral op bepaalde aspecten van veiligheid, fysieke kwaliteit van de leefomgeving en het vasthouden van midden- en hogere inkomens in aangewezen buurten. Wel scoren grote steden nog steeds lager dan gemiddeld op onveiligheidsgevoelens, sociale kwaliteit en arbeidsparticipatie. Bovendien groeien binnen de steden de verschillen tussen kansarmen en kansrijken.⁵⁵ Er is dus zeker aanleiding om het stedenbeleid voort te zetten. Het kabinet wil daarbij in ieder geval procesmatige verworvenheden van het huidige beleid, zoals ontschotte budgetten, meerjarige zekerheid en een integrale aanpak behouden. Daarnaast wordt ingezet op het verder vergroten van de beleidsruimte van steden, zodat zij beter in staat zijn zelf hun problemen aan te pakken. Behalve deze generieke aanpak wordt gezien waar een meer specifieke aanpak noodzakelijk is. Steden hebben immers nog steeds te maken met grote maatschappelijke opgaven, zoals gebrekkige sociale cohesie en onveiligheid, achterblijvende onderwijs- en arbeidsparticipatie en complexe fysieke opgaven. Deze specifieke aanpak zal zich niet alleen moeten richten op de 40 krachtwijken, maar ook op het voorkomen van het ontstaan van nieuwe aandachtswijken. Ook specifieke problemen, bijvoorbeeld zoals zich die voordoen in regio's met een krimpende bevolking, zullen in dit beleid een plaats krijgen.⁵⁶ Ondanks deze voornemens wil het kabinet geen enkele garantie geven over de omvang van het GSB- en ISV-budget in de periode na 2009. Sterker nog, er zijn duidelijke signalen dat in ieder geval de ISV-bijdrage omlaag gaat, waarbij met name de middelen bestemd voor het wonen zullen verminderen.⁵⁷

Uit de begrotingen van VROM en WWI valt het volgende overzicht samen te stellen met rijksuitgaven en -opbrengsten die voor deze discussie relevant zijn (tabel 12.6).

Tabel 12.6 Meerjarenramingen saldo relevante uitgaven en ontvangsten VROM en WWI (1.000 euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
VROM	59.654	66.107	55.785	52.237	51.284	49.864
Optimaliseren van de ruimtelijke afweging	8.744	9.107	6.039	5.902	6.595	3.269
Gebiedsontwikkeling en realisatie Nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur	50.910	57.000	49.746	46.335	44.689	46.595
WWI	2.743.529	2.735.774	2.717.186	2.569.818	2.404.461	2.428.849
Stimuleren wijken etc.	629.108	668.479	556.761	366.982	209.293	209.293
Stimuleren duurzame kwaliteit van woningen, gebouwen en bouwwerken	38.897	51.201	50.839	39.646	25.176	25.302
Garanderen keuzemogelijkheden en betaalbaarheid op de woningmarkt	2.064.271	2.004.776	2.100.556	2.151.100	2.160.176	2.185.899
Kennis en ordening wonen, wijken en integratie	11.253	11.318	9.030	12.090	9.816	8.355
Totaal VROM en WWI	2.803.183	2.801.881	2.772.971	2.622.055	2.455.745	2.478.713
Idem, excl. 4 (duurzaamheid) en 5 (betaalbaarheid)	700.015	745.904	621.576	431.309	270.393	267.512

Bron: Tweede Kamer (2008–2009b); Tweede Kamer (2008–2009c); bewerking door de auteurs

55 Tweede Kamer (2008–2009d), 15.

56 Tweede Kamer (2008–2009c), 20.

57 Tweede Kamer (2008–2009c), 20.

De onderste regel van tabel 12.6 maakt duidelijk dat de komende jaren zeker geen sprake is van continuïteit in de financiële betrokkenheid van het Rijk bij essentiële aspecten van stedelijke (her)ontwikkeling. Indachtig de (geëxtrapoleerde) omvang van het oude Stadsvernieuwingsfonds (730 mln euro) is het klaar dat met name de fysieke kant van stedelijke ontwikkeling steeds minder met rijksmiddelen wordt ondersteund. Dat is zorgelijk, zeker nu een impuls voor dit type investeringen zou kunnen helpen om de invloed van de kredietcrisis op de Nederlandse economie te dempen. Daarom is het toe te juichen dat het kabinet voor 2009 en 2010 395 mln euro bestemd heeft voor extra uitgaven ten laste van BLS en ISV.⁵⁸ De zorgen voor de toekomst worden hiermee echter niet weggenomen, want 150 mln euro van het hiervoor genoemde bedrag wordt onttrokken aan het budget voor 2011. Dit onaantrekkelijke perspectief heeft al protest opgeroepen van gemeenten en provincies, die (opnieuw) een beroep op corporaties hebben gedaan om het zich aftekenende budgettaire gat te stoppen door woningen te verkopen. Verkoop van een deel van het bestand kan de prijzen en daarmee de waarde van het resterende woningbestand van de corporaties onder druk zetten. Als gevolg van het voorziene rijksbeleid zal het moeilijk worden om de kwaliteit van de stedelijke omgeving in stand te houden zonder substantiële en structurele rijksbijdragen.

12.9 Afsluiting en conclusies

De begrotingen van VROM en WWI voor 2009 tonen geen structurele wijzigingen ten opzichte van die voor 2008. De omvangrijke overdracht die is belichaamd in de bestaande fiscale behandeling van de eigen woning staat (nog steeds) niet ter discussie, omdat het onderwerp in het Coalitieakkoord taboe is verklaard. Ook met de in het crisispakket opgenomen beperking van de hypotheekrenteaftrek voor woningen met een waarde boven 1 mln euro zijn we nog ver verwijderd van een eigendomsneutraal woonbeleid. Tijdens de aanloopfase heeft het beleid inzake de veertig 'krachtwijken' van veel kanten kritiek gekregen. De rijksoverheid heeft nodeloos veel weerstand opgeroepen door een centralistische en dirigistische aanpak, onder andere gekenmerkt door onduidelijke selectiecriteria (van wijken) en inconsistente signalen aan bestuurders van woningcorporaties: van hen wordt een grote financiële en bestuurlijke inspanning verwacht, terwijl de centrale overheid tegelijkertijd via nieuw opgelegde heffingen hun middelen afroemt. Hopelijk gebruikt de nieuwe minister van WWI zijn ervaring in het lokale bestuur bij de nadere invulling van door zijn voorganger gemaakte afspraken en bij de vormgeving van nieuw beleid, waaronder uitkeringen uit het Preventiebudget. Een suggestie die ons aanspreekt is om – als de Vbp-heffing blijft – de heffing bijzondere projectsteun af te schaffen en te vervangen door de mogelijkheid van versnelde fiscale afschrijving van maatschappelijk nuttige en risicodragende investeringen.⁵⁹ Wanneer zo'n fiscale maatregel bovendien beperkt zou worden tot gebieden waar gemeenten en corporaties samen investeren, zou dat voor beide partijen een krachtige stimulans zijn om overal in het land dit soort afspraken te maken. Een interessante stap in deze richting is de manier waarop het onderdeel stimulering van energiebesparende maatregelen in woningen uit het pakket crisismaatregelen zal worden gefinancierd: in twee jaar tijd wordt daarvoor

58 Tweede Kamer (2008-2009e), 9.

59 Ministerie van Algemene Zaken (2009), 8.

320 mln euro vrijgemaakt⁶⁰ door de investeringsaftrek voor energiebesparende maatregelen van toepassing te verklaren op woningen; een idee dat werd aangereikt door Aedes en de Woonbond.

Maar er is nog een ander dossier waarin de minister op korte termijn knopen kan doorhakken, te weten het toezicht op de corporaties. Behalve ergerlijke gevallen van fraude worstelt de branche met de specifieke vraag hoe scherp te blijven bij het inzetten van haar aanzienlijke vermogen, dat als het nodig is liquide gemaakt kan worden door een aantal woningen te verkopen. Zelfregulering schiet hier tekort, en dat is schadelijk voor de samenleving, voor de branche zelf en voor haar maatschappelijk draagvlak. Vooruitlopend op het nieuwe arrangement waarvoor de Stuurgroep-Meijerink bouwstenen heeft aangedragen, kan de minister nu handelen door een nadere omschrijving te geven van wat hij verstaat onder de uitwerking van twee eenvoudige bepalingen uit het BBSH, te weten dat corporaties hun batige saldi uitsluitend aanwenden in het belang van de volkshuisvesting, en dat zij zorg dragen voor een sobere en doelmatige bedrijfsvoering.⁶¹ Het lijkt ons goed mogelijk dat de minister met een beroep op deze artikelen aangeeft welk niveau van beloning van bestuurders maximaal aanvaardbaar is, dat corporaties in een kostenverdeelstaat moeten laten zien hoe zij kosten aan hun activiteiten toerekenen, volledig inzicht dienen te geven in risico's en rendementen van hun verbindingen, en een risico-analyse hebben te presenteren van hun portefeuille activa in ontwikkeling. Door de verplichting deze informatie aan de externe toezichthouder ter beschikking te stellen zullen ook interne toezichthouders beter op deze punten gaan letten.⁶² Het Centraal Fonds – al dan niet omgevormd tot Autoriteit – kan er een *benchmark* mee samenstellen, corporaties die sterk afwijkende cijfers laten zien kan dringend gevraagd worden zich daarover te verantwoorden, en in het uiterste geval moeten sancties volgen. Zo'n aansporing tot verbetering van de administratieve organisatie past prima in de rol van de overheid als systeembeheerder, die de inhoudelijke beslissingen over het beleid zoveel mogelijk overlaat aan lokale actoren en coalities.

Maatregelen die investeringen van corporaties transparanter maken zien wij niet als een rem, maar juist als een voorwaarde voor optimale inzet van hun middelen. En die inzet is de komende magere jaren extra relevant, omdat het succes bij de aanpak van wijken waar problemen cumuleren wordt bedreigd, doordat het budget voor stedelijke vernieuwing na 2009 aanzienlijk krimpt.

Als het patroon van jarenlange investeringen van de overheden hier onderbroken wordt, dreigt kwaliteitsverlies. Recente berekeningen wijzen op een gat tussen de beleidsvoornemens en de beschikbare rijksmiddelen, dat in de toekomst groter wordt.⁶³ Corporaties kunnen hier bijspringen zoals zij nu ook al doen, door behalve hun aandeel goedkope huur- en koopwoningen ook te bouwen in het midden- en dure segment. Die inzet moet echter afgewogen en doordacht zijn. Wij zien het niet als de belangrijkste taak van corporaties om duurdere woningen met een laag rendement of zelfs beneden de kostprijs te leveren. Vandaar onze kritiek op de drie 'schillen' in het model van de Stuurgroep-Meijerink. Gezien de ver-

60 Van der Schaar (2009), 10.

61 Ministerie van Algemene Zaken (2009), 8.

62 BBSH, artikel 22 en 24. Zie ook voetnoot 22.

63 Koning, van Leuvensteijn en Meijer (2008), 30.

schillen in zwaarte van de verantwoordingsregimes die de stuurgroep voorstelt, dreigt een onbalans met de inzet voor de wijken buiten het centrum, waar corporaties hun grootste maatschappelijke opgaven hebben liggen. En wij hebben de stellige indruk dat er tot nu toe meer corporaties in de problemen zijn gekomen door operaties in het ‘vanzelfsprekende’ segment van de brede woningbouw, dan door hun bijdragen aan het sociaal beleid, waar voor de stuurgroep het ‘nee tenzij’ als uitgangspunt kiest.

Daarom pleiten wij voor grotere transparantie in de besluitvorming van corporaties over zowel fysieke als sociale maatregelen in probleemwijken. Voor beide gelden verschillende en eigensoortige argumenten. We weten dat fysieke maatregelen sociale problemen niet kunnen oplossen, maar een goed doordachte uitvoering van fysieke maatregelen kan voorkomen dat sociale netwerken onnodig verstoord worden⁶⁴ en dat deze zo worden herbouwd en ontworpen, dat sociale kansen door het vasthouden van ‘sociale stijgers’ en het instromen van nieuwe buurtbewoners optimaal worden benut.⁶⁵ Tegelijk valt te verwachten dat de sociale problematiek in corporatiewijken de komende jaren zal toenemen, bij gebreke van evenredige groei van het overheidsbudget voor achterstandsbeleid. In dat geval zou een verruiming van de mogelijkheden voor corporaties om sociaal beheer in hun activiteitenpakket op te nemen daarvoor gedeeltelijk compensatie kunnen vormen. Bij een keuze tussen beide activiteiten in het grensgebied van het traditionele werkdomein van corporaties – risico’s op duurder koopwoningen van de markt overnemen, of delen van het achterstandenbeleid in corporatiewijken van de gemeente overnemen – bepleiten wij een stevig accent op de laatstgenoemde optie. Want het primaire doel van corporaties moet toch zijn om op een ondernemende manier maximaal te presteren op het brede terrein van het wonen, met bijzondere aandacht voor mensen die zijn aangewezen op de goedkopere delen van de woningvoorraad.

Literatuur

- Brandsen, T., en J. K. Helderma (2004), *Volkshuisvesting*, in H. Dijkstra, P. L. Meurs, en E.K. Schrijvers (red.) (2004), *Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren*, WRR-Verkenningen nr. 6, Amsterdam: Amsterdam University Press, 65-131
- Brouwer, J., R. Lukey, L. Groenemeijer, en B. Blijse (2008), *Overheidsbeleid en ruimtelijke investeringen. Onderzoek naar aanleiding van de motie Van Heugten, Vermeij, Wiegman - Van Meppelen Schepping*, Delft: ABF Research
- Crane, R., and M. Manville (2008), *People or Place? Revisiting the Who versus the Where of Urban Development*, *Land Lines*, 20(3), 2-7
- Deuten, B. (2007), *Praktijkboek maatschappelijk rendement*, deel 1: Methoden, Rotterdam: Stichting Experimenten Volkshuisvesting
- ECORYS (2006), *Evaluatie Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing 2000 t/m 2004 (ISV1)*, Rotterdam: ECORYS

64 Brouwer et al. (2008), 4.

65 Van Marissing (2008), 175.

66 De Kam en Needham (2003), 36-37 en 65-70.

- Helderma, J.-K. (2007a), *Bringing the Market Back In? Institutional Complementarity and Hierarchy in Dutch Housing and Health Care*, dissertation, Rotterdam: Erasmus University
- Helderma, J.-K. (2007b), *De corporatie: tussen status en contract*, Rotterdam: Stichting Experimenten Volkshuisvesting
- Gent, W. van, S. Musterd, en W. Ostendorf (2007a), Van probleemwijk naar prachtwijk? Over de problemen van een wijkgerichte aanpak, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2007(4), 44-50
- Gent, W. van, S. Musterd, en W. Ostendorf (2007b), Van prachtwijken naar probleemcumulatiewijken. Een reactie op minister Vogelaar en anderen, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2007(6), 41-43
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*, Oxford: Oxford University Press
- Kam, G.R.W. de (1996), *Op grond van beleid: locaties voor sociale woningbouw, grondbeleid en ruimtelijke spreiding van welstand in en rond Den Haag*, Almere: Nationale Woningraad
- Kam, G.R.W. de (2003), *Op grond van betekenis - over maatschappelijk ondernemen met grond en locaties*, Nijmegen: Faculteit der Managementwetenschappen KUN
- Kam, G.R.W. de (2008), *Wijken van waarde. Naar een waardegeoriënteerde wijkaanpak*, Rotterdam: KEI kenniscentrum stedelijke vernieuwing
- Kam, G.R.W. de, I. Diekerhof, en J. Kamminga (2006), Wie betaalt, bepaalt. Financiële inzet corporaties bij herstructurering groeit, *Aedes-Magazine*, 21, 62-65
- Kam, G.R.W. de, en B. Needham (2003), *Een hele opgave. Over sociale cohesie als motief bij stedelijke herstructurering*, DGW/NETHUR Partnership nr. 24, Utrecht: NETHUR
- Koning, P. M. van Leuvensteijn, en A. Meijer (2008), *Op zoek naar winst voor de maatschappelijke onderneming. Een economische analyse*, CPB Document nr. 173, Den Haag: Centraal Planbureau
- Koolma, H. M. (2008), *Corporaties in beweging. Enige bespiegelingen over de functie en werking van strategie*, Discussiepaper ASRE Onderzoeksseminar, 24 april, Amsterdam: ASRE
- Koolma, H. M. (2009), *Verhalen en prestaties. Een onderzoek naar het gedrag van woningbouwcorporaties*, Dissertatie, Faculteit der Sociale Wetenschappen, Amsterdam: Vrije Universiteit
- Kraan, D. J. (2008), Wonen, wijken en de rol van corporaties, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 149-174
- Marissing, E. van (2008), *Buurten bij beleidsmakers. Stedelijke beleidsprocessen, bewonersparticipatie en sociale cohesie in vroeg-naoorlogse stadswijken in Nederland*. Netherlands Geographical Studies No. 377, Utrecht: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap / Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht
- Ministerie van Algemene Zaken (2009), *Werken aan toekomst. Een aanvullend beleidsakkoord bij "Samen werken, samen leven"*, Den Haag: Ministerie van AZ
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), *Steden van morgen, keuzes voor vandaag*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1991), *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst, ontwerpnota*, Den Haag: Sdu Uitgeverij

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1992), *Beleid voor stadsvernieuwing in de toekomst - de tweede helft*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008), *Voortgangsrapportage Wijkenaanpak 2008*, Bijlage bij Tweede Kamer (2008-2009), 30 995, nr 60 (<http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31005>)
- Schaar, J. van der (2009), *De gebonden autoriteit*, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 2009(1), 6-11
- Stuurgroep-Meijerink (2008), *Nieuw arrangement overheid-woningcorporaties*, Den Haag: Stuurgroep-Meijerink
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Aanpak Wijken. Brief van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie* (bijlage), 30 995, nr. 40
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Aanpak Wijken. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie*, 30 995, nr. 47
- Tweede Kamer (2007-2008c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008. Motie van het lid Depla c.s.*, 31 200 XVIII, nr. 26
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2009)*, 31 700, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 XI, nr 2
- Tweede Kamer (2008-2009c), *Vaststelling van de begrotingsstaten van de begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2009. Memorie van toelichting*, 31 700 XVIII, nr 2
- Tweede Kamer (2008-2009d), *Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid. Rapport*, 31 723, nr 2
- Tweede Kamer (2008-2009e), *Stedenbeleid vanaf 2010. Brief van de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie*, 31 757, nr. 1
- VROM-raad (2002), *Haasten en onthaasten in de stedelijke vernieuwing. Advies over de herstructurering van stedelijke woonmilieus*, Den Haag: VROM-raad
- VROM-raad (2007), *Tijd voor keuzes. Perspectief op een woningmarkt in balans*, Den Haag: VROM-raad

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009* analyseert traditiegetrouw de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid van de rijksoverheid, de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten en provincies, en begroting en beleid van de Europese Unie. De kredietcrisis en de diepe wereldwijde recessie komen in verschillende hoofdstukken uitdrukkelijk aan de orde, met name in de speciale hoofdstukken over het management van de staatsschuld, de rol van de staat als bankier, en de bestemming van de aardgasbaten.

Verder bevat deze zevende editie van het Jaarboek hoofdstukken over sociale zekerheid voor kinderen, de gezondheidszorg, de kwaliteit van het onderwijs, vernieuwend belastingbeleid, kosten en baten van het Nederlandse optreden in Afghanistan en de beleidsvoornemens op het terrein van wonen, wijken en integratie.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2009* is bedoeld voor iedereen die belang stelt in de ontwikkeling van de openbare financiën, dus voor burgers, journalisten, kamerleden, bestuurders en hun adviseurs, deelnemers aan het sociaal overleg, onderzoekers en studenten.

ISBN 978 90 12 13112 4



9 789012 131124