

# Jaarboek Overheidsfinanciën 2010

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

Jaarboek Overheidsfinanciën 2010



Jaarboek  
Overheidsfinanciën 2010

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](http://www.wimdreesstichting.nl)

© 2010, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag

Omslagontwerp: Villa Y, Den Haag

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

ISBN: 978 90 12 13486 6

NUR: 781

Alle rechten voorbehouden.

Behoudens de door de Auteurswet 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 wettelijk verschuldigde vergoedingen wegens fotokopiëren, dienen te worden voldaan aan de Stichting Reprorecht, 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 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** 9

**Auteurs** 21

**Afkortingen** 23

**1 Economie en overheidsfinanciën** 27

*C.A. de Kam*

**2 Sociale zekerheid** 49

*P.T. de Beer, N.M. van Gestel en M.J.S.M. van der Meer*

**3 Gezondheidszorg** 69

*W. Groot en H. Maassen van den Brink*

**4 Decentrale overheden** 81

*M.A. Allers en C. Hoebe*

**5 Publieke verantwoording over Europees geld** 99

*P.J.A.J. van Roozendaal*

**6 Het fiscale stelsel van de toekomst** 117

*A.L. Bovenberg en L.G.M. Stevens*

**7 Meer voor minder: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid** 133

*J.H.M. Peerlings en L.K.E. Dries*

**8 Inkomensbeleid** 147

*E.J. Pommer, J.M. Wildeboer Schut en C.A. de Kam*

**Trefwoordenregister** 163

## Woord vooraf

In het najaar van 2009 hebben gekozen vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking ermee ingestemd aan het uitvoerend apparaat van de overheid een budget van bijna 300 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 overheidsorganisatie willen bereiken, welke uitgaven daarvoor worden gedaan en hoe die uitgaven worden gefinancierd.

*Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën*

Vanzelfsprekend zijn politici en hun ambtelijke medewerkers geneigd om plannen en de effecten van bestaand en nieuw beleid in een zo gunstig mogelijk daglicht te stellen. Die neiging is maar al te menselijk, en zij is als aandrift bij besluitvormingsprocessen in de collectieve sector 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 (WDS) besloten om, te beginnen in 2003, een jaarboek uit te brengen. Het jaarboek dat u in handen hebt, is al weer het achtste in de reeks. De WDS ontplooit activiteiten met de bedoeling het publieke debat over de uitgaven en de 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 WDS daartoe het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* uit. Iedere belangstellende kan de sinds 2006 verschenen afleveringen van het tijdschrift langs elektronische weg raadplegen op de website van de stichting: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl). Daarnaast organiseert de WDS debatbijeenkomsten en zijn inmiddels drie monografieën in de reeks *Dreesforum* verschenen. In het najaar van 2010 – zo is de planning – verschijnt het vierde deel in deze reeks, met beschouwingen over de rapporten Brede Heroverwegingen, die op 1 april 2010 door het toen al demissionaire kabinet openbaar zijn gemaakt.

*Structuur van het jaarboek*

Zoals gebruikelijk zijn de hoofdstukken van het jaarboek gegroepeerd in twee blokken. Het eerste blok is georganiseerd naar bestuurslagen (het Rijk, de decentrale overheden en de Europese Unie) en naar sectoren (sociale zekerheid en zorg). Het omvat vijf hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk presenteert een samenvattend beeld van de overheidsfinanciën, tegen de achtergrond van de Grote Recessie die de vaderlandse economie hard heeft geraakt. Vervolgens krijgen twee van de drie budgetdisciplinesectoren afzonderlijk aandacht. In hoofdstuk 2 de sociale zekerheid, en in hoofdstuk 3 de collectief gefinancierde gezondheidszorg. De centrale overheid zit in de sandwich tussen twee andere bestuurslagen: decentrale overheden (hoofdstuk 4) en de Europese Unie (hoofdstuk 5).

Het tweede blok omvat traditiegetrouw bijdragen over specifieke beleidsterreinen. Ditmaal staat het zoeklicht gericht op verbetering van het nationale belastingstelsel (hoofdstuk 6), het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hoofdstuk 7) en het inkomensbeleid (hoofdstuk 8). Daaraan voorafgaand opent het jaarboek met een beknopte samenvatting van de voornaamste conclusies van ieder hoofdstuk.

*Deadline*

De auteurs hebben hun bijdrage in het algemeen gebaseerd op stukken die het kabinet op de derde dinsdag van september 2009 openbaar heeft gemaakt. De kopij van de hoofdstukken is per 1 april 2010 afgesloten. De weergave van wettelijke regelingen, belastingtarieven en dergelijke is in het algemeen naar de situatie per 1 januari 2010.

*Dankbetuiging*

De eindredactie is veel dank verschuldigd aan alle auteurs die een bijdrage aan deze achtste editie van het jaarboek hebben geleverd. Mevrouw A. Turlings (Sdu Uitgevers) heeft de productie van het jaarboek in goede banen geleid.

*Flip de Kam*

*Arie Ros*



# Voornaamste bevindingen

C.A. de Kam

Voor de gehaaste lezer volgt hierna een samenvatting van opvallende bevindingen uit het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*. 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)

In zijn inleidende hoofdstuk plaatst *De Kam* de collectieve financiën in het frame van de economie. In 2009 is het bruto binnenlands product (bbp) met 4 procent gekrompen. Voor dit en het komende jaar voorziet het Centraal Planbureau een bescheiden economisch herstel. De gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën zijn dramatisch. Bij zijn aantreden in februari 2007 mikt het kabinet-Balkenende IV op een begrotingsoverschot van 1 procent van het bbp (6 mld euro). De huidige raming voor 2011 toont een begrotingstekort van omstreeks 30 mld euro. Niet alleen het feitelijke saldo, ook het structurele – voor de conjunctuur geschoonde – saldo is aanzienlijk verslechterd. De belangrijkste onderliggende oorzaak is dat bij het opstellen van het regeerakkoord is uitgegaan van een achteraf gezien te hoge schatting van de potentiële economische groei.

In de jaren 2008–2011 loopt het beslag vanuit de collectieve sector op tot boven de 50 procent van het bbp. Vermoedelijk presenteert het *Centraal Economisch Plan 2010* nog een te rooskleurig beeld van de uitgavenontwikkeling, omdat te verwachten overschrijdingen van de uitgavenkaders slechts voor een deel worden gecompenseerd. Het Ministerie van Financiën en de Studiegroep Begrotingsruimte hebben het beleid uit de jaren 2007–2010 geëvalueerd:

- In 2008 is het uitgavenkader gehandhaafd, in 2009 en 2010 is het met 5,1 mld respectievelijk 6,0 mld euro overschreden; in deze overschrijdingen is berust om de schade aan de economie door de uitzonderlijk zware recessie niet te vergroten.
- Vooralsnog is slechts voor een half procent bbp aan houdbaarheidsverbeterende ingrepen gerealiseerd; het houdbaarheidstekort van de overheidsfinanciën is in de achter ons liggende kabinetsperiode alleen maar toegenomen, als uitkomst van demografie, economische crisis en politieke instabiliteit.

De systematiek van het trendmatige begrotingsbeleid – met bij de formatie afgesproken kaders voor uitgaven en inkomsten – blijkt kwetsbaar te zijn bij het (tussentijds) aantreden van een nieuw kabinet. Dit stelt uiteraard zijn eigen uitgavenkaders vast. Nog niet gecompenseerde overschrijdingen van het vorige kabinet worden bij deze gelegenheid echter gemakkelijk wit gewassen. In 2003 ging het per saldo om 0,6 mld euro, in 2007 om 3,6 mld euro. Ten tweede is de begrotingssystematiek in de afgelopen vijftien jaar tweemaal werkelijk op de proef gesteld: na de forse recessie aan het begin van deze eeuw en in het afgelopen jaar. In beide gevallen bleek het uitgavenkader niet houdbaar te zijn. Ten derde is bij het kader voor de zorguitgaven van jaar op jaar sprake van (forse) overschrijdingen. Cumulatief gaat het sinds 2007 om 3,2 mld euro, wanneer de tussentijdse ophoging bij de witwasoperatie tijdens de kabinetsformatie van 2007 wordt meegenomen.

De bedoelde overschrijdingen worden – in strijd met de begrotingsregels – inmiddels bijna als een vanzelfsprekendheid gecompenseerd met onderschrijdingen van de uitgavenkaders voor beide andere budgetdisciplinesectoren: de rijksbegroting in enge zin en de sociale zekerheid. Dit valt des te meer op, aangezien bij de zorguitgaven – op de noemer van ongewijzigd beleid – van meet af aan al wordt uitgegaan van een aanzienlijke stijging van de reële uitgaven. Voor andere terreinen van overheidszorg – zeg: onderwijs, wegen en infrastructuur – is van zo'n aan ongewijzigd beleid inherente uitgavengroei geen sprake.

De auteur beveelt aan in de financiële verantwoording van het volgende regeerakkoord een bufferreserve voor de zorguitgaven te vormen ter grootte van ten minste 4 mld euro. Deze reserve moet niet de vorm hebben van later toe te delen budgettaire ruimte, omdat die al snel wordt geclaimd voor allerlei wenselijk geachte intensiveringen. Het verdient de voorkeur in plaats daarvan bij regeerakkoord voor 4 mld euro aan concrete maatregelen – bezuinigingen, hogere eigen betalingen van zorggebruikers – vast te leggen, die achterwege kunnen blijven wanneer de (overige) zorguitgaven beneden de plafondwaarde voor de zorguitgaven blijven.

Medio maart 2010 publiceerde het CPB het gebruikelijke scenario voor de Nederlandse economie op middellange termijn. Op het basispad voor de periode 2011–2015 bedraagt de economische groei 1,5 procent per jaar, iets meer wanneer rekening wordt gehouden met het feit dat de economie uit het dal krabbelt. Bij het basispad daalt het begrotingstekort van 6,3 procent bbp in 2010 naar 2,9 procent bbp in 2015. Het saldo verbetert zowel door een hogere collectieve lastendrukquote (+1,8 procentpunt bbp) als door een lagere collectieve-uitgavenquote (–1,5 procentpunt bbp). Hoewel het tekort jaarlijks slinkt, stijgt de overheidsschuld bij een beleidsarm scenario door tot 74 procent van het bbp in 2015. Bij dit beeld van de collectieve financiën plaatst *De Kam* vijf kanttekeningen.

Ten eerste bedraagt de stijging van de belastingen van decentrale overheden bij veronderstelling slechts ¼ mld euro. Dit lijkt een onderschatting te zijn. Een tweede kanttekening betreft de waarde van de door het CPB ingezette macro-economische progressiefactor: de belastingopbrengst groeit 1,1 keer zo snel als het bbp. In de afgelopen tien jaar was deze factor gemiddeld lager dan 1. Mogelijk wordt de opbrengst van de belastingen bij ongewijzigd beleid dus overschat. Ten derde nemen de collectieve uitgaven onder de kaders tussen 2010 en 2015 in de projectie van het CPB met 'slechts' 14¾ mld euro toe. Het realiteitsgehalte van dit geprojecteerde uitgavenpad lijkt betwistbaar. Zo zouden de collectieve uitgaven voor openbaar bestuur

in deze periode dalen met 1,5 procentpunt tot 9,9 procent bbp. Mede hierdoor – dat is een vierde kanttekening – daalt de werkgelegenheid bij de overheid cumulatief met rond de tienduizend arbeidsplaatsen. Politieke partijen die menen dat bij deze post omvangrijke besparingen zijn te realiseren, moeten zich goed realiseren dat het overheidsapparaat ook bij ongewijzigd beleid al krimpt. Een laatste kanttekening betreft de trend van de zorguitgaven: een extrapolatie van de recente groei, met als bijkomende ‘technische’ aanname dat de eigen betalingen van zorggebruikers stijgen van 3 mld euro in 2010 tot 7 mld euro in 2015. Doordat deze uitgangspunten zijn verwerkt in het referentiepad (bij ‘ongewijzigd’ beleid), beschikt een politieke partij die de bedoelde maatregelen afwijst in de komende kabinetsperiode over 4 mld euro minder budgettaire armslag.

De overheidsfinanciën blijken op de lange termijn niet houdbaar. Met de term ‘houdbaar’ bedoelen economen dat huidige en toekomstige generaties *in verhouding* tot het inkomen dat zij over het gehele leven gerekend verdienen hetzelfde profijt van het overheidsoptreden hebben, zonder dat de overheidsschuld oploopt. Aan deze voorwaarde is thans niet voldaan: latere generaties hebben in verhouding minder netto profijt. Dit komt, doordat de uitgaven een stuk sneller stijgen (vooral door de vergrijzing) dan de ontvangsten, terwijl de gasbaten wegvallen. Gevolg: stijgende tekorten op de begroting, een oplopende staatsschuld en steeds zwaarder drukkende rentelasten. Toekomstige generaties draaien daar voor op.

Berekeningen van het Centraal Planbureau geven aan dat in 2015 een begrotingsoverschot van 1,5 procent van het bbp nodig is om de overheidsfinanciën in één kabinetsperiode houdbaar te maken. Een kleiner overschot (of een tekort) in 2015 impliceert dat daar na de komende kabinetsperiode nog aanvullende maatregelen voor nodig zijn. Gegeven het feitelijke deficit bij ongewijzigd beleid (bijna 3 procent bbp) bedraagt het houdbaarheidstekort dus 4,5 procent bbp. Een verbetering van het saldo in deze orde van grootte (29 mld euro) is nodig om in 2015 het houdbare saldo te realiseren. Anders gezegd, door bezuinigingen moeten de overheidsuitgaven vanaf 2015 permanent 29 mld euro lager liggen. Of de belastingen moeten permanent met eenzelfde bedrag worden opgeschroefd. Ook een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen is natuurlijk mogelijk.

In de maatschappelijke discussie is dat bedrag van 29 mld een heel eigen leven gaan leiden. Daarom kan het geen kwaad er nog eens aan te herinneren hoeveel onzekerheden kleven aan de CPB-projecties van economische groei en het uitgavenpad bij ‘ongewijzigd’ beleid. Hoe dan ook, politici staan voor de enorme uitdaging – aangenomen dat zij willen beginnen met het houdbaar maken van de overheidsfinanciën – om over de daarbij te volgen aanpak onderling overeenstemming te bereiken.

## **Sociale zekerheid (hoofdstuk 2)**

*De Beer, Van Gestel en Van der Meer* signaleren dat het beroep op regelingen van sociale zekerheid sterk toeneemt. Deels is dit uiteraard een gevolg van de door de Grote Recessie fors opgelopen werkloosheid. De auteurs wijzen ook op andere, meer structurele oorzaken, zoals de groei van het aantal jongeren met een Wajong-uitkering. In hun bijdrage staan institutionele hervormingen van het stelsel gedurende de afgelopen dertig jaar centraal. Zij ontwarren de kluwen van opeenvolgende wetswijzigingen en constateren allereerst dat het zwaartepunt in het stelsel is verlegd van inkomensbescherming naar activering. Aanspraken zijn versoberd om

economisch niet-actieven te prikkelen aan het werk te gaan. Sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening zijn systematisch op elkaar betrokken. De fusie van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen en het Centrum voor Werk en Inkomen per 1 januari 2009 vormt het eindstation van deze ontwikkeling. De tweede grote lijn die bij de hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid valt te onderscheiden, is die van marktsturing. De groeiende invloed van het marktdenken komt bijvoorbeeld tot uiting in het proces van decollectivisering, waarbij de verantwoordelijkheid voor sociale risico's geleidelijk verschuift van de staat naar sectoren of zelfs naar individuele werkgevers en werknemers. Een belangrijke consequentie van het marktdenken was dat de rol van de sociale partners in het domein van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening steeds verder is teruggedrongen.

Bij alle veranderingen was op een aantal punten sprake van opmerkelijke continuïteit. Misschien de belangrijkste constante was de permanente strijd over de verdeling van de verantwoordelijkheid voor sociale bescherming tussen overheid, sociale partners en private partijen. Daarnaast bestonden aanhoudende zorgen over de financiële houdbaarheid van het stelsel. Bij de arbeidsvoorziening was de gebrekkige effectiviteit een bron van voortdurende bekommernis. Het mankeert nog steeds aan informatie die broodnodig is om de doelmatigheid van het beleid te meten.

De laatstgenoemde oorzaak maakt het lastig om stellige uitspraken te doen over de vraag wat de vele veranderingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid per saldo hebben opgeleverd. De arbeidsparticipatie is in de afgelopen drie decennia sterk gestegen. Het is echter de vraag of dit kwam door het gevoerde overheidsbeleid. Alle veranderingen in de afgelopen kwarteeuw hebben niet geleid tot grotere kansen voor werklozen en arbeidsongeschikt verklaarde personen om aan de slag te komen. De uitstroom uit de WAO/WIA is bijvoorbeeld onverminderd zeer gering: rond 2 procent.

De uitgaven aan sociale zekerheid zijn in de beschouwde periode meer dan gehalveerd. Dit resultaat is vooral behaald door de instroom in de uitkeringen te beperken en de uitkeringen te versoberen, in plaats van door de uitstroom te vergroten. De uitvoeringskosten – zowel in procenten van het in totaal uitgekeerde bedrag als in procenten van het met nieuwe uitkeringen gemoeide bedrag – zijn inmiddels zeer sterk gestegen.

Ondanks dertig jaar arbeidsmarktbeleid is nog steeds niet duidelijk waarom bepaalde groepen werkzoekenden voor kortere of langere tijd buitenspel staan en welke beleidsinstrumenten effectief zijn. Daarom achten de auteurs het raadzaam geen grote veranderingen meer door te voeren, totdat duidelijk is wat het effect en het rendement is van eerder doorgevoerde hervormingen in termen van uitkeringsvolume en in- en uitstroomkansen van verschillende doelgroepen. Zij noemen bezinning op de politieke besluitvorming dringend gewenst. Daarbij wordt de stem van uitvoerders, werkgevers en economisch inactieven veel te weinig gehoord.

### Gezondheidszorg (hoofdstuk 3)

*Groot en Maassen van den Brink* blikken terug op het beleid van vier kabinetten-Balkenende ten aanzien van de zorgsector. Zij stellen vast dat opeenvolgende stelselwijzigingen uit de afgelopen acht jaar een fundamentele tegenstrijdigheid proberen te verzoenen. De nagestreefde vraagsturing en het recht op onbelemmerde toegang tot zorgvoorzieningen drijven de uitgaven op, terwijl die moeten (blijven) passen binnen een beperkt financieel kader. Dat lukt slecht. Het in verhouding ruim bemeten Budgettair Kader Zorg (BKZ) wordt vrijwel voortdurend overschreden. Inmiddels komt het Nederlandse zorgsysteem in de *Euro Health Consumer Index* als beste uit de bus.

Bij de *curatieve zorg* mikken beleidsmakers op vrije prijsvorming voor steeds meer verrichtingen in het ziekenhuis. Aan deze beleidsinzet kleeft het risico dat de uitgaven onbeheersbaar worden. Om dit te voorkomen eist de overheid dat de uitgaven van alle ziekenhuizen samen binnen een vooraf vastgesteld macrobudget voor de ziekenhuiszorg blijven. Dit brengt ziekenhuisbestuurders in een onmogelijke positie. Het gezamenlijke belang van alle instellingen uit de sector is om binnen het macrobudget te blijven. Elk individueel ziekenhuis is er echter bij gebaat de eigen productie zoveel mogelijk op te voeren. Om destructieve concurrentie van ziekenhuizen te voorkomen en zijn begroting op orde te houden had minister Klink volgens de auteurs beter de financiële risico's voor de zorgverzekeraars kunnen vergroten, door de zogeheten macronacalculatie af te schaffen. In samenhang hiermee zou de wettelijke 50/50-verdeling tussen de opbrengst van nominale premies en inkomensafhankelijke bijdragen voor de Zorgverzekeringswet moeten worden losgelaten. Voortaan zou de overheid uitsluitend verantwoordelijk zijn voor het vaststellen van de inkomensafhankelijke Zwv-bijdrage. Vallen de ziekenhuisuitgaven tegen, dan zullen zorgverzekeraars die hogere uitgaven in hun nominale premie moeten verwerken. Dit maakt discussies over hoogte en overschrijding van het BKZ in principe overbodig. Toch blijft de schatkist ook nu nog risico lopen, omdat sterk stijgende nominale Zwv-premies voor een ruime meerderheid van de zorgverzekerden zouden worden gecompenseerd via de zorgtoeslag.

De uitgaven voor *langdurige zorg* worden nog steeds hoofdzakelijk gefinancierd via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten. Net zoals bij de Algemene Ouderdomswet is ook bij deze volksverzekering evenwel sprake van sluipende fiscalisering. Over de problemen van de *caresector* is iedereen het wel eens: de kosten rijzen de pan uit en er bestaat onvrede over de kwaliteit van de zorg. De auteurs geven met het oog op betere kostenbeheersing drie maatregelen in overweging: (1) striktere indicatiestelling, (2) betere controle op de besteding van het persoonsgebonden budget, en (3) invoering van een vermogenstoets in de AWBZ. Op wat langere termijn kunnen de via deze wet gefinancierde voorzieningen grotendeels worden herverkaveld over zorgverzekeraars (zorg) en gemeenten (welzijn, maatschappelijke ondersteuning).

Jongere generaties zullen moeten gaan sparen voor ouderenzorg, vergelijkbaar met de bestaande opzet van kapitaalgedekte aanvullende pensioenen.

Tot slot bespreken de auteurs twee beleidsopties om de steigerende zorguitgaven beter in toom te houden: beperking van het recht op zorg en beperking van het verzekerde pakket. Zij pleiten ervoor de ziektekostenverzekering in te snoeren tot dekking voor onverwachte en hoge uitgaven, die mensen niet direct uit hun eigen inkomen kunnen opvangen. Kleine en reguliere uitgaven kunnen voor eigen rekening komen. Wanneer patiënten bijvoorbeeld het inschrijf-

tarief van de huisarts (€ 52 per jaar) zelf gaan betalen, wordt jaarlijks ruim 0,8 mld euro op de zorguitgaven bespaard. Ook is het mogelijk een hogere eigen bijdrage te vragen voor verstrekkingen die niet op genezing, maar op verbetering van welzijn zijn gericht.

### Decentrale overheden (hoofdstuk 4)

Gemeenten, provincies en waterschappen verzorgen een groot deel van de door de overheid georganiseerde voorzieningen. *Allers* en *Hoeben* bespreken enkele ontwikkelingen in de financiële huishouding van deze decentrale overheden.

In de periode 1990–2007 schommelde het aandeel van de uitgaven van *gemeenten* in het bbp steeds rondom 11 procent. Het belang van eigen belastingen en heffingen in de totale ontvangsten van gemeenten groeide van 10 procent in 1990 tot bijna 15 procent in 2009. De betekenis van de algemene uitkering is eveneens flink toegenomen. Hiertegenover staat een daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen van 61 procent in 1990 naar 22 procent in 2009. Dit komt onder andere door de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering. Maar de gegroeide relatieve omvang van de algemene uitkering valt ook terug te voeren op de introductie (in 2008) van integratie- en decentralisatie-uitkeringen. Zij lopen mee in de algemene uitkering uit het gemeentefonds, maar hebben veel gemeen met specifieke uitkeringen en dragen zo bij aan de verrommeling van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten. Het algemene karakter van het gemeentefonds wordt bovendien aangetast door de sterke aandring van het Rijk om de autonome groei van het fonds (het zogeheten *accres*) voor bepaalde doelen in te zetten.

De afgelopen jaren hebben verschillende commissies aanbevelingen gedaan om het lokale belastinggebied flink te verruimen. Een studietoelichting van de Vereniging voor Belastingwetenschap concludeerde dat de in 2006 afgeschafte onroerendezaakbelasting voor gebruikers van woningen in ere kan worden hersteld. De verplichte vrijstellingen in de ozb zouden moeten vervallen. Minder voor de hand ligt de aanbeveling van deze commissie om gemeenten te laten meedelen in de opbrengst van een of meer rijksbelastingen. Bij deze constructie – *revenue sharing* – gaat het helemaal niet om eigen heffingen, waarvan het lokale en het provinciale bestuursniveau autonoom grondslag en tarief kunnen bepalen. Integendeel, *revenue sharing* is een variant op de aloude algemene uitkering – tot in de jaren tachtig werd het gemeentefonds gevoed met een vast percentage van de opbrengst van de rijksbelastingen. Uitbreiding van het decentrale belastinggebied zit overigens niet in het vat. Zij vereist sterkere knieën dan momenteel in Den Haag op voorraad zijn. Zou het lokale belastinggebied daadwerkelijk worden uitgebreid, dan ligt herinvoering van de ozb voor gebruikers van woningen inderdaad het meest voor de hand. Een andere mogelijkheid is de invoering van een gemeentelijk koppengeld, dat vergelijkbaar is met de ingezetenenheffing van de waterschappen. Aan een derde optie, de heffing van gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting, zijn diverse praktische en politieke problemen verbonden, maar onze zuiderburen hebben daar een werkbare oplossing voor gevonden.

De begrote uitgaven van de *provincies* zijn in de tweede helft van de jaren nul sterk opgelopen (met 55 procent), hoofdzakelijk als gevolg van toenemende inkomsten, vooral uit ontvangen dividenden en opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Bij de overige ontvangsten valt op dat het aandeel van de specifieke uitkeringen recent weer is gestegen van 41 naar 52 procent.

Deze stijging is veroorzaakt door een ruimer opgezette Brede doeluitkering verkeer en vervoer en door de totstandkoming van het Investeringsbudget landelijk gebied.

De financiering van de *waterschappen* wijkt af van die van gemeenten en provincies. De schappen bekostigen hun activiteiten nagenoeg geheel uit de opbrengst van eigen heffingen. Verschillende groepen betalen mee aan de kosten op basis van het belang dat zij worden geacht bij die activiteiten te hebben. Naarmate meer schappen bij deze kostentoedeling overstapten op de zogenaamde methode-Delfland, zijn in de periode 1998–2008 eigenaren van gebouwen en ingezetenen in verhouding aanzienlijk meer gaan betalen, ten gunste van de eigenaren van onbebouwde grond, die hun kostenaandeel zagen teruglopen van 31 tot 17 procent. Per 1 januari 2009 is de financiering van de schappen op een aantal punten veranderd. Het aandeel van de eigenaren ongebouwd liep hierdoor verder terug. Alle huishoudens zijn meer gaan betalen. *Allers* en *Hoeben* presenteren de lastenstijging voor een aantal huishoudentypen. Voor een eenpersoonshuishouden in een koopwoning met een WOZ-waarde van € 200.000 bedroeg de lastenstijging bijvoorbeeld 18 procent. Omdat het bedrag van de zuiveringsheffing (verving de vroegere verontreinigingsheffing) van 2008 op 2009 is gedaald, zagen grote vervuilers hun lasten sterker dalen dan kleine vervuilers. Het lijkt onwaarschijnlijk dat al deze mutaties in verschuldigde heffingen de wetgever bij de modernisering van de Waterschapswet helder voor ogen hebben gestaan.

### **Publieke verantwoording over Europees geld (hoofdstuk 5)**

Na het decentrale bestuursniveau krijgt het bovenationale niveau aandacht. *Van Roozendaal* bespreekt de verantwoording die de Europese Unie aan haar inwoners aflegt over de manier waarop de eigen middelen worden ontvangen en uitgegeven. De EU verkrijgt haar middelen uit verschillende soorten afdrachten van de lidstaten. In 2008 droeg Nederland voor bijna 6,9 mld euro (6 procent) aan de totale ontvangsten van de Unie bij. Het ontving uit Brussel nog geen 2,3 mld euro retour. De negatieve nettopositie van ons land bedroeg dus 4,6 mld euro. Alleen Duitsland droeg per saldo meer aan de Unie bij (11,3 mld euro). De positieve nettopositie (meer ontvangsten dan afdrachten) was het gunstigst voor Griekenland, Polen, Portugal en Spanje.

Viervijfde deel van de EU-uitgaven is bestemd voor landbouw en cohesie. Deze geldstromen worden samen met de lidstaten in gedeeld beheer (*shared management*) uitgegeven. Dit betekent dat de Europese Commissie en de lidstaten samen verantwoordelijk zijn voor een correcte besteding van de gelden. Het resterende een vijfde deel van de Europese gelden voor de lidstaten wordt besteed in direct beheer (*direct management*) door de Commissie zelf. Vier instanties zijn betrokken bij het toezicht op rechtmatigheid en doelmatigheid van de geldstromen naar en vanuit Brussel: (1) de directoraten-generaal van de Europese Commissie, (2) het Europese antifraudebureau OLAF, (3) de Europese Rekenkamer en (4) nationale autoriteiten.

Elk van de circa veertig directoraten-generaal en diensten van de EC publiceert een *annual activity report* (jaarverslag), met een daarbij horende betrouwbaarheidsverklaring. Daarbij kunnen zij op bepaalde punten een voorbehoud maken. Geen enkel directoraat-generaal blijkt tot nu toe een expliciet oordeel te geven over het functioneren van de lidstaten bij de besteding van Europese gelden. Veel beschikbare informatie blijft onder de korenmaat. De Commissie produceert een syntheseverslag op basis van informatie uit de *annual activity*

reports. Dit verslag kent een aantal aantoonbare zwaktes. Zo ontbreekt informatie over de rechtmatigheid of doelmatigheid van het beleid in de lidstaten.

Lidstaten dienen geconstateerde onregelmatigheden te melden aan de fraudewaakhond OLAF. Het aantal meldingen van lidstaten – in relatie tot de afgedragen traditionele eigen middelen, en de uitgaven voor het landbouwbeleid en het structuurbeleid – toont opvallend grote verschillen, mede doordat lidstaten hun eigen interpretatie koesteren welke voorvallen zij als onregelmatigheid kwalificeren. Het stemt tot zorg dat de Commissie er niet in slaagt zulke interpretatie- en nalevingsverschillen uit de wereld te helpen.

De Europese Rekenkamer (ERK) rapporteert jaarlijks over de betrouwbaarheid van de rekeningen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties. Hiervoor gebruikt de ERK slechts een beperkte steekproef van waarnemingen. De kwaliteit van de rapportages wisselt en de aanpak bij de onderliggende onderzoeken loopt uiteen. Maar er zijn ook verbeteringen opgetreden. Desondanks is het geconstateerde foutenpercentage erg hoog, met name bij de cohesie-uitgaven (boven de 10 procent). Nog altijd heeft de helft van de Europese begroting een foutenpercentage van meer dan 2 procent.

Lidstaten dienen volgens een in 2007 gesloten akkoord sindsdien vóór 15 februari een *annual summary* in te leveren over beschikbare onderzoeken en verklaringen over de besteding van EU-gelden in het voorafgaande kalenderjaar. De Commissie maakt deze echter niet openbaar, omdat de lidstaten hiervoor geen toestemming geven. Drie landen maken hun *summary* vrijwillig openbaar: Finland, Nederland en Zweden. Het is niet uitgesloten dat de druk vanuit het Europees Parlement toeneemt om in deze teleurstellende situatie verbetering te brengen. Het Verdrag van Lissabon kent hiertoe aan het parlement nieuwe bevoegdheden toe.

### **Het fiscale stelsel van de toekomst (hoofdstuk 6)**

Bovenberg en Stevens presenteren enkele hoofdlijnen van een in hun ogen dringend gewenste hervorming van het Nederlandse belastingstelsel. De auteurs concentreren zich daarbij op de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting.

Zij pleiten voor een bijstelling van het karakter van de inkomstenbelasting in de richting van een consumptiebelasting, bij voorkeur binnen een Europese aanpak. Een belangrijke vereenvoudigingsmogelijkheid ligt besloten in de overstap op een variant van de vlaktaks. Bij een vlaktaks betaalt elke belastingplichtige hetzelfde tarief over zijn inkomen in box 1 (inkomen uit onderneming of dienstbetrekking, sociale uitkeringen en pensioen). De voordelen van een vlaktaks mogen niet worden overdreven; ze liggen vooral op de terreinen van de politieke binding, eenvoud in de uitvoering, grotere transparantie en bestrijding van tariefarbitrage. De vlaktaks voor box 1-inkomsten laat zich verder gemakkelijk verbinden met de invoering van een loonsomheffing tegen eenzelfde tarief, die fungeert als verrekenbare voorheffing voor de inkomstenbelasting. De vlaktaks kan worden aangevuld met specifieke heffingskortingen ten gunste van hooguit een derde van de bevolking aan de onderkant van het inkomensgebouw en een vermogensrendementsheffing voor bezitters van omvangrijke vermogens. Aan de bovenkant van het loongebouw kan eventueel een speciale opslag op het vlakke tarief worden gelegd.

De onevenwichtigheden in het eigenwoningregime worden in de visie van beide auteurs hersteld door het eigen huis onder de reikwijdte van de vermogensrendementsheffing (box 3) te brengen, aangevuld met een basisvrijstelling voor de waarde van de woning om het modale



eigenwoningbezit te blijven stimuleren. Pensioenen blijven belast via de omkeerregel, maar de faciliteit voor het sparen voor de oude dag wordt in omvang beperkt. Het uitkeringstarief na het bereiken van de AOW-leeftijd gaat omhoog, zodat de omkeerregel niet langer een subsidie geeft op het uitstellen van consumptie.

De vermogensrendementsheffing maakt geen onderscheid tussen verschillende soorten vermogen: pensioenen, het vrijgespaarde deel van de eigen woning en liquide besparingen worden op dezelfde manier belast. Deze vermogensbestanddelen kunnen worden ingepast in een generieke levensloopvrijstelling. Fiscaal gedreven belastingarbitrage in de financiële markten wordt zo de pas afgesneden.

De volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet worden in de visie van *Bovenberg* en *Stevens* gefiscaliseerd.

De auteurs schetsen als eindstation een stelsel met een uniform btw-tarief tussen 20 en 25 procent, een vlaktakstarief tussen 36 en 40 procent in box 1, een vermogensbelasting van 1 procent (box 3) en een vennootschapsbelastingtarief van 20 procent.

De Nederlandse vennootschapsbelasting heeft in nationaal opzicht uitstralingseffecten naar de inkomstenbelasting (tariefverschillen stimuleren de vlucht in de BV) en zij moet internationaal passen binnen het spectrum van de tussen landen nogal uiteenlopende (effectieve) belastingdruk. De discriminatie van het risicodragende eigen vermogen van vennootschappen (dividend niet aftrekbaar) in vergelijking met vreemd vermogen (rente op leningen wél aftrekbaar bij de winstbepaling) moet verdwijnen. Invoering van een forfaitaire winstaftrek op basis van het eigen vermogen van ondernemingen zou deze discriminatie kunnen tegengaan en zou er tevens voor zorgen dat marginale investeringsbeslissingen niet langer worden verstoord en dat ondernemerschap niet wordt ontmoedigd. Deze wijziging belast tegelijkertijd de boven-normale rendementen van in Nederland gevestigde ondernemingen.

Door over te stappen op een ondernemingswinstbelasting valt een grotere rechtsvorm-neutraliteit te bereiken, die bestaande belemmeringen en transitiekosten elimineert en de innovatiekracht van het vaderlandse bedrijfsleven versterkt.

### **Meer voor minder: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hoofdstuk 7)**

In 2010 begint de voorbereiding van de *Financiële Perspectieven 2014–2020*. In dit document ligt de begroting van de Europese Unie voor de genoemde zevenjarige periode vast. Een groot deel van de EU-uitgaven is bestemd voor de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. *Peerlings* en *Dries* behandelen verleden en toekomst van het Europese landbouwbeleid. De doelstellingen van dit in de jaren vijftig en zestig van de grond gekomen beleid zijn: (1) verhoging van de productiviteit in de agrarische sector, (2) zo een redelijke levensstandaard bieden voor wie in die sector hun brood verdienen, (3) het stabiliseren van de prijsvorming op markten voor agrarische producten, (4) het verzekeren van voldoende aanbod, en (5) consumenten redelijke prijzen van landbouwproducten bieden. Een halve eeuw later neemt de landbouwsector in de nationale economie een veel minder prominente plaats in, de bijdrage van de sector aan de werkgelegenheid is in de meeste lidstaten relatief klein en agrarische producten nemen in het bestedingspatroon van consumenten een veel geringere plaats in dan destijds het geval was. Daarmee rijst de vraag in hoeverre de doelstellingen van het Europese landbouwbeleid vanuit nationale optiek nog relevant zijn.

De productiviteit van landbouw en veeteelt is met name in Nederland sterk gestegen, mede door schaalvergroting en intensivering, waarvan de nadelen geleidelijk steeds meer in het oog springen: dierziekten, aantasting van de leefomgeving. De tweede doelstelling is voor ons land van weinig betekenis, gezien de relatief hoge scholing van agrarische ondernemers en de reikwijdte van het stelsel van sociale zekerheid. Het belang van stabiele en redelijke voedselprijzen – de derde en de vijfde doelstelling – is fors verminderd, nu gezinnen nog maar 8 procent van hun inkomen aan landbouwproducten besteden. De vierde doelstelling – het verzekeren van voldoende aanbod – lijkt weinig relevant, gezien de wereldwijd lage prijzen voor agrarische producten en het nog grote potentieel om de productie uit te breiden.

Oorspronkelijk was het markt- en prijsbeleid het belangrijkste door de EU-autoriteiten ingezette instrumentarium. Om de prijs op een hoger dan marktconform niveau te stabiliseren werd de vraag kunstmatig opgevoerd (via exportsubsidies) en het totale aanbod verlaagd (via invoerbeperkingen). Deze handelsversturende maatregelen – de eerste pijler onder het Europese landbouwbeleid – liggen echter in toenemende mate onder vuur. Al een aantal jaren wordt de prijssteun onder druk van niet-EU-landen geleidelijk verminderd. Boeren ontvangen compensatie via directe inkomensbetalingen, de zogeheten bedrijfstoelagen. De hoogte van deze betalingen is afgeleid van historische activiteiten en productieniveaus. Wel brokkelt deze inkomenssteun langzaam af, want hij wordt niet gecorrigeerd voor de inflatie. Een deel ervan mag bovendien worden afgeroomd voor vooraf door de EU goedgekeurde doelen van plattelandsbeleid. Dit heet modulatie. De via modulatie vrijgespeelde middelen komen ten goede aan de lidstaten waar ze zijn opgebracht. Naar verwachting zal de betekenis van prijsmaatregelen de komende jaren verder verminderen. De toekomst van de directe inkomenssteun is minder duidelijk.

Het plattelandsbeleid vormt de tweede pijler onder het Europese landbouwbeleid. Deze steun gaat naar ondernemers die maatregelen treffen met positieve effecten op natuur, landschap en leefomgeving.

Nog in 2010 komt de Europese Commissie met een mededeling over de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. In de aanloop naar besluitvorming lijkt ons land in te zetten op verdere afbraak van prijssteun. Verder zouden directe inkomensstoelagen moeten worden omgevormd tot betalingen voor maatschappelijke diensten die de landbouwsector verleent. Deze inzet is begrijpelijk wanneer de doelstellingen van het Europese landbouwbeleid worden geëvalueerd met een Nederlandse bril op. Doordat de overige lidstaten in veel gevallen andere belangen hebben, staat te bezien in welk tempo de vaderlandse desiderata zullen worden gerealiseerd.

### **Inkomensbeleid (hoofdstuk 8)**

In verkiezingstijd krijgt de verdelingsfunctie van het overheidsoptreden volop aandacht. Wie dragen hoeveel bij aan de financiering van collectieve voorzieningen en wie hebben daarvan in verhouding het meeste profijt? In het slothoofdstuk bespreken *Pommer*, *Wildeboer Schut* en *De Kam* de inkomensontwikkeling en het inkomensbeleid van de afgelopen tien jaar.

Inkomen geeft beschikkingsmacht over goederen en diensten en is in belangrijke mate medebepalend voor de kwaliteit van de leefsituatie van individuen en van het huishouden waarvan zij deel uitmaken. De daling van het nationale inkomen in 2009 met 4 procent heeft aanvanke-lijk niet geresulteerd in een daarmee strokend welvaartsverlies van huishoudens. Initieel is de nationale verarming grotendeels opgevangen door bedrijven en zelfstandige ondernemers – die hun omzet en winstmarge zagen slinken –, en door de overheid, die heeft berust in sterk terugvallende belastingopbrengsten. Onvermijdelijk krijgen huishoudens op wat langere termijn de rekening van de Grote Recessie alsnog gepresenteerd, in de vorm van bezuinigingen en lastenverzwaringen.

De auteurs beklemtonen dat de marges voor het voeren van inkomensbeleid – gegeven de reeds door de overheid bewerkstelligde aanzienlijke herverdeling van inkomens – tamelijk smal zijn. Al geruime tijd aanvaardden beleidsmakers de bestaande inkomensongelijkheid als een feit. Wel leeft toegenomen maatschappelijk onbehagen over de ontwikkeling van de topinkomens, zowel in bedrijven als in delen van de (semi)publieke sector. Dit breed gedeelde ongenoegen heeft de wetgever tot nu toe niet aangespoord tot grote daadkracht. Wel is een poging gedaan enkele uitwassen via fiscale maatregelen af te straffen en is wetgeving in voorbereiding om de salarissen in de (semi)publieke sector in overeenstemming te brengen met de Balkenende-norm (130 procent van het ministers-salaris plus enkele emolumenten).

De welvaartsontwikkeling van huishoudens wordt in hoge mate bepaald door het beloop van het nationale inkomen. Dit was in het afgelopen decennium nogal ongelijkmatig: een groei van gemiddeld bijna 5 procent per jaar in de periode 1997–2000, in de periode 2000–2005 gemiddeld minder dan 1 procent per jaar en in de periode 2005–2008 iets meer dan 2 procent per jaar. Over dit gehele elfjarige tijdvak gerekend zagen huishoudens hun vrij beschikbare aandeel van het nationale inkomen met tien punten teruglopen, tot 55 procent. De rest van het inkomen viel in 2008 toe aan bedrijven (11 procent) en de overheid (34 procent). De overheidsuitgaven voor goederen met individueel profijt, zoals zorg, onderwijs en openbaar vervoer, stegen in de periode 1997–2008 dubbel zo snel als het nationale inkomen. Huishoudens genieten deze voorzieningen in de vorm van niet vrij beschikbaar inkomen, dat is gebonden aan de consumptie van door de overheid beschikbaar gestelde voorzieningen. In feite is de ‘kotschool-economie’ hiermee flink opgerukt. Huishoudens hebben een deel van de achterblijvende groei van hun vrij beschikbare inkomen gecompenseerd door in te teren op eerder gevormde bespa-ringen, of door schulden aan te gaan.

Het beschikbaar inkomen nam in de beschouwde periode met gemiddeld 1,6 procent per jaar toe. De spoeling werd dunner door de bevolkingsaanwas (deze slokte 0,5 procentpunt op) en de groei van het aantal huishoudens ten opzichte van de bevolkingsgroei. De gezinsverdun-ning hapte nog eens 0,4 procentpunt weg. Gerekend per huishouden groeide het inkomen in de periode 1997–2008 dus slechts met gemiddeld 0,7 procent per jaar.

De auteurs presenteren vervolgens een gedetailleerd beeld van het beloop van het gemiddelde besteedbare huishoudeninkomen over de periode 1997–2007. De inkomensontwik-keeling was in zoverre evenwichtig dat alle onderscheiden huishoudenstypen er gemiddeld op vooruitgingen, al waren er ook duidelijke verschillen. Zo steeg het inkomen van tweeverdieners zonder kinderen aanzienlijk sterker dan gemiddeld.

De inkomensongelijkheid is in de jaren nul licht toegenomen, vooral doordat het aandeel van de top tien van de huishoudens is gegroeid. De toename van de inkomensongelijkheid wordt onderschat, doordat het Centraal Bureau voor de Statistiek hoofdzakelijk gebruik maakt van gegevens van de Belastingdienst, waardoor de invloed van belastingbesparende constructies, zoals de vlucht in de BV, buiten beeld blijft. De onderkant van de inkomensverdeling laat een betrekkelijk stabiel beeld zien. Volgens het basisbehoeftecriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau leeft steeds ongeveer 3 à 3,5 procent van de bevolking in armoede. Opvallend is het geringe percentage 65-plussers dat zich onder de armoedegrens bevindt.

Een internationale vergelijking bevestigt dat ons land bij de meest welvarende in Europa hoort. Dit blijkt ook uit de misère-index. Deze kijkt niet naar de productie per hoofd, maar let op het niveau van de werkloosheid, de inflatie en het begrotingstekort van de overheid. In 2008 boekte ons land op de misère-index de allerlaagste score.

## Auteurs

Dr. M.A. Allers. Directeur, Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO) en Universitair hoofddocent, Rijksuniversiteit Groningen

Prof. dr. P.T. de Beer. Bijzonder hoogleraar Arbeidsverhoudingen, Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) en De Burcht (Centrum voor Arbeidsverhoudingen)

Prof. dr. A.L. Bovenberg. Netspar hoogleraar, Universiteit van Tilburg en plaatsvervangend kroonlid van de Sociaal-Economische Raad

Dr. L.K.E. Dries. Universitair docent, Leerstoelgroep Agrarische economie en plattelandsbeleid, Wageningen UR

Prof. dr. N.M. van Gestel. Bijzonder hoogleraar Nieuwe sturingsvormen in sociale zekerheid en arbeidsvoorziening, Universiteit van Tilburg, en Universitair hoofddocent Bedrijfswetenschappen, Radboud Universiteit Nijmegen

Prof. dr. W. Groot. Hoogleraar Gezondheidseconomie, Universiteit Maastricht, columnist bij o.a. *het Financieele Dagblad* en lid van de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg

Dr. C. Hoeben. Onderzoeker, Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen

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

Prof. dr. H. Maassen van den Brink. Hoogleraar Economie, Universiteit van Amsterdam, columnist bij o.a. *het Financieele Dagblad* en lid van de Raad van Toezicht van het LUMC Leiden

Dr. M.J.S.M. van der Meer. Ten tijde van het schrijven van het hoofdstuk Universitair hoofddocent, Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies (AIAS) van de Universiteit van Amsterdam, momenteel directeur van het Expertisecentrum Beroepsonderwijs (ECBO)

Dr. ir. J.H.M. Peerlings. Universitair hoofddocent, Leerstoelgroep Agrarische economie en plattelandsbeleid, Wageningen UR

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

Dr. P.J.A.J. van Roozendaal. Projectleider bij de Algemene Rekenkamer. Hij leidt onderzoek naar besteding van Europese gelden, informatievoorziening over nieuw EU-beleid, en naleving en effecten van EU-beleid in Nederland

Prof. dr. L.G.M. Stevens. Emeritus hoogleraar, Erasmus Universiteit Rotterdam en kroonlid van de Sociaal-Economische Raad

Drs. J.M. Wildeboer Schut. Wetenschappelijk medewerker, Onderzoeksgroep Arbeid, Inkomen & Sociale Zekerheid, Sociaal en Cultureel Planbureau

# Afkortingen

|       |                                                                          |
|-------|--------------------------------------------------------------------------|
| AAR   | annual activity report (jaarverslag van directoraten-generaal van de EU) |
| AAW   | Algemene Arbeidsongeschiktheidswet                                       |
| ABC   | allowance for business capital                                           |
| Abw   | Algemene bijstandswet                                                    |
| ACE   | allowance for corporate equity                                           |
| AFM   | Autoriteit Financiële Markten                                            |
| Anw   | Algemene nabestaandenwet                                                 |
| AOW   | Algemene Ouderdomswet                                                    |
| AWBZ  | Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten                                     |
| AWIR  | Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen                             |
|       |                                                                          |
| bbp   | bruto binnenlands product                                                |
| BBV   | Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies              |
| BKZ   | Budgettair Kader Zorg (budgetdisciplinesector)                           |
| bni   | bruto nationaal inkomen                                                  |
| btw   | belasting over de toegevoegde waarde (omzetbelasting)                    |
| BV    | besloten vennootschap                                                    |
| BZK   | Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van –)             |
|       |                                                                          |
| cao   | collectieve arbeidsovereenkomst                                          |
| CBIT  | comprehensive business income tax                                        |
| CBS   | Centraal Bureau voor de Statistiek                                       |
| CDA   | Christen Democratisch Appel                                              |
| CEP   | Centraal Economisch Plan                                                 |
| COELO | Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden           |
| CPB   | Centraal Planbureau                                                      |
| CWI   | Centrum voor Werk en Inkomen                                             |

|        |                                                                                         |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| DAS    | déclaration d'assurance                                                                 |
| DBC    | diagnosebehandelcombinatie                                                              |
| DG     | directoraat-generaal                                                                    |
| DNB    | De Nederlandsche Bank                                                                   |
| Ecofin | Economische Zaken en Financiën (Raad van ministers van –)                               |
| EMU    | Economische en Monetaire Unie                                                           |
| ERK    | Europese Rekenkamer                                                                     |
| EU     | Europese Unie                                                                           |
| EV     | Economische Verkenning                                                                  |
| GLB    | Gemeenschappelijk Landbouwbeleid                                                        |
| IB     | inkomstenbelasting                                                                      |
| IBO    | Interdepartementaal Beleidsonderzoek                                                    |
| ICT    | informatie- en communicatietechnologie                                                  |
| IOAW   | Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers   |
| IOAZ   | Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen |
| IPO    | Inkomenspanelonderzoek                                                                  |
| IPO    | Inter Provinciaal Overleg                                                               |
| IRO    | individuele re-integratieovereenkomst                                                   |
| LNV    | Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministerie van –)                                 |
| mep    | macro-economische progressiefactor                                                      |
| mld    | miljard                                                                                 |
| mln    | miljoen                                                                                 |
| MLT    | middellangetermijn(prognose)                                                            |
| NPM    | New Public Management                                                                   |
| OECD   | Organisation for Economic Co-operation and Development                                  |
| OEM    | overige eigen middelen (van decentrale overheden)                                       |
| OLAF   | Office Européen de Lutte Anti-fraude                                                    |
| ozb    | onroerendezaakbelasting(en)                                                             |
| pgb    | persoonsgebonden budget                                                                 |
| PvdA   | Partij van de Arbeid                                                                    |
| PVV    | Partij voor de Vrijheid                                                                 |



|         |                                                            |
|---------|------------------------------------------------------------|
| Rbg-eng | rijksbegroting in enge zin (budgetdisciplinesector)        |
| Rfv     | Raad voor de financiële verhoudingen                       |
| RVZ     | Raad voor de Volksgezondheid en Zorg                       |
| RWI     | Raad voor Werk en Inkomen                                  |
| RWW     | Rijksgroepsregeling werkloze werknemers                    |
| SP      | Socialistische Partij                                      |
| SUWI    | Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen           |
| SVB     | Sociale Verzekeringsbank                                   |
| SVr     | Sociale Verzekeringsraad                                   |
| SZA     | Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (budgetdisciplinesector) |
| SZW     | Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van –)        |
| uvi     | uitvoeringsinstelling                                      |
| UWV     | Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen               |
| VNG     | Vereniging van Nederlandse Gemeenten                       |
| vpb     | vennootschapsbelasting                                     |
| VVD     | Volkspartij voor Vrijheid en Democratie                    |
| VWS     | Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van –)       |
| Wajong  | Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten         |
| WAO     | Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering                |
| WAZ     | Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen        |
| WFR     | Weekblad fiscaal recht                                     |
| WGA     | werkhervatting gedeeltelijk arbeidsgeschikten (Regeling –) |
| WIA     | Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen                   |
| Wmo     | Wet maatschappelijke ondersteuning                         |
| WOZ     | (Wet) waardering onroerende zaken                          |
| WTO     | World Trade Organization                                   |
| WW      | Werkloosheidswet                                           |
| WWB     | Wet werk en bijstand                                       |
| Zvw     | Zorgverzekeringswet                                        |
| ZW      | Ziektewet                                                  |
| zzp     | zelfstandige zonder personeel                              |



# Economie en overheidsfinanciën

C.A. de Kam

## 1.1 Inleiding

In de kleine uurtjes van 20 februari 2010 struikelde ook het vierde kabinet onder leiding van premier Balkenende voortijdig. Na de val van het kabinet draaiden ambtenaren, persoonlijk rekentuig en kopieerapparaten in Den Haag overuren. Twintig heroverwegingswerkgroepen, een commissie die zich bezint op de toekomst van het belastingstelsel en de Studiegroep Begrotingsruimte, zetten alles op alles om hun rapporten op 1 april 2010 gereed te hebben. Alleen de Studiecommissie belastingstelsel bleek uiteindelijk een paar dagen extra nodig te hebben. Politieke partijen – op dat moment al druk doende met het opstellen van hun ontwerp-programma voor de vervroegde Kamerverkiezingen – beschikten nu over een stapel analyses om de door de Grote Recessie ontspoorde overheidsfinanciën in de aankomende kabinets-periode weer op de rails te zetten.

Dat er iets moet gebeuren staat voor alle partijen uit het politieke spectrum buiten kijf. Twee publicaties van het Centraal Planbureau (CPB) zetten de toon. Het *Centraal Economisch Plan 2010* (CEP) toont voor het lopende jaar een begrotingstekort van omstreeks 6 procent van het bruto binnenlands product (bbp).<sup>1</sup> De economische groei op middellange termijn houdt blijkens de vrijwel tegelijk met het CEP verschenen *Economische Verkenning 2011–2015* niet over.<sup>2</sup> Met dank aan het conjuncturele herstel zou het begrotingstekort – overigens onder nogal gedurfde veronderstellingen – in 2015 kunnen zijn gedaald tot 3 procent van het bbp. De *Economische Verkenning* vat ook de voornaamste uitkomsten samen van de op dat moment nog niet gepubliceerde derde *Ageing*-studie van het planbureau. Deze samenvatting maakt duidelijk dat ingrijpende maatregelen nodig zijn om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn zeker te stellen.

Al bestaat van links tot rechts consensus dat de schatkist in zwaar weer verkeert, de opvattingen van politieke partijen over aard en fasering van te nemen maatregelen lopen, niet verwonderlijk, behoorlijk uiteen. Afgaande op de ontwerpverkiezingsprogramma's kiest 'links'

1 Centraal Planbureau (2010a).

2 Centraal Planbureau (2010b).

– geheel volgens verwachting – voor geringere bezuinigingen en trekt het voor de sanering van de overheidsfinanciën meer tijd uit. ‘Rechts’ pleit voor dieper ingrijpende en sneller te implementeren ombuigingen. De grootste middenpartij – het Christen Democratisch Appel – zit daar volgens verwachting tussenin, maar helt over naar rechts.

De politieke situatie rechtvaardigt dat ditmaal in diverse hoofdstukken van het jaarboek nadrukkelijk wordt teruggeblikt, zowel op de prestaties van het in februari 2007 aangetreden kabinet-Balkenende IV,<sup>3</sup> als soms ook op ontwikkelingen in voorafgaande decennia. Zo’n lange-termijnperspectief bevat bijvoorbeeld een waarschuwing aan het adres van politici die van plan zijn de uitvoeringsorganisatie van de sociale zekerheid opnieuw op de schop te nemen.<sup>4</sup> Mogelijkheden om via het overheidsbeleid de bestaande personele inkomensverdeling verder bij te sturen mogen niet worden overschat.<sup>5</sup>

Dit inleidende hoofdstuk bespreekt de vooruitzichten voor de Nederlandse economie en de overheidsfinanciën op korte termijn (onderdeel 1.2) en op middellange termijn (onderdeel 1.4). Een intermezzo (onderdeel 1.3) evalueert het begrotingsbeleid van het kabinet-Balkenende IV. In het laatste onderdeel (1.5) staat de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn centraal.

## 1.2 Korte termijn: bescheiden economisch herstel

### 1.2.1 Economie

De Grote Recessie raakte de Nederlandse economie gevoelig. In 2009 zakte de vraag naar goederen en diensten in: het bbp kromp met 4 procent. Weliswaar steeg de productie van de zorgsector en het overheidsapparaat nog met 1,5 procent, maar industrie en commerciële dienstverlening werden hard getroffen met productiedalingen van 6 à 9 procent.<sup>6</sup> Voor 2010 en 2011 voorziet het CPB een bescheiden herstel. In 2010 groeit de Nederlandse economie naar verwachting met 1½ procent. Het jaar daarop kan de groei uitkomen op 2 procent (tabel 1.1). Desondanks ligt eind 2011 het productievolume nog altijd onder het niveau van begin 2008.<sup>7</sup> De onzekerheden hoe de internationale en de Nederlandse economie zich in de ramingsperiode 2010–2011 ontwikkelen, zijn groot. Het gaat daarbij vooral om het internationale beeld, want het voorziene herstel volgt bijna volledig uit het verwachte aantrekken van de wereldhandel. Wanneer overheden en centrale banken wereldwijd een daadkrachtig begin maken met het terugdraaien van het macro-economische stimuleringsbeleid, bestaat gerede kans dat dit een domper zet op de afzetperspectieven van de Nederlandse exporteurs en daarmee op de groei-vooruitzichten voor de nationale economie. Een nieuwe diepe vertrouwenscrisis door hoge begrotingstekorten en oplopende schulden van nationale overheden kan het uitzicht op herstel verduisteren.

In beide ramingsjaren is gemiddeld een half miljoen personen werkloos, wat overeenkomt met 6½ procent van de beroepsbevolking. Eerder rekende het CPB met een aanzienlijk

3 Zie onderdeel 1.3 voor een terugblik op het in de periode 2007–2010 gevoerde begrotingsbeleid.

4 Zie onderdeel 2.6.

5 Zie onderdeel 8.2.2.

6 Centraal Planbureau (2010a), 47.

7 Centraal Planbureau (2010a), 43.

sterkere oploep van de werkloosheid. De toegenomen flexibiliteit van de Nederlandse economie is klaarblijkelijk onderschat. Bedrijven hebben de terugval in de productie deels goedgemaakt door hun werknemers minder uren te laten werken, mede via het tijdelijke instrument van de deeltijd-WW. Daarnaast hebben zelfstandigen zonder personeel een deel van de klap opgevangen.<sup>8</sup>

De gemiddelde contractloonstijging is naar verwachting gelijk aan de inflatie: in 2010 1¼ procent en in 2011 1½ procent. Voor wie hun baan niet zijn kwijtgeraakt blijft de directe pijn van de crisis tot nu toe beperkt. In 2009 steeg de koopkracht zelfs nog! In 2010 en 2011 komt deze onder druk te staan. Toch verbetert de koopkracht in de periode 2008–2011 cumulatief met ¾ procent, doordat de gevolgen van de crisis vooralsnog grotendeels zijn *verschmerzt* in de overheidsfinanciën.<sup>9</sup>

De gevolgen van de Grote Recessie voor de overheidsfinanciën zijn dan ook ronduit dramatisch. In 2008 liet de begroting nog een overschot zien. Dit sloeg vorig jaar om in een fors tekort, dat in 2010 nog hoger oploopt. Door de hoge tekorten dikt de overheidsschuld snel aan. Van 2007 op 2011 stijgt de schuld met 160 mld euro. Dit is een bruto cijfer. Een deel van de gegroeide schuld is in het noodlijdende bankwezen gestoken, via kapitaaldeelnames en leningen. In zoverre staat nieuw bezit van de overheid tegenover de aangegane schuld. Maar ook de netto schuld is sterk gestegen, met 115 mld euro. De achtergronden van deze schuldexplosie zijn bekend. Hier en elders heeft het door overheden en monetaire autoriteiten gevoerde beleid weten te voorkomen dat de wereldeconomie tachtig jaar na de *Great Crash* van 1929 opnieuw zou wegzinken in een jarenlangdurende diepe depressie. In eigen land hebben beleidsmakers in Den Haag berust in de als gevolg van de economische krimp aanzienlijke terugval van de belasting- en premieontvangsten. Tegenvallers bij de uitkeringen aan werklozen en extra uitgaven om de ergste gevolgen van de financieel-economische crisis op te vangen zijn – dit in afwijking van de begrotingsregels – niet gepareerd met extra ombuigingen, die de crisis slechts zouden hebben verergerd. De prijs van dit anticyclische beleid valt na te lezen in de begrotingsstaat Nationale Schuld (IXA) voor 2010 en latere jaren.

Tabel 1.1 Kerngegevens voor Nederland, 2008–2011

|                                           | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-------------------------------------------|------|------|------|------|
| Binnenlandse productie (verandering in %) | 2    | –4   | 1½   | 2    |
| Werkloosheid (niveau x 1.000 personen)    | 304  | 379  | 500  | 500  |
| Consumentenprijsindex (verandering in %)  | 2,5  | 1,2  | 1¼   | 1½   |
| Koopkracht, mediaan alle huishoudens (%)  | –0,1 | 1,6  | –½   | –¼   |
| Begrotingssaldo (mld euro)                | 2    | –28  | –37  | –30  |
| Overheidsschuld (mld euro)                | 347  | 354  | 389  | 418  |
| Bruto binnenlands product (mld euro)      | 596  | 572  | 585  | 606  |

Bron: Centraal Planbureau (2010a), 13 en 110–114

8 Zie voor een nadere analyse Centraal Planbureau (2010a), 97–107.

9 Centraal Planbureau (2010a), 14.

Over haar snel stijgende schuld moet de overheid, zoals iedere schuldenaar, rente betalen. De rentelasten lopen dan ook op. Op dit moment kan de Nederlandse staat nog lenen tegen een ongebruikelijk lage rente. Wanneer de overheidsschuld – hier en elders – sterk blijft stijgen, gaat de lange rente onherroepelijk omhoog. Bovendien komt er mogelijk een moment waarop beleggers in staatsschuld – ook in schuld van landen met een uitstekende reputatie, zoals Duitsland en Nederland – gaan twijfelen of zij al hun geld wel terug zullen zien. Zij vragen dan een hogere rente: de gewone rente plus een risico-opslag. Dit maakt niet alleen het aangaan van nieuwe schuld duurder, ook de herfinanciering van al bestaande schuld loopt dan meer in de papieren. Spiralende rentelasten dreigen het tekort op de begroting verder op te stuwten, tenzij op andere overheidsuitgaven wordt bezuinigd of de belastingen omhoog gaan. Neemt het tekort verder toe, dan moet de minister van Financiën een nog hogere risico-opslag betalen. Zo verzeilen de overheidsfinanciën in een gevaarlijke draaikolk. Het geval Griekenland illustreert wat dan kan gebeuren.

Om zo'n heilloze ontwikkeling te keren, dient tijdig de tering naar de nering te worden gezet. Gelukkig verdwijnt een deel van het begrotingstekort vanzelf wanneer de economische groei weer aantrekt. De belastingen brengen meer op, *du moment* dat iedereen het geld weer laat rollen, terwijl minder geld voor uitkeringen aan werklozen nodig is. De harde kern van het tekort, geschoond voor de invloed van de stand van de conjunctuur, valt evenwel uitsluitend aan te pakken via bezuinigingen of lastenverzwaringen. Hoe groot dit structurele tekort (tabel 1.2, onderste regel) op het moment is, laat zich lastig bepalen. De daarvoor door economen gebruikte modellen zijn niet opgewassen tegen de huidige uitzonderlijke omstandigheden. Bovendien bestaat onzekerheid over de in de toekomst haalbare economische groei. Bij eerdere kabinetsformaties rekenden politici op gemiddeld 2 procent groei per jaar, of nog een fractie meer. Voor aankomende kabinetsperiodes mag structureel met ten hoogste 1,5 procent groei worden gerekend, aangezien de beroepsbevolking nog maar weinig toeneemt.<sup>10</sup> De babyboomers verlaten massaal de arbeidsmarkt en in hun plaats komen minder jongeren terug. Tot voor kort dijde de beroepsbevolking flink uit, doordat steeds meer gehuwde vrouwen aan het werk bleven of opnieuw toetraden tot de arbeidsmarkt. Maar die bron van extra arbeidskrachten begint op te drogen. Omdat de economie nog uit het dal klautert, ligt de *feitelijke* bbp-groei in de periode 2011–2015 iets hoger dan de structurele:  $1\frac{3}{4}$  procent per jaar; zie verder in onderdeel 1.4.1.

### 1.2.2 Overheidsfinanciën

Door de economische crisis zijn de vaderlandse overheidsfinanciën ontspoord. Bij zijn aantreden mikte het kabinet-Balkenende IV op een begrotingsoverschot aan het einde van de rit ter grootte van 1 procent van het bbp. De huidige raming voor 2011 is een tekort van bijna 5 procent bbp (tabel 1.2). Dit ontstaat – zoals al aangegeven – zowel door hogere uitgaven als door aanzienlijk lagere ontvangsten. Tussen 2007 en 2011 verslechtert het feitelijke begrotingssaldo met 5,1 procent bbp. Ook het structurele – voor de conjunctuur geschoonde – saldo is in deze periode aanzienlijk verslechterd, naar raming met 3,5 procent bbp.<sup>11</sup> De belangrijkste onderlig-

<sup>10</sup> Centraal Planbureau (2010b), 18.

<sup>11</sup> Centraal Planbureau (2010a), 69 en Ministerie van Financiën (2010), 20.

gende oorzaak is dat bij het opstellen van het regeerakkoord is uitgegaan van een achteraf gezien te hoge schatting van de (potentiële) economische groei.

Het beslag vanuit de collectieve sector op het nationale inkomen pleegt te worden uitgedrukt in de collectieve-uitgavenquote: de collectieve uitgaven als percentage van het bbp. In de jaren 2008–2011 loopt de uitgavenquote met vijf procentpunten van het bbp op, doordat de uitgaven bij ongewijzigd beleid doorgroeien conform de afspraken uit het Coalitieakkoord. Daar komen nu extra uitgaven door de crisis bij: werkloosheidsuitgaven, toenemende rentelasten en uitgaven die zijn bedoeld als tijdelijke stimulering van de economie. Ook het noemereffect speelt een rol: de stijgende uitgaven (in de teller van de breuk) worden gedeeld door een in 2009 en 2010 gekrompen bbp (de noemer van de breuk). Hierdoor vliegt de uitgavenquote omhoog.

Vermoedelijk presenteert het CEP 2010 een te rooskleurig beeld van de ontwikkeling van de collectieve uitgaven. Voor elk jaar uit de periode 2008–2011 zijn aan het begin van de kabinetsperiode uitgavenkaders vastgesteld voor de drie budgetdisciplinesectoren: de rijksbegroting, de sociale zekerheid en de zorg. Het planbureau hanteert als stilzwijgend uitgangspunt dat overschrijdingen van deze kaders in 2010 – die afgaande op berichten in de media kunnen oplopen tot richting 3 mld euro<sup>12</sup> – afdoende zullen worden gecompenseerd. De kans dat de budgetdiscipline strikt wordt gehandhaafd lijkt evenwel niet zo groot te zijn. Demissionaire bewindslieden die een *spending department* beheren zijn hiervoor niet (langer) optimaal gemotiveerd en voor behandeling van controversieel verklaarde bezuinigingen ontbreekt het parlementaire draagvlak. Daarbij komt dat de overschrijdingen in 2010 eens te meer zijn geconcentreerd bij de zorguitgaven. In deze sector is – naar de ervaring leert – voor de *take-off* van ombuigingen een lange startbaan nodig. Verder constateert het CPB zelf al een ander probleem. In 2011 kan – zo nam het kabinet in maart 2009 bij de besluitvorming over het Aanvullend Beleidsakkoord aan – pakweg 3,2 mld euro worden bezuinigd door een beperkte groei van de lonen in de collectieve sector en van de uitkeringen.<sup>13</sup> Dit veronderstelde een nominale nullijn in nadien nieuw afgesloten cao's, waarvan geen sprake is. Hierdoor wordt de ingeboekte besparing slechts voor een deel gerealiseerd, aangezien het kabinet geen andere daartoe strekkende maatregelen heeft genomen.<sup>14</sup>

Tabel 1.2 Kerngegevens collectieve financiën (procenten van het bbp)

|                             | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|-----------------------------|------|------|------|------|
| Collectieve uitgaven        | 46,3 | 50,5 | 51,0 | 50,3 |
| Belastingen en premies      | 39,1 | 38,1 | 37,9 | 38,4 |
| Overige ontvangsten         | 7,6  | 7,5  | 6,8  | 6,9  |
|                             | 46,7 | 45,6 | 44,7 | 45,3 |
| Feitelijk begrotingssaldo   | 0,3  | -4,9 | -6,3 | -4,9 |
| Structureel begrotingssaldo | -0,7 | -5,5 | -4,9 | -4,2 |

Bron: Centraal Planbureau (2010a), 70

<sup>12</sup> 'De Jager houdt hand op de knip', bericht in *het Financieel Dagblad*, 15 april 2010, 3.

<sup>13</sup> Tweede Kamer (2008–2009a), 10.

<sup>14</sup> Centraal Planbureau (2010a), 72.

Het collectievelastenpeil geeft de totale opbrengst van belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen als percentage van het bbp. Gecorrigeerd voor de effecten van beleidsmaatregelen dalen de belasting- en premieontvangsten in 2009 sterker dan het bbp: het lastenpeil zakt met een vol procentpunt. Vooral de opbrengst van belastingen die samenhangen met bedrijfswinsten, de aanschaf van duurzame goederen (auto's) en de aankoop van bestaande woningen daalt fors. Verder lopen de btw-ontvangsten sterker terug dan het bbp. Ook in 2010 blijft de endogene ontwikkeling van de belasting- en premieontvangsten naar verwachting achter bij de ontwikkeling van het bbp.<sup>15</sup> Dat de macro-economische progressiefactor (mep) beneden de 1 duikt, lijkt geen incidenteel verschijnsel meer te zijn. De Studiecommissie belastingstelsel signaleert dat de waarde van de mep gemiddeld genomen over de afgelopen tien jaar beneden de 1 lag; zij concludeert echter tevens dat dit niet wil zeggen dat dit in de toekomst eveneens het geval zal zijn.<sup>16</sup> Waarvan akte.

### 1.3 Begrotingsbeleid 2007–2010: evaluatie en lessen voor de toekomst<sup>17</sup>

#### 1.3.1 Een zelfevaluatie

Het Ministerie van Financiën heeft het budgettaire beleid en de toepassing van de begrotingssystematiek in de jaren 2007–2010 geëvalueerd. Specifiek doel van deze zelfevaluatie was te onderzoeken in welke mate de kaders voor uitgaven en inkomsten van de collectieve sector in deze periode zijn gehandhaafd en of de doelstelling voor het structurele begrotingssaldo is gehaald. De voornaamste conclusies luiden als volgt:

- In 2008 is het uitgavenkader gehandhaafd, in 2009 en 2010 is het met 5,1 mld respectievelijk 6,0 mld euro overschreden. In deze overschrijdingen is berust om de schade aan de economie als gevolg van de uitzonderlijk zware recessie niet te vergroten.
- Voor het overige zijn de 'reguliere' uitgavenkaders in hun totaliteit gehandhaafd.
- Het kader voor de zorguitgaven is evenwel geschoonde, cumulatief met 1,0 mld euro en zelfs met 3,2 mld euro wanneer de tussentijdse ophoging van de kaders bij de kabinetsformatie in 2007 wordt meegenomen.
- Het kabinet heeft de lasten met 0,8 mld euro méér verlicht dan bij de formatie was afgesproken.
- Het structurele, voor de invloed van de conjunctuur geschoonde begrotingssaldo is niet met de beoogde 0,5 procentpunt van het bbp verbeterd, maar sinds 2008 juist met 3,5 procentpunt verslechterd.

Het in deze zelfevaluatie voor 2010 en 2011 gepresenteerde cijferbeeld getuigt van mogelijk niet door de feiten gerechtvaardigd optimisme, mede gezien de beleidsimpassie waarin ons land sinds de val van het kabinet-Balkenende IV verkeert. Dit onderdeel besteedt achtereenvolgens aandacht aan het trendmatige begrotingsbeleid (1.3.2), de overschrijdingen van het uitgavenkader (1.3.3), een definitiekwestie bij het inkomstenkader (1.3.4), de ontwikkeling van het structurele (1.3.5), het feitelijke (1.3.6) en het houdbare (1.3.7) begrotingssaldo, en ten slotte aan een

<sup>15</sup> Centraal Planbureau (2010a), 79.

<sup>16</sup> Studiecommissie belastingstelsel (2010), 14.

<sup>17</sup> Dit onderdeel stoelt op De Kam (2010).



remedie tegen de aanhoudend omvangrijke overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg (1.3.8).

### 1.3.2 Trendmatig begrotingsbeleid

Alle ter zake kundige waarnemers zijn het er wel over eens dat het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid, zoals nadien nog verfijnd, wezenlijk bijdraagt aan de beheersbaarheid van de collectieve uitgaven en meer bestuurlijke rust heeft gebracht. Kenmerkend voor de nu al 16 jaar lang toegepaste begrotingssystematiek is het sturen op:

- vooraf vastgestelde kaders (plafonds) voor de (netto reële) uitgaven van drie budgetdiscipline-sectoren, die niet mogen worden overschreden, en
- een vooraf vastgesteld inkomstenkader,

waarbij:

- inkomsten en uitgaven van de collectieve sector strikt gescheiden worden behandeld,
- een ambitie voor het na te streven (structurele) begrotingssaldo is geformuleerd, en
- sinds 2007 wordt uitgegaan van een 'realistische' prognose van de economische groei.

Er is één hoofdmoment in de lente, waarop jaarlijks besluitvorming plaatsvindt over de begroting voor het daaropvolgende kalenderjaar.

### 1.3.3 Uitgavenkader

Bij alle successen die zijn geboekt, leidt een terugblik op het recent gevoerde begrotingsbeleid direct tot drie kritische observaties. Allereerst blijkt de systematiek kwetsbaar te zijn bij het (tussentijds) aantreden van een nieuw kabinet. Ieder kabinet stelt zijn eigen kaders vast voor de ontwikkeling van relevant verklaarde uitgaven en inkomsten van de collectieve sector. Vertrekpunt daarbij is de uitgavenontwikkeling bij ongewijzigde voortzetting van het beleid, aangevuld met de gevolgen van bij de formatie afgesproken intensiveringen en ombuigingen. Bij de formulering van het vertrekpunt ontstaat ruimte voor een 'kadersprong', omdat nog niet gecompenseerde overschrijdingen van het oude kader in het nieuwe kader worden geabsorbeerd als uitgaven bij ongewijzigd beleid. In geringe mate lijkt hiervan sprake te zijn geweest na de val van het kabinet-Balkenende I. Het ging toen om een opwaartse bijstelling van per saldo 0,6 mld euro (tabel 1.3, eerste kolom). Bij de correctie van het Budgettair Kader Zorg (BKZ) met 1,4 mld euro ging het destijds duidelijk niet om een door het kabinet-Balkenende II afgesproken intensivering, maar werd een forse overschrijding van het oude kader 'witgewassen'. Duidelijker nog deed dit fenomeen zich voor in februari 2007, toen het uitgavenkader voor de periode 2004–2007 uit het Hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II als onderdeel van het Coalitieakkoord met 3,6 mld euro is opgerekt tot het kader waarmee het kabinet-Balkenende IV van start ging (tabel 1.3, zesde kolom). Bij deze gelegenheid werd het BKZ zelfs opgeblazen met 2,2 mld euro, terwijl bij de formatie afgesproken intensiveringen en ombuigingen in de zorg elkaar voor de periode 2008–2011 in evenwicht hielden (elk een half miljard euro).<sup>18</sup> Ook hier was dus sprake van een omvangrijke 'witwasoperatie'.

<sup>18</sup> Tweede Kamer (2006–2007a), 39.

Ten tweede is de begrotingssystematiek in de afgelopen 15 jaar slechts tweemaal werkelijk op de proef gesteld: na de forse recessie aan het begin van deze eeuw en door de Grote Recessie van 2009. In beide gevallen bleek het kader niet (volledig) houdbaar te zijn. In 2003 is het uitgavenkader uiteindelijk in geringe mate overschreden (tabel 1.3, tweede kolom), terwijl de lasten extra zijn verzwaaard. Voor de jaren 2009, 2010 en 2011 zijn de uitgavenkaders zélf gecorrigeerd, te weten voor het saldo van mutaties in de ruilvoet en de werkloosheidsuitgaven sinds de *Miljoenennota 2009*. Extra uitgaven om de economie te stimuleren zijn bovendien buiten het uitgavenkader geplaatst. Zodoende is een overschrijding van 5,1 mld euro (2009) en 6 mld euro (2010) geaccommodeerd.

Ten derde is het uitgavenkader vanaf 2004 – dit overigens mede dankzij de gesignaleerde kunstgrepen – weliswaar in zijn totaliteit gehandhaafd, maar bij het Budgettaire Kader Zorg was van jaar op jaar sprake van een (forse) overschrijding. Deze overschrijdingen worden – dit in strijd met letter en geest van de begrotingsregels – inmiddels bijna als een vanzelfsprekendheid gecompenseerd met onderschrijdingen van de uitgavenkaders voor beide andere budgetdisciplinesectoren: de rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng) en Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (SZA). Een en ander valt des te meer op, aangezien bij de zorguitgaven – op de noemer van ongewijzigd beleid – van meet af aan al wordt uitgegaan van een in verhouding aanzienlijke stijging van de reële uitgaven. Voor andere terreinen van overheidszorg – zeg: onderwijs, wegen en infrastructuur – is van zo'n aan ongewijzigd beleid inherente sterke uitgavengroei geen sprake. In onderdeel 1.3.8 komen behandeling en beheersbaarheid van de zorguitgaven uitgebreider aan de orde.

Tabel 1.3 Begrotingsdiscipline, getoetst aan de uitgavenkaders (mutaties in mld euro)

|         | 2003 | 2003 <sup>a</sup> | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 <sup>b</sup> | 2007 <sup>c</sup> | 2008 | 2009 |
|---------|------|-------------------|------|------|------|-------------------|-------------------|------|------|
|         |      | bijstelling       |      |      |      |                   | bijstelling       |      |      |
| Rbg-eng | -0,9 | +0,1              | -1,5 | -1,5 | -0,3 | +1,5              | -1,1              | -0,1 | -0,8 |
| SZA     | +0,1 | -0,4              | -2,0 | -0,9 | -0,9 | -0,1              | -0,1              | -0,4 | -0,5 |
| BKZ     | +1,4 | +0,8              | +1,5 | +0,6 | +0,9 | +2,2              | -0,4              | +0,4 | +1,0 |
| Totaal  | +0,6 | +0,4              | -2,1 | -1,9 | -0,3 | +3,6              | -1,6              | -0,1 | -0,3 |

a. Ten opzichte van het bijgestelde uitgavenkader uit de *Miljoenennota 2004*.

b. De Kam en Ros (2008), 31.

c. Ten opzichte van het bijgestelde uitgavenkader uit de *Miljoenennota 2008*.

Bronnen: Tweede Kamer (2003–2004, 26; 2004–2005, 30; 2005–2006, 32; 2006–2007b, 31; 2007–2008b, 13-16; 2008–2009b, 22; 2009–2010b, 2)

De vraag rijst in hoeverre de gesignaleerde drie bedenkingen zijn te ondervangen door in de toekomst aangepaste begrotingsregels te hanteren.

Ad 1. Het spreekt vanzelf dat politieke partijen die steun toezeggen aan een zojuist geformeerd kabinet, zich willen kunnen herkennen in de bij regeerakkoord vastgelegde uitgavenkaders (= het uitgavenpeil) en de daarachter liggende uitgavenmix. De transparantie van het begrotingsproces zou er evenwel zeer mee zijn gediend wanneer expliciet blijkt welke oude proble-

matiek via de definitie van ongewijzigd beleid wordt 'witgewassen' bij de kwantificering van de vertrekpunten voor nieuw beleid.

Ad 2. Bij uitzonderlijke omstandigheden lijkt het gerechtvaardigd sommige uitgaven buiten de haken van het kader te plaatsen, zoals voor de jaren 2009–2011 is gebeurd. Na de wijziging in juli 2005 laat het Pact voor Stabiliteit en Groei hiervoor onder voorwaarden ook ruimte.

Ad 3. De laatste hierboven gesignaleerde zwaarigheid verdient het te worden geadresseerd. Eén mogelijkheid is in het Budgettair Kader Zorg een uitgavenreserve te verwerken; zie verder in onderdeel 1.3.8.

### 1.3.4 Inkomstenkader

Het inkomstenkader laat de door een aantredend kabinet bij regeerakkoord vastgestelde lastenontwikkeling zien. Het Coalitieakkoord, zoals gespecificeerd in de *Miljoenennota 2008*, voorzag in een lastenverzwaring van 7,1 mld euro.<sup>19</sup> Gedurende de kabinetsperiode wordt elke wijziging van bestaand beleid met gevolgen voor de collectieve inkomsten (voor zover die invloed hebben op het EMU-saldo) gemeten met de inkomstenindicator. Deze indicator moet – over de gehele kabinetsperiode bezien – stroken met het inkomstenkader. Toetsing leert dat in de verstreken kabinetsperiode uiteindelijk voor 0,8 mld euro meer lastenverlichting is gegeven dan bij Coalitieakkoord in het vooruitzicht was gesteld.

De inkomstenindicator verschilt enigszins van de door het CPB gerapporteerde mutaties van de microlastendruk. Voor onbevangen waarnemers blijft het verwarrend dat begrotingsstukken en CPB-publicaties ongelijke veranderingen in de (micro)lasten rapporteren. Het verdient overweging dat het Ministerie van Financiën en het CPB toewerken naar een uniforme presentatie van de ontwikkeling van de microlasten. Tabel 1.4 geeft de aansluiting tussen inkomstenindicator en microlastendruk. Het verschil blijkt vrijwel uitsluitend te worden veroorzaakt door definitiekwesties. In 2008 was bij enkele posten ook sprake van ramingsverschillen.

Tabel 1.4 Inkomstenindicator versus microlastenontwikkeling (bedragen in mld euro)

| Jaar                                                          | 2008             | 2009             | 2010 |
|---------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------|
| Inkomstenindicator (Ministerie van Financiën)                 | 5,3              | -1,2             | 1,3  |
| Microlastenontwikkeling (Centraal Planbureau)                 | 5,0              | -0,2             | 0,6  |
| Vershil                                                       | 0,3 <sup>a</sup> | 1,0 <sup>a</sup> | 0,7  |
| <i>verklaring (+ = meer lastenverzwaring CPB)<sup>a</sup></i> |                  |                  |      |
| Zorgtoeslag                                                   | 0,9              | 0,2              | 0,2  |
| Zorg (eigen betalingen/pakket)                                | -0,9             |                  |      |
| Zorg (aftrek buitengewone uitgaven)                           |                  | 1,3              |      |
| Pseudo WW-premie                                              |                  | -0,5             |      |
| Overig                                                        | 0,2              | 0,1              | 0,1  |
| Andere boeking fiscaal crisispakket                           |                  |                  | -1,0 |
| Ramingsverschillen                                            | -0,2             |                  |      |

a. Door afrondingen tellen de onderdelen van onderstaande verklaring niet altijd precies op tot het hierboven weergegeven totale verschil.

Bron: Mededeling Ministerie van Financiën

19 Tweede Kamer (2007–2008a), 53; Ministerie van Financiën (2010), 37.

De belangrijkste verschillen zijn terug te voeren op de verwerking van maatregelen in de sfeer van de zorg: pakketversmalling, hogere eigen betalingen, omzetting van een belastinguitgaaf – de aftrek van buitengewone uitgaven wegens ziekte – in een lagere directe *cash*-uitkering aan gehandicapten en chronisch zieken. Zoals werd geadviseerd in het Twaalfde rapport van de Studiegroep Begrotingsruimte heeft het kabinet er in 2007 voor gekozen de zorgtoeslag mee te nemen in het inkomstenskader. Het blijft merkwaardig dat de zorgtoeslag (een *uitgaaf* op de rijksbegroting) onderdeel van de *inkomstenindicator* uitmaakt.

Door met deze conventie te breken – waar ik voor pleit – wordt na een verhoging van de premies voor de Zorgverzekeringswet (Zvw) een grotere lastenstijging gemeten. De stijging van de Zvw-premies wordt immers niet langer gecorrigeerd voor de daarmee samenhangende hogere aanspraak op zorgtoeslag. Dit betekent bij de huidige begrotingsregels dat elders onder het inkomstenskader ter compensatie van de oplopende Zvw-premies een grotere lastenverlichting moet worden gegeven dan nu het geval is.<sup>20</sup> Om technische redenen kunnen vervolgens niet alle burgers die met de gestegen Zvw-premie van doen hebben van deze alternatieve lastenverlichting profiteren, bijvoorbeeld doordat zij een compenserende verhoging van de algemene heffingskorting niet kunnen verzilveren, aangezien zij daarvoor te weinig belasting betalen. Dit probleem valt te ondervangen door zowel de nominale premie (die aan de zorgverzekeraar wordt betaald) als de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet uit het inkomstenskader te lichten. Anders gezegd: sterkere stijgingen van de Zvw-premie dan waarmee bij de kabinetsformatie is gerekend, worden tijdens de kabinetsperiode niet langer automatisch gecompenseerd door andere collectieve lasten te verlichten. Het zodoende dreigende extra koopkrachtverlies zal beleidsmakers mogelijk prikkelen om de zorguitgaven binnen de perken van het BKZ te houden.<sup>21</sup> Overschrijdingen van het BKZ gaan voortaan immers via niet-gecompenseerde premiestijgingen rechtstreeks ten laste van de koopkracht van gezinnen.

### 1.3.5 Structureel begrotingssaldo

Het Coalitieakkoord verwoordde de ambitie om het structurele begrotingsoverschot – in 2008 gelijk aan 0,5 procent bbp – tijdens de kabinetsperiode op te voeren tot 1 procent van het bbp in 2011.<sup>22</sup> Voor 2011 wordt in de zelfevaluatie van het Ministerie van Financiën een structureel tekort van 4 procent bbp voorzien.<sup>23</sup> Het structurele tekort is in de periode 2008–2011 dus met 3,5 procentpunt opgelopen. In zoverre is het gevoerde begrotingsbeleid geen succes geweest.

Enigszins mismoedig constateren de opstellers van de zelfevaluatie dat het structurele saldo geen goede sturingsvariabele is. Aan het alternatief – sturen op het feitelijke begrotingssaldo – kleefte evenwel het bekende bezwaar dat het beleid de conjunctuurbeweging dan versterkt. De lezer van de zelfevaluatie blijft zitten met de vraag welke saldogrootte dan richtinggevend moet zijn bij het in de toekomst te voeren begrotingsbeleid. Een poging om te sturen op het structurele saldo lijkt al met al toch het minste van alle kwaden te zijn.

20 Op dit moment telt immers de hogere aanspraak op zorgtoeslag nog mee als lastenverlichting.

21 Merk op dat de aanspraak op zorgtoeslag door de voorgestelde gewijzigde begrotingsregel onverlet blijft.

22 Formeel gaat het om het EMU-saldo, een door Eurostat gedefinieerde variant van het vorderingensaldo. In overeenstemming met het spraakgebruik is in dit hoofdstuk steeds sprake van het begrotingssaldo, al is dat strikt genomen niet hetzelfde als het EMU-saldo.

23 Ministerie van Financiën (2010), 20. Merk op dat het CPB (2010a, 70) in het CEP 2010 een structureel tekort van 4,2 procent bbp presenteert; vergelijk de onderste regel van tabel 1.2.

### 1.3.6 Feitelijk begrotingssaldo

Het Pact voor Stabiliteit en Groei (het Pact) stipuleert dat het tekort op de begroting – preciezer geformuleerd: het EMU-tekort – feitelijk niet groter mag zijn dan 3 procent bbp. Om onaangename verrassingen te voorkomen is in de begrotingsregels vastgelegd dat nieuwe afspraken worden gemaakt om een verslechtering van de overheidsfinanciën te voorkomen, zodra het EMU-saldo een bepaalde signaalwaarde overschrijdt. Aanvankelijk knipperde het alarmlampje bij een zich aftekenend feitelijk tekort van 2,5 procent bbp. In de afgelopen kabinetsperiode brak de alarmfase al aan bij een feitelijk tekort van 2 procent bbp. De achtergrond van deze aanpassing was het besluit van de coalitiepartijen om voor de periode 2008–2011 uit te gaan van een destijds realistisch geachte raming van de economische groei van 2 procent per jaar, in plaats van hier een behoedzamer uitgangspunt te kiezen. Door van een hoger groeipercentage uit te gaan, nam de kans toe dat zich tegenvallers zouden voordoen. De verlaging van de signaalwaarde beoogde hier enig tegenwicht te bieden.

Het is de vraag of de begrotingsregel betreffende de signaalwaarde van het feitelijke tekort niet net zo goed kan worden geschrapt. In uitzonderlijke omstandigheden is er geen houden aan het tekort – zoals de recente ervaring leert – tenzij wordt gekozen voor drastische ingrepen die de economie grote schade (kunnen) berokkenen. In de *slip stream* van de Grote Recessie zag het kabinet het tekort ongekend snel verslechteren. Gegeven de ernst van de crisis is hierin terecht berust. Bovendien staat het Pact – zoals herzien in juni 2005 – onder nadere voorwaarden tijdelijk tekorten groter dan 3 procent bbp toe. Het lijkt daarom weinig zinvol om te opteren voor de schijnzekerheid die de signaalwaarde voor het feitelijke tekort biedt.

### 1.3.7 Houdbaarheidstekort

Het houdbaarheidstekort is de permanente verbetering van het begrotingssaldo die nodig is om de overheidsfinanciën ‘houdbaar’ te maken. Vanaf het jaar waarin het saldo houdbaar is kan de overheid constante arrangementen aanbieden, zonder dat de staatsschuld op de lange termijn explodeert. Met constante arrangementen wordt bedoeld dat toekomstige ontvangsten en uitgaven, gecorrigeerd voor demografische ontwikkelingen, meegroeien met de arbeidsproductiviteit.<sup>24</sup> Partijen die het Coalitieakkoord voor hun rekening namen gingen in februari 2007 uit van een houdbaarheidstekort van 1½ à 2½ procent bbp. Destijds is afgesproken in de loop van de kabinetsperiode een derde van het houdbaarheidstekort (0,7 procent bbp) weg te werken. Van de 0,15 procent bbp aan zorgmaatregelen uit dit pakket is niets aantoonbaars gerealiseerd. Nadien zijn – met het oog op de toegenomen levensverwachting en de structurele verslechtering van de collectieve financiën – aanvullende houdbaarheidsmaatregelen getroffen, waarmee nog eens 1,8 procent bbp was gemoeid.<sup>25</sup> Door hun controversiële karakter – stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd naar 67 jaar, niet indexeren van de waardegrens van de ‘villabelasting’<sup>26</sup> – zijn deze maatregelen in de ijskast geplaatst. Al met al is vooralsnog daadwerkelijk slechts voor een half procent bbp aan houdbaarheidverbeterende ingrepen gerealiseerd.<sup>27</sup> Dusdoende is het houdbaarheidstekort in de achter ons liggende kabinetsperiode

24 Centraal Planbureau (2010b), 62.

25 Zie het overzicht in tabel 3 uit Ministerie van Financiën (2010), 21.

26 Vanaf 2012 bedraagt het eigenwoningforfait voor huizen met een WOZ-waarde boven € 1.010.000 een hoger percentage dan voor de woningen met een WOZ-waarde beneden deze waardegrens.

27 Centraal Planbureau (2010b), 67.

alleen maar toegenomen, als uitkomst van demografie, economische crisis en politieke instabiliteit. In de meest recente CPB-publicatie staat de dagnotering van het houdbaarheidstekort op 4,5 procent van het bbp.<sup>28</sup> Het volgende regeerakkoord zal hoogstwaarschijnlijk opnieuw een concrete doelstelling voor het wegwerken van het houdbaarheidstekort bevatten. Over het houdbaar maken van de overheidsfinanciën zullen hoogstwaarschijnlijk twee of drie kabinetsperiodes heengaan; zie onderdeel 1.5.

### 1.3.8 Budgettair Kader Zorg

Trendmatig stijgen de collectief gefinancierde zorguitgaven (veel) sterker dan het bbp; zij bepalen in belangrijke mate de stijging van de totale collectieve uitgaven. Dat geldt in sterkte mate sinds het begin van de jaren nul. In de aanloop naar verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer pleegt het Centraal Planbureau een economische verkenning voor de middel-lange termijn uit te brengen; zie verder onderdeel 1.4. Zij omvat onder andere een projectie van de overheidsfinanciën. Die projectie – het ‘referentiescenario’ – is beleidsarm, dat wil zeggen dat de opstellers ervan uitgaan van ongewijzigde voortzetting van bestaand beleid. Het beleidsarme pad van de rijksuitgaven laat zich betrekkelijk eenvoudig uitstippelen. Hier zoekt het planbureau aansluiting bij de meerjarenramingen uit de miljoenennota. Daarin ligt de invloed van demografische trends en in het verleden gemaakte politieke afspraken besloten. Bij de uitgaven voor sociale zekerheid houdt het planbureau, behalve met demografische veranderingen, tevens rekening met de voorziene macro-economische ontwikkeling, bijvoorbeeld met de gevolgen van de voorziene bbp-groei voor het beroep op werkloosheidsuitkeringen. Anders dan in het geval van de rijksuitgaven en de uitgaven voor collectief gefinancierde sociale zekerheid, blijkt de invulling van het begrip ongewijzigd beleid voor de zorgsector problematisch te zijn.

Het planbureau prikt voor het zorgvolume dan wel voor de (bruto) reële zorguitgaven een bepaalde trendmatige groei.<sup>29</sup> Voor de kabinetsperiode 1994–1998 was het uitgangspunt een volumegroei van 1,3 procent per jaar. De zorguitgaven vielen in die periode aanzienlijk hoger uit – niet zozeer door nieuw beleid, als wel door endogene oorzaken. Voor de kabinetsperiode 1999–2002 koos het CPB vervolgens een beleidsarme volumegroei van 2,3 procent per jaar. Opnieuw werd deze projectie ingehaald door de feiten.<sup>30</sup> In deze eeuw kenden de referentiescenario’s een nog forsere groei van het zorgvolume en de daarvan afgeleide zorguitgaven. Dit pad omhoog vormt na afloop van de Kamerverkiezingen het vertrekpunt bij de politieke besluitvorming over bezuinigingen en intensiveringen. Het resultaat van die besluitvorming slaat uiteindelijk neer in de drie separate uitgavenkaders, die het richtsnoer vormen voor het begrotingsbeleid van het zojuist aangetreden kabinet.

In de praktijk is het volgens deze procedure vastgestelde Budgettair Kader Zorg sinds 1994 nagenoeg ieder jaar opnieuw overschreden (tabel 1.2), dit ondanks het feit dat:

- het CPB in bijna elke middellange-termijnprognose (MLT) weer een hoger percentage prikte voor de oploep van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid;

28 Centraal Planbureau (2010b), 63.

29 Beide grootheden verschillen. Aangezien de prijzen in de zorgsector sterker stijgen dan gemiddeld in de nationale economie, zijn de procentuele volumemutaties geringer dan de procentuele stijging van de bruto uitgaven die zijn gedefleerd met de prijsstijging van het bbp of het bruto nationaal product.

30 De Kam en Nypels (2001), 53.

- bij de tussentijdse val van het kabinet in 2003 en in 2007 het kader voor de zorguitgaven incidenteel is bijgesteld met respectievelijk 1,4 mld en 2,2 mld euro.

Tabel 1.5 Zorguitgaven (groei in procenten per jaar)

| Periode   | Bruto reële uitgaven |                  |                               | Zorgvolume       |            |            |
|-----------|----------------------|------------------|-------------------------------|------------------|------------|------------|
|           | beleidsarm           | met beleid       | realisatie                    | beleidsarm       | met beleid | realisatie |
| 2004–2007 | 3 <sup>a</sup>       |                  | 4 <sup>1/4</sup> <sup>b</sup> | 2 <sup>1/2</sup> |            |            |
| 2008–2011 | 4 <sup>1/4</sup>     | 4 <sup>1/4</sup> |                               | 2,8              | 3          |            |
| 2011–2015 | 4 <sup>c</sup>       | afwachten        | afwachten                     | onbekend         | afwachten  | afwachten  |

a. Eigen berekening uit data in de genoemde bron.

b. Trend 2001–2008.

c. Beleidsarm is hier een relatief begrip, omdat het CPB veronderstelt dat de eigen betalingen van zorggebruikers in deze kabinetsperiode stijgen met 4 mld euro (ten opzichte van ongewijzigd beleid).

Bron: Centraal Planbureau (2002, 33–34; 2006a, 45; 2006b, 34; 2007, 26; 2010b, 54)

Ten opzichte van de bij de formatie van het kabinet-Balkenende I gemaakte afspraken belopen de overschrijdingen cumulatief 8,4 mld euro. Het is regel geworden dat zij – dit in flagrante strijd met begrotingsregel 17 – worden weggestreept tegen onderschrijdingen bij de beide andere budgetdisciplinesectoren: Rbg-eng en SZA. De eerder genoemde zelfevaluatie van het Ministerie van Financiën vermeldt hiervoor als reden dat overschrijdingen bij de zorguitgaven eerst laat in beeld komen en in het jaar waarin zij worden geconstateerd niet voldoende kunnen worden teruggedrongen.<sup>31</sup> De ervaring leert evenwel dat ook in daaropvolgende jaren onvoldoende besparingen worden gerealiseerd om het totaal van de zorguitgaven alsnog binnens-kaders te persen, terwijl nieuwe overschrijdingen zich alweer aankondigen. Het gaat hier om een zo hardnekkig verschijnsel, dat het mijns inziens aanbeveling verdient om de projectie van de zorguitgaven in de MLT anders op te zetten, en wel door:

1. uit te gaan van een (nog weer) hoger groeipad;
2. aanvullende veronderstellingen te maken;
3. een buffer voor tegenvallers te vormen.

Ad 1. Eén mogelijkheid is de ontwikkeling van de zorguitgaven bij ongewijzigd beleid op een nog weer hoger groeipad te zetten, wat uiteraard de kans op toekomstige overschrijdingen vermindert.

Ad 2. Een tweede optie is het beleidsarme beeld aan te kleden met aanvullende veronderstellingen. In de laatste MLT heeft het planbureau voor deze mogelijkheid gekozen. In de periode 2001–2008 zijn de reële (voor inflatie gecorrigeerde) zorguitgaven trendmatig met 4<sup>1/4</sup> procent per jaar gegroeid. Extrapolatie van deze trend voor de periode 2011–2015 noemt het planbureau onbevredigend. Een situatie waarin de zorguitgaven blijvend aanmerkelijk sneller stijgen dan het bbp (groeit trendmatig met 1,5 procent per jaar) is op den duur onhoudbaar. In dit geval zouden de zorguitgaven op de zeer lange termijn immers beslag leggen op het gehele bbp. Anderzijds constateren de opstellers van de MLT dat er in de zorgsector nog altijd onvoldoende

31 Ministerie van Financiën (2010), 26.

*countervailing power* is tegen de interne druk om telkens meer uit te geven. Daarom wordt het simpelweg inzetten van een lager groeipad niet realistisch genoemd. Het CPB kiest er als verlegenheidsoplossing voor om de recente trend weliswaar te extrapoleren, maar het veronderstelt tevens dat individuele zorggebruikers via hogere eigen betalingen 4 mld euro van de oplopende zorgkosten gaan betalen. Deze aanpak kwam het bureau prompt op het verwijt te staan dat het politieke keuzen had gemaakt. De geprojecteerde groei van de bruto reële zorguitgaven met 4¼ procent per jaar wordt door de ruimere toepassing van ‘remgelden’ iets afgeknot tot 4 procent per jaar. Daarvan wordt in de periode 2011–2015 bij veronderstelling 3 procentpunt collectief gefinancierd, en 1 procentpunt via de hogere eigen betalingen van zorggebruikers.<sup>32</sup>

Het CPB onderbouwt de collectieve financiering vanuit twee elementen: de zorguitgaven groeien in lijn met het bbp (tot 2015 met 1¾ procent bbp per jaar) en er wordt rekening gehouden met de invloed van de vergrijzing (1,1 procent per jaar). Dat telt samen op tot (afgerond) 3 procent.

Merk op dat het BKZ een plafond stelt aan de *netto* collectieve zorguitgaven, dat zijn de *bruto* collectieve zorguitgaven verminderd met de wettelijke eigen betalingen van individuele zorggebruikers. Door de gekozen invulling van het referentiescenario stijgt het BKZ in reële termen met ruim 3 procent per jaar (tabel 1.7), terwijl de (bruto) collectieve zorguitgaven met 4 procent per jaar toenemen.

Ad 3. Uit een oogpunt van rationele besluitvorming over de collectieve uitgaven, passen bij de door het CPB gekozen aanpak grote vraagtekens. In feite is sprake van een capitulatiescenario. Uitgezonderd ontwikkelingssamenwerking is er geen enkele andere uitgavencategorie die (automatisch) meestijgt met het bbp-volume. Het verdient mijns inziens de voorkeur om de zorguitgaven in het referentiescenario in eerste aanleg te extrapoleren, uitsluitend met inachtneming van de invloed van de vergrijzing (1,1 procent groei per jaar). Denkbaar is niet alleen rekening te houden met de invloed van de demografie op het niveau van de zorguitgaven, maar daarnaast nog andere kostenverhogende factoren te honoreren, zoals technologie. Het verdient echter aanbeveling die factoren expliciet te benoemen. Dat zal nog niet eenvoudig zijn, want de Raad voor Volksgezondheid en Zorg constateert dat een aanzienlijk deel van de stijging van de zorguitgaven niet aan specifieke oorzaken valt toe te schrijven.<sup>33</sup> Verdedigbaar is ten slotte dat de zorguitgaven – los van de vergrijzing – (mee) stijgen naarmate de welvaart toeneemt (met trendmatig 1,5 procent per jaar). Waarom zouden de zorguitgaven zonder inhoudelijke motivering jaarlijks automatisch nog méér mogen toenemen, terwijl dit niet geldt voor de uitgaven voor een andere erkende beleidsprioriteit, zoals het onderwijs? Dat de budgetdiscipline bij andere uitgavencategorieën beter in acht wordt genomen, mag voor de zorgsector in het referentiescenario niet worden ‘beloond’ met een veel royaler bemeten budgetacces.

De geleidelijk gegroeide scheve situatie vormt veeleer een krachtig signaal om de budgetdiscipline bij de zorguitgaven aanzienlijk te versterken. Door te kiezen voor een meer terughoudende projectie van het beloop van de zorguitgaven in een beleidsarme omgeving neemt de kans op toekomstige overschrijdingen van het Budgettair Kader Zorg uiteraard toe. Om die te kunnen opvangen verdient het aanbeveling in de financiële verantwoording van het volgende

32 Zie verder in onderdeel 1.4.2.

33 Raad voor Volksgezondheid en Zorg (2008), 36–38.



regeerakkoord een bufferreserve te vormen ter grootte van ten minste 4 mld euro.<sup>34</sup> Deze reserve moet niet de vorm hebben van later toe te delen budgettaire ruimte, omdat die al snel wordt geclaimd voor allerlei wenselijk geachte intensiveringen. Het verdient de voorkeur in plaats daarvan bij regeerakkoord voor 4 mld euro aan concrete maatregelen – bezuinigingen, hogere eigen betalingen – vast te leggen, die achterwege kunnen blijven wanneer de (overige) zorguitgaven beneden de plafondwaarde van het Budgettair Kader Zorg blijven.

## 1.4 Middellange termijn: matige vooruitzichten

### 1.4.1 Economie

Met het oog op de vervroegde Kamerverkiezingen publiceerde het CPB medio maart 2010 het gebruikelijke scenario voor de Nederlandse economie op middellange termijn. Bij het basispad uit deze middellange-termijnverkenning groeit het bbp in de komende kabinetsperiode naar verwachting gemiddeld met  $1\frac{3}{4}$  procent per jaar. De groei (volume van de productie per uur x aantal gewerkte uren) wordt vooral gedreven door de veronderstelde verbetering van de arbeidsproductiviteit, die economiebreed leidt tot een hogere productie per gewerkt uur. Het aanbod van arbeidsuren zwakt sterk af door de vergrijzing, terwijl bovendien het werken in deeltijd blijft toenemen, waardoor werknemers gemiddeld genomen minder uren per jaar zijn ingeschakeld. De werkloosheid daalt van de verwachte  $6\frac{1}{2}$  procent in 2011 naar  $5\frac{1}{4}$  procent in 2015. De inflatie bedraagt in dit scenario voor de periode 2011–2015 gemiddeld ruim  $1\frac{1}{2}$  procent per jaar. Voor de cao-lonen wordt een plus van bijna  $2\frac{1}{2}$  procent per jaar ingezet. De koopkracht van huishoudens verbetert in doorsnee echter met slechts  $\frac{1}{4}$  procent per jaar. Het verschil met de toename van de reële-inkomensstijging (van gemiddeld  $\frac{3}{4}$  procent per jaar) wordt vrijwel geheel verklaard door de stijging van de ziektekostenpremies en door ‘schijfkruip’. Belastingplichtigen zien de druk van de over inkomsten in box 1 verschuldigde belasting effectief oplopen, doordat de lengte van de tariefschijven en het bedrag van de heffingskortingen jaarlijks slechts worden gecorrigeerd voor de invloed van de inflatie, waardoor zij langzaam in schijven met een hoger marginaal tarief schuiven.<sup>35</sup> Wanneer het volgende kabinet besluit tot bezuinigingen of lastenverzwaringen om zodoende het begrotingstekort te verkleinen, zal de koopkracht zich (nog) minder florissant ontwikkelen.

De ramingen zijn met grote onzekerheden omgeven. In de *Economische Verkenning 2011–2015* wordt dit geïllustreerd met twee onzekerheidsvarianten, waarbij de bbp-groei  $\frac{3}{4}$  procentpunt per jaar lager dan wel juist hoger uitvalt dan in het basispad. In het negatieve scenario – bij een bbp-groei van gemiddeld niet meer dan 1 procent per jaar – komt het begrotingstekort in 2015 uit op 4,2 procent bbp, ruimschoots boven het plafond van 3 procent dat ligt verankerd in het Pact voor Stabiliteit en Groei.<sup>36</sup>

34 De gewenste omvang van de uitgavenreserve is gelijkgesteld aan de door het CPB veronderstelde groei van de eigen betalingen in de periode 2011–2015. Zie Centraal Planbureau (2010b), 54.

35 De tweede schijf wordt zelfs uitgerekt met slechts driekwart van de inflatie.

36 De een half jaar eerder verschenen *Miljoenennota 2010* presenteert voor dit scenario een veel pessimistischer beeld. Uitgaande van een jaarlijkse bbp-groei van 1 procent zou het begrotingstekort in 2015 liggen in een bandbreedte van 6–8 procent bbp (Tweede Kamer 2009–2010a, 46). Het zou interessant zijn om uit te zoeken wat precies de verklaring is voor dit aanzienlijke verschil.

### 1.4.2 Overheidsfinanciën

Met de Kamerverkiezingen in zicht tijgen serieus te nemen politieke partijen naar de burelen van het Centraal Planbureau aan de Haagse Van Stolkweg 14. Een partij die het planbureau links laat liggen, krijgt van alle kanten het verwijt dat zij kiezers loze, want financieel niet onderbouwde, beloften doet. Een partij die wel met het bureau in zee gaat maakt echter moeilijke momenten door. Politici beseffen drommels goed dat de kiezers ambivalent zijn. Het electoraat eist meer en betere collectieve voorzieningen, maar dat mag liever niets extra's kosten. Daarom durfde bij de vorige Kamerverkiezingen geen enkele partij het aan om onomwonden een verhoging van de belastingen voor te stellen. Eerst bij de formatie werden vervolgens forse lastenverzwaringen afgesproken.<sup>37</sup> Ook bezuinigingen – bijvoorbeeld op de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, onderwijs en de sociale uitkeringen – roepen over het algemeen veel weerstand op. Een en ander verklaart dat partijen maatregelen om op de uitgaven te besparen in zeer algemene termen formuleren. Of ze presenteren ingrepen die weliswaar goed in de kiezersmarkt liggen, zoals een forse afslanking van het ambtenarenapparaat, evenwel zonder te specificeren welke taken en voorzieningen zullen vervallen wanneer de zeis door de overheidsbureaucratie gaat. Bij het overleg dat voorafgaat aan de feitelijke doorrekening van de programma's, presteert het planbureau de financiële woordvoerders om waar nodig meer helderheid te verschaffen over wat hun partijen precies van plan zijn. Heel wat ambities moeten dan worden bijgesteld.

Het CPB rekent het manifest van elke partij vervolgens door op basis van gelijkkluidende veronderstellingen over de toekomstige ontwikkeling van de economie.<sup>38</sup> Bij de overheidsfinanciën is beleidsarmoede (ongewijzigd beleid) het vertrekpunt. Maatgevend is het beloop van uitgaven en belastingontvangsten als partijen in de aankomende kabinetsperiode slechts op de winkel zouden passen. Tegen dit referentiescenario (tabel 1.6) worden de voornaamste plannen van partijen afgezet. Wil een partij minder uitgeven voor defensie of ontwikkelingshulp, dan ontstaat binnen het overheidsbudget ruimte om andere uitgaven te verhogen, de belastingen te verlagen of het begrotingssaldo te verbeteren. Durft een partij het aan om de belastingen op te schroeven, dan kunnen de collectieve uitgaven omhoog, of het begrotingstekort kan versneld worden weggewerkt. Dankzij dit rekenwerk kunnen partijen elkaar tijdens de campagne niet beschuldigen van kiezersbedrog. Hoe belangrijk dit is, bleek wel in de aanloop naar de verkiezingen in januari 2003. Het bureau had toen onvoldoende tijd om de programma's door te rekenen. Prompt sloegen politici elkaar met tegenstrijdige cijfers om de oren, waardoor media en kiezers de kluts volledig kwijtraakten.

37 De coalitiepartijen bereikten begin 2007 overeenstemming over een verzwaring van de microlastendruk met 7 mld euro; zie onderdeel 1.3.4.

38 Het resultaat van deze exercitie is op 20 mei 2010 openbaar gemaakt (Centraal Planbureau, 2010c) en kon niet meer in de tekst van dit hoofdstuk worden verwerkt.

Tabel 1.6 Kerngegevens collectieve financiën (procenten van het bbp)

|                             | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|-----------------------------|------|------|------|------|
| Collectieve uitgaven        | 49,8 | 49,4 | 49,5 | 49,4 |
| Belastingen en premies      | 38,8 | 39,2 | 39,5 | 39,6 |
| Overige ontvangsten         | 7,1  | 7,2  | 7,0  | 6,9  |
|                             | 45,9 | 46,4 | 46,5 | 46,5 |
| Feitelijk begrotingssaldo   | -3,8 | -3,0 | -3,0 | -2,9 |
| Structureel begrotingssaldo | -3,6 | -2,8 | -2,9 | -2,8 |

Bron: Centraal Planbureau (2010b), 40

Bij het referentiescenario dat strookt met het basispad daalt het begrotingstekort van 6,3 procent bbp in 2010 (tabel 1.2) naar 2,9 procent bbp in 2015 (tabel 1.6). Het saldo verbetert zowel door een hogere collectievelastendrukquote (+1,8 procentpunt bbp) als door een lagere collectieve-uitgavenquote (-1,5 procentpunt bbp). Hoewel het tekort jaarlijks slinkt, stijgt de overheidsschuld bij een beleidsarm scenario door tot 74 procent van het bbp in 2015. Bij dit beeld van de collectieve financiën passen vijf kanttekeningen.

Ten eerste neemt de opbrengst van rijksbelastingen en sociale premies tussen 2010 en 2015 volgens de projectie reëel met 32¼ mld euro toe. De stijging van de belastingen van de decentrale overheden bedraagt bij veronderstelling ¼ mld euro.<sup>39</sup> Dit lijkt een onderschatting te zijn nu gemeenten en provincies in het referentiescenario te maken krijgen met een korting op de uitkering uit het gemeentefonds en het provinciefonds van 1 mld euro,<sup>40</sup> terwijl het gemeentelijk grondbedrijf voorlopig verlieslatend blijft. Veel plaatselijke bestuurders zullen onder deze omstandigheden kiezen voor een forsere verhoging van de lokale lasten dan waarmee het CPB nu rekent.

Een tweede kanttekening betreft de waarde van de door het CPB ingezette macro-economische progressiefactor van 1,1. Schijfkruip is een belangrijke oorzaak.<sup>41</sup> Zoals eerder is opgemerkt was de waarde van de macro-economische progressiefactor over de afgelopen tien jaar echter gemiddeld minder dan 1. Mogelijk wordt de opbrengstontwikkeling van de belastingen bij ongewijzigd beleid dus overschat.

Ten derde vraagt het voorziene beloop van de uitgaven onder de kaders aandacht. Tussen 2010 en 2015 nemen zij reëel met 14¾ mld euro toe. Het realiteitsgehalte van dit geprojecteerde uitgavenpad lijkt betwistbaar. Zo zouden de collectieve uitgaven voor openbaar bestuur in deze periode dalen met 1,5 procentpunt tot 9,9 procent bbp. Na 1975 lag deze deelquote onafgebroken boven de 10 procent bbp. Ten opzichte van de ontwikkeling van de uitgaven in de verstreken kabinetsperiode zou van een trendbreuk sprake zijn, zie tabel 1.7.

39 Centraal Planbureau (2010b), 41.

40 Centraal Planbureau (2010b), 44. De lagere uitkering is het gevolg van de beleidsmatige koppeling van de voeding van beide fondsen aan de netto gecorrigeerde rijksuitgaven, vermeerderd met een extra korting.

41 Heffingskortingen en schijflengten worden geïndexeerd met de prijsontwikkeling (1½ procent per jaar), terwijl de gemiddelde loonstijging (contractionen plus incidenteel) het dubbele bedraagt. Door het progressie-effect neemt het aantal belastingbetalers met inkomen tot in de vierde schijf (marginaal tarief 52 procent) met ruim een kwart toe. Zie Centraal Planbureau (2010b), 42.

Tabel 1.7 Reële-uitgavengroei en mutatie werkgelegenheid (procenten per jaar)

|                                     | 2008–2010                     | 2011–2015                                  |
|-------------------------------------|-------------------------------|--------------------------------------------|
| <i>Netto uitgaven onder kaders:</i> |                               |                                            |
| Rijksbegroting in enge zin          | 5 <sup>3</sup> / <sub>4</sub> | 1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>              |
| Sociale zekerheid en arbeidsmarkt   | 2 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> | 1                                          |
| Zorg                                | 3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> | 3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> <sup>a</sup> |
| <i>Werkgelegenheid</i>              |                               |                                            |
| Overheid                            | 1 <sup>1</sup> / <sub>4</sub> | –3 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>             |
| Zorg                                | 3                             | 3 <sup>1</sup> / <sub>4</sub>              |

a. De bruto zorguitgaven stijgen met 4 procent per jaar.

Bron: Centraal Planbureau (2010b), 46

Mede hierdoor – dat is een vierde kanttekening – daalt de werkgelegenheid bij de overheid cumulatief met 1 procent, of rond de tienduizend arbeidsplaatsen. Politieke partijen die menen dat bij deze post omvangrijke besparingen zijn te realiseren, moeten zich goed realiseren dat het overheidsapparaat ook bij ongewijzigd beleid al krimpt. Doordat het personeelsbestand in de zorgsector fors blijft groeien, werken er in 2015 meer mensen in de gezondheidszorg dan bij de overheid.

Een laatste kanttekening betreft het referentiepadoor de zorguitgaven. Dit is gebaseerd op een extrapolatie van recente trends, met als bijkomende ‘technische’ aanname dat de eigen betalingen van zorggebruikers stijgen van 3 mld euro in 2010 tot 7 mld euro in 2015.<sup>42</sup> Concreet neemt het planbureau aan dat het wettelijk verplichte eigen risico voor de Zorgverzekeringswet wordt verhoogd van de huidige € 165 naar reëel € 775 per polis per jaar. In nominale termen betekent dit een eigen risico van € 820 in 2015. Verder is gerekend met een verhoging van de eigen bijdrage van bewoners van verzorgings- en verpleeghuizen met gemiddeld € 2.000 per persoon per jaar. Als gevolg van deze maatregelen zou het aandeel van eigen betalingen in de financiering van de wettelijke zorg toenemen van 5 procent in 2010 tot bijna 10 procent in 2015.<sup>43</sup> Doordat deze uitgangspunten zijn verwerkt in het referentiepadoor (‘ongewijzigd’ beleid), beschikt een politieke partij die de bedoelde maatregelen afwijst in de komende kabinetsperiode over 4 mld euro minder budgettaire ruimte.

## 1.5 Lange termijn: de houdbaarheidsdiscussie

Op de (zeer) lange termijn zijn de overheidsfinanciën thans niet houdbaar. Met de term ‘houdbaar’ bedoelen economen dat huidige en toekomstige generaties in verhouding tot het inkomen dat zij over het gehele leven gerekend verdienen, hetzelfde profijt van het overheids-optreden hebben, zonder dat de overheidsschuld oploopt. Als percentage van hun levensinkomen dient het netto profijt van opeenvolgende generaties ongewijzigd te blijven. Afgaande op becijferingen van het Centraal Planbureau zijn de overheidsfinanciën op den duur onhoudbaar: latere generaties hebben in verhouding minder netto profijt. Dit komt doordat de uitgaven een

<sup>42</sup> Zie ook onderdeel 1.3.8.

<sup>43</sup> Centraal Planbureau (2010b), 53–54.

stuk sneller stijgen (vooral door de vergrijzing) dan de ontvangsten, terwijl de gasbaten wegvallen. Gevolg: stijgende tekorten op de begroting, een oplopende staatsschuld en steeds zwaarder drukkende rentelasten. Toekomstige generaties draaien daarvoor op. Bij een hoge schuld kunnen beleggers het vertrouwen verliezen en een extra risicopremie vragen. Dan zijn nog veel forsere maatregelen nodig om de overheidsfinanciën weer in het juiste spoor te krijgen.

Het CPB becijfert dat in 2015 een begrotingsoverschot van 1,5 procent van het bbp nodig is om de overheidsfinanciën in één kabinetsperiode houdbaar te maken.<sup>44</sup> Een kleiner overschot (of een tekort) in 2015 impliceert dat na de komende kabinetsperiode nog aanvullende maatregelen nodig zijn om het gat in de overheidsfinanciën blijvend boven water te krijgen. Gegeven het feitelijke begrotingstekort bij ongewijzigd beleid (bijna 3 procent bbp, zie tabel 1.6) bedraagt het houdbaarheidstekort dus 4,5 procent bbp. Een verbetering van het saldo in deze orde van grootte is nodig om in 2015 het houdbare saldo te kunnen realiseren. De omvang van het houdbaarheidstekort varieert met de economische groei. Bij de middenvariant (met structureel 1,5 procent groei) zijn maatregelen nodig die het saldo met 29 mld euro verbeteren. Anders gezegd, door bezuinigingen moeten de overheidsuitgaven vanaf 2015 permanent 29 mld euro lager liggen. Of de belastingen moeten permanent met eenzelfde bedrag worden opgeschroefd. Ook een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen is natuurlijk mogelijk.

In de maatschappelijke discussie is dat bedrag van 29 mld een heel eigen leven gaan leiden. Daarom kan het geen kwaad nog eens te herhalen hoeveel onzekerheden kleven aan de CPB-projecties van de economische groei en het uitgavenpad bij 'ongewijzigd' beleid. Krijgt onze economie de wind in de zeilen, en valt de bbp-groei  $\frac{3}{4}$  procentpunt hoger uit, dan vermindert het houdbaarheidstekort met pakweg 8 mld euro. Blijft de groei in de komende kabinetsperiode daarentegen beperkt tot gemiddeld 1 procent per jaar, dan komt het begrotingstekort in 2015 uit op 4,2 procent van het bbp. Het houdbaarheidstekort neemt dan toe tot 5,7 procent bbp, of 37 mld euro. Bovendien behelst het uitgavenpad een trendbreuk (tabel 1.7), waarvan staat te bezien of hij kan worden gerealiseerd.

Hoe dit verder zij, de enorme uitdaging waar politici voor staan is – aangenomen dat zij willen beginnen met het houdbaar maken van de overheidsfinanciën – om over de daarbij te volgen aanpak onderling overeenstemming te bereiken. Dat wordt een heksentoer, want politieke partijen zijn tot op het bot verdeeld over de beste aanpak van het houdbaarheidstekort. Rechtse partijen zoeken het vooral in bezuinigingen. Linkse partijen sluiten belastingverhoging niet uit en ze willen de bezuinigingspijn bij voorkeur over meer dan een kabinetsperiode uitsmeren. Daarvoor wordt een prijs betaald. Uitstel van bezuinigingen betekent grotere tekorten en hogere rentelasten. Die beperken de ruimte voor andere uitgaven. Vergelijk het met iemand die een huis koopt en voor de financiering bij de bank een hypotheek heeft genomen. Hoe sneller hij aflost, hoe minder rente hij in totaal kwijt is en hoe meer geld hij in de toekomst voor andere bestedingen overhoudt. De eerste vijf tot tien jaar moet de kersverse huizenbezitter dan echter zuinig aan doen. Links lijkt op een huiseigenaar die de aflossing uitstelt. De overheid houdt nú wel meer geld over om aan andere zaken te besteden, maar uiteindelijk betaalt

44 Centraal Planbureau (2010b), 61.

zij veel meer rente en blijft er dus minder belastinggeld over voor nuttige zaken, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Bij de aanpak van partijen aan de rechterkant van het politieke spectrum dreigt vooral het gevaar dat te snelle en te omvangrijke ingrepen het nog broze economische herstel in de knop breken.

### **De houdbaarheidsdiscussie**

Niet iedereen is ervan overtuigd dat de overheidsfinanciën door de vergrijzing ontregeld raken. Ten eerste twijfelen sommigen aan de berekeningen zelf. Anderen zetten een vraagteken bij het uitgangspunt dat elke opeenvolgende jaargang in verhouding tot het levensinkomen hetzelfde profijt van de overheid moet hebben. Toekomstige generaties zijn in deze visie rijker (maar is dat zeker?) en kunnen dus gemakkelijker de hogere belastingen opbrengen die nodig zijn om de stijgende rentelasten op te brengen en een deel van de schuld te delgen die wij hen nalaten. Hier passen drie tegenwerpingen. Ten eerste zijn veel overheidsuitgaven direct gerelateerd aan de groei van de welvaart, met name die voor de ambtenarensalarissen en sociale uitkeringen. Ten tweede is welvaart een relatief begrip, elke nieuwe generatie waardeert zijn welvaart ongeveer even hoog. Ten slotte kan een hoge(re) belastingdruk in de toekomst mensen van de arbeidsmarkt weghouden, waardoor de economische groei lager uitvalt.

### **Literatuur**

- Centraal Planbureau (2002), *Economische Verkenning 2004–2007*, CPB Document 26, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2006a), *Een scenario voor de zorguitgaven 2008–2011*, CPB Document 121, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2006b), *Economische Verkenning 2008–2011*, CPB Document 129, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2007), *Actualisatie Economische Verkenning 2008–2011*, CPB Document 151, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010a), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011–2015*, CPB Document 203, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010c), *Keuzes in kaart 2011–2015*, Bijzondere Publicatie 8, Den Haag: CPB
- Kam, C.A. de (2010), Oordeel extern deskundige, in Ministerie van Financiën (2010), *Evaluatie begrotingssystematiek 2007–2010. Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 55–67
- Kam, C.A. de, en F. Nypels (2001), *De zorg van Nederland. Waarom de gezondheidszorg tekortschiet*, Amsterdam: Uitgeverij Contact
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2008), *Economie en overheidsfinanciën*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2008*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 23–38

- Ministerie van Financiën (2010), *Evaluatie begrotingssystematiek 2007–2010. Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), *Uitgavenbeheer in de gezondheidszorg*, Den Haag: RVZ
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2003–2004), *Jaarverslagen voor het jaar 2003. Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003*, 29 540, nr. 1
- Tweede Kamer (2004–2005), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2004*, 30 100, nr. 1
- Tweede Kamer (2005–2006), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2005*, 30 550, nr. 1
- Tweede Kamer (2006–2007a), *Kabinetsformatie 2006. Brief van de informateur*, 30 891, nr. 4
- Tweede Kamer (2006–2007b), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2006*, 31 031, nr. 1
- Tweede Kamer (2007–2008a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2008)*, 31 200, nr. 1
- Tweede Kamer (2007–2008b), *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), *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2008*, 31 924, nr. 1
- Tweede Kamer (2009–2010a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2010)*, 32 123, nr. 1
- Tweede Kamer (2009–2010b), *Voorlopige Rekening 2009. Brief van de minister van Financiën*, 32 326, nr. 1





# Sociale Zekerheid

*P.T. de Beer*

*N.M. van Gestel*

*M.J.S.M. van der Meer*

## 2.1 Inleiding

In een periode van economische crisis leiden het verlies aan banen en de oplopende werkloosheid tot een groeiend beroep op sociale uitkeringen, waardoor de overheidsfinanciën snel verslechteren. De sociale uitkeringen worden bovendien met enige vertraging aangepast aan de cao-lonen, die op hun beurt weer vertraagd reageren op de economische conjunctuur. Daardoor stijgen de uitkeringsniveaus nog door in een jaar waarin de economie krimpt. Hoewel de economie in 2010 weer licht aantrekt, lopen de bedoelde conjunctuurgevoelige uitgaven nog fors op. Een en ander vindt zijn weerslag in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor het jaar 2010 (tabel 2.1). Het gaat dan met name om de uitkeringen krachtens de Werkloosheidswet (WW), de uitkeringen aan oudere werklozen en arbeidsongeschikt verklaarde ex-werknemers en zelfstandigen (IAOW en IAOT), de bijstands-uitkeringen en de middelen voor bemiddeling en re-integratie van werkzoekenden. Ook de groei van het aantal jongeren dat met succes een beroep doet op een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid (ingevolge de Wajong) zet naar verwachting door, maar hierbij gaat het om een ontwikkeling die niet direct samenhangt met de economische crisis. Er is namelijk al langere tijd sprake van een sterke toename van het aantal Wajongers.

Tegelijkertijd lopen de belasting- en premieontvangsten tijdens een economische recessie terug. Deze terugval heeft zich vooral in 2009 voorgedaan. In 2010 nemen de belasting- en premie-inkomsten naar verwachting al weer toe.

Tabel 2.1 Begroting Ministerie van SZW, 2010 (mln euro)

|                                     | 2009   | 2010   | mutatie in % |
|-------------------------------------|--------|--------|--------------|
| <i>Begrotingsuitgaven</i>           |        |        |              |
| Totaal                              | 27.061 | 27.284 | 0,8          |
| Inkomensbescherming met activering  | 6.805  | 7.292  | 7,1          |
| w.v. Wajong                         | 2.553  | 2.662  | 4,3          |
| WWB (bijstand)                      | 3.950  | 4.095  | 3,7          |
| IAOW/IAOZ                           | 190    | 309    | 63,1         |
| Bemiddeling en re-integratie        | 2.229  | 2.443  | 9,6          |
| Wet Sociale Werkvoorziening         | 2.510  | 2.515  | 0,2          |
| Bijdrage aan sociale fondsen        | 14.565 | 13.788 | -5,3         |
| Overige uitgaven                    | 1.065  | 1.471  | 38,1         |
| Participatiebudget gemeenten        | 1.751  | 1.894  | 8,2          |
| <i>Premiegefinancierde uitgaven</i> |        |        |              |
| Totaal                              | 46.855 | 49.368 | 5,4          |
| Werkloosheidswet                    | 4.770  | 6.412  | 34,4         |
| WIA/WAO/WAZ                         | 9.939  | 9.573  | -3,7         |
| Ziektewet                           | 1.438  | 1.501  | 4,4          |
| Bemiddeling en re-integratie        | 563    | 521    | -7,5         |
| Algemene nabestaandenwet            | 1.187  | 1.107  | -6,7         |
| Algemene Ouderdomswet               | 28.956 | 29.492 | 1,9          |

Bron: Tweede Kamer (2009–2010)

## 2.2 Drie decennia van hervormingen

In de afgelopen drie decennia is het landschap van de sociale zekerheid onherkenbaar veranderd. Van het scala aan sociale verzekeringen en voorzieningen voor de bevolking onder 65 jaar dat Nederland kent, heeft er slechts één nog dezelfde naam als in 1980, namelijk de Werkloosheidswet, al is deze meer dan eens fors gewijzigd. De Algemene bijstandswet (Abw) is vervangen door de Wet werk en bijstand (Wwb). De Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO) heeft plaats gemaakt voor de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA). De Ziektewet (ZW) bestaat formeel weliswaar nog, maar is als collectieve verzekering grotendeels ontmanteld: werkgevers dienen het loon van hun door ziekte uitgevallen werknemers twee jaar lang door te betalen.

Ook de uitvoeringsstructuur ziet er geheel anders uit dan dertig jaar geleden. Hier hebben alleen het Ministerie van Sociale Zaken, waar in 1983 ‘Werkgelegenheid’ aan is toegevoegd, de gemeenten en de Sociale Verzekeringsbank (SVB) de tand des tijds doorstaan. De bedrijfsverenigingen, de uitvoeringsinstellingen (uvi’s) en de Sociale Verzekeringsraad (SVr) hebben het veld geruimd. In de tussentijd zijn tal van nieuwe organisaties ten tonele verschenen en inmiddels alweer ter ziele gegaan of in andere organisaties opgegaan: het Tijdelijk instituut voor coördinatie en afstemming (Tica), het College van toezicht sociale verzekeringen (CTSV), het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) en het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Met één grote uitvoerder voor de werknemersverzekeringen, het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV), ziet het veld er nu overigens wel een stuk overzichtelijker uit.

Op basis van een uitvoerige analyse van de vele hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de periode 1980–2009 die elders is gepubliceerd,<sup>1</sup> proberen we in dit hoofdstuk de vele veranderingen in enkele kernwoorden te typeren. Vervolgens wordt beschreven wat drie decennia van hervormingen hebben opgeleverd in termen van werkloosheid, arbeidsmarktparticipatie en uitkeringen. Daarna komt aan de orde in hoeverre de veranderingen die hebben plaatsgevonden zijn te typeren als een leerproces. In zekere zin kunnen we de hervormingen van de afgelopen decennia beschouwen als één groot experiment. De bedoeling van experimenten is echter om ervan te leren en de vraag is of dit daadwerkelijk is gebeurd. We eindigen met enkele suggesties hoe beleidsmakers en politici in de toekomst lering kunnen trekken uit ervaringen die zijn opgedaan met de hervormingen in het verleden.

### 2.3 Activering en marktsturing

De hervorming van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen decennia valt allerm minst te kenschetsen als een rechtlijnige ontwikkeling. Integendeel, ze is langs vele grillige wegen verlopen, die ogenschijnlijk weinig logica bevatten. Toch valt, als we de gehele periode sinds 1980 overzien en enige afstand nemen tot de vele beleidswijzigingen, een aantal grote lijnen te ontwaren die de ontwikkeling in deze periode typeren. Heel kort samengevat gaat het om activering en marktsturing.

#### *Activering*

Het is niet overdreven te stellen dat bij vrijwel alle hervormingen van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de afgelopen drie decennia het streven naar *activering* de leidende gedachte was. Het zwaartepunt moest worden verlegd van inkomensbescherming naar activering, onder de leuze ‘werk boven inkomen’. Weliswaar waren niet alle hervormingen direct gericht op activering en re-integratie van uitkeringsontvangers, maar zij werden vrijwel alle mede met een beroep op deze doelstelling gemotiveerd. Of het nu ging om de privatisering van de re-integratieactiviteiten begin deze eeuw, of de vervanging van de WAO door de WIA, of de ketensamenwerking van UWV en gemeenten in het kader van SUWI (Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen), steeds was een belangrijke overweging dat de hervorming moest bijdragen aan het terugdringen van het aantal uitkeringsontvangers en het stimuleren van de uitstroom van uitkering naar werk.

De meeste wijzigingen in de materiewetgeving van de afgelopen dertig jaar resulteerden in een *versobering van uitkeringsaanspraken*: de toetredingsdrempel werd verhoogd, de uitkering bevroren of verlaagd of de uitkeringsduur verkort. Hoewel veel van deze wetswijzigingen primair tot doel hadden om de kosten van de sociale zekerheid te beperken, speelde daarbij tevens een belangrijke rol dat minder genereuze en minder toegankelijke uitkeringen ook een stimulans zouden vormen voor preventie en re-integratie. De veronderstelling achter dit beleid was dat hoe minder aantrekkelijk de uitkering is en hoe groter de afstand tussen uitkering en loon, hoe sterker de prikkel zal zijn om aan het werk te blijven of te gaan.

Een ander uitvloeisel van de nadruk op activering was dat de uitvoeringsorganisatie van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening systematisch op elkaar betrokken werden. In de jaren

1 Van Gestel, De Beer en Van der Meer (2009).

tachtig vormden de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening nog twee geheel gescheiden werelden. Zelfs begin jaren negentig was dit nog het geval toen de sociale partners enerzijds een grote rol kregen in de arbeidsvoorziening, maar anderzijds de kritiek op hun rol in de uitvoering van de werknemersverzekeringen begon aan te zwellen (enkele jaren later uitmondend in de vernietigende kritiek van de parlementaire enquêtecommissie Buurmeijer in 1993). Vanaf 1995 kwamen echter initiatieven van de grond om sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening meer met elkaar te laten samenwerken in het kader van het project Samenwerking Werk en Inkomen. Sinds de Wet SUWI (2002) worden de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening feitelijk beschouwd als twee componenten van één omvattende uitvoeringsorganisatie. Het CWI werd zowel toegangspoort tot een uitkering als startpunt voor re-integratie. Het UWV verstrekt rechtstreeks opdrachten aan een groot aantal particuliere re-integratiebureaus. Met de fusie van UWV en CWI per 1 januari 2009 culmineerde dit langjarige proces. De twee beleidsvelden zijn nu ook formeel in dezelfde organisatie ondergebracht, al betekent dit nog niet dat ook de verschillen in cultuur en werkwijze daarmee zijn verdwenen. Ook in de financieringsstructuur bestaat nog nadrukkelijk onderscheid tussen middelen die bedoeld zijn voor de verstrekking van uitkeringen en middelen voor re-integratieactiviteiten.

Een ander gevolg van de toenemende nadruk op activering is dat in de uitvoering van de sociale verzekeringen het zwaartepunt niet meer uitsluitend ligt op de *rechtmatigheid* van de uitkeringsverstrekking, maar dat er steeds meer aandacht is gekomen voor *doelmatigheids*-aspecten. In 1980 was de belangrijkste taak van de uitvoeringsorganisaties in de sociale zekerheid om op rechtmatige wijze uitkeringen te verstrekken. De tijdigheid en accuraatheid van de uitkeringsverstrekking golden als hoofddoelen van de uitvoeringsorganisatie. Of de publieke middelen die daarmee gemoeid waren ook doelmatig werden besteed, speelde geen rol van betekenis. Door de explosie van de socialezekerheidsuitgaven in de jaren tachtig en de toenemende nadruk op activering kregen de uitvoeringsorganisaties geleidelijk meer aandacht voor het beperken van het beroep op de sociale uitkeringen, door strenger te toetsen bij het toekennen van een uitkering, strikter te controleren op fraude en misbruik en sterker te stimuleren dat mensen de uitkering weer verlaten. Het toezicht is op deze punten versterkt met een actieve rol voor de Algemene Rekenkamer, de Inspectie Werk en Inkomen en voor de Cliëntenraden, die zich over verschillende rapportages (mogen) uitspreken.

Activering betekende niet alleen een verandering in de taakopvatting van de uitvoeringsorganisatie, maar ook een andere benadering van de cliënt. Er vond een normatieve verschuiving plaats die kortweg valt te karakteriseren met: *werken moet!* Gold een uitkering in het verleden primair als een recht van de uitkeringsontvanger, tegenwoordig is het uitgangspunt dat daar verplichtingen tegenover staan. Zo leggen de Individuele Re-integratie Overeenkomsten (IRO's) de rechten en plichten van de werkzoekende vast. In de verschillende sociale wetten zijn de criteria voor 'passende arbeid' verruimd. Voor schoolverlaters zonder werkervaring (ook voor hoger opgeleiden) geldt dat alle arbeid als passend wordt aangemerkt. Ook worden striktere voorwaarden gesteld aan uitkeringsverstrekking dan voorheen, zoals onder andere blijkt uit de experimenten met *work first* in veel gemeenten.

### Marktsturing

De tweede grote lijn die bij de hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid valt te onderscheiden, is die van *marktsturing*. Hierbij gaat het om toepassing van aan de markt ontleende sturingsprincipes in het publieke domein. Deze trend vloeide voort uit de toenemende populariteit van het *New Public Management* (NPM).<sup>2</sup> NPM houdt in dat marktprincipes ook in het publieke domein worden toegepast, bijvoorbeeld door aansturing via financiële prikkels, vraagsturing en afrekenen op resultaat. Voorbeelden hiervan in de uitvoering van de sociale verzekeringen en de arbeidsvoorziening zijn de planning- en controlcyclus die wordt toegepast op de SUWI-organisatie, de budgettering van de bijstand voor gemeenten (WWB) en het veilen van kavels uitkeringsontvangers aan private re-integratiebureaus door het UWV. De NPM-agenda brengt een verandering in de cultuur van werken in de uitvoeringinstellingen met zich mee, die ruimte biedt voor enige beleidsvrijheid van medewerkers, zolang ze maar resultaten boeken. Tegelijk bestaat het gevaar dat de intensieve controle op resultaten in het kader van NPM leidt tot nieuwe beperkingen van de beleidsvrijheid. Te denken valt aan de toegenomen behoefte van de Tweede Kamer en het departement van SZW aan tussentijdse rapportages en cijfers in het kader van 'monitoring' en 'benchmarking'.

Het marktdenken komt ook tot uitdrukking in een proces van *decollectivisering*, waarbij de verantwoordelijkheid voor sociale risico's geleidelijk verschuift van de staat en de nationale gemeenschap naar sectoren of zelfs naar individuele werkgevers en werknemers. Voorbeelden hiervan zijn de privatisering van de Ziektewet, het al genoemde relatief achterblijven van uitkeringsniveaus en de verlenging van de minimumperiode die men gewerkt moet hebben om voor een uitkering in aanmerking te komen (de referte-eisen). Bij de WGA (arbeidsongeschiktheidsuitkering voor gedeeltelijk en/of tijdelijk arbeidsongeschikten) kunnen werkgevers kiezen of zij de uitvoering onderbrengen bij particuliere verzekeraars of bij het UWV.

Dat er geen sprake was van een eenduidige verschuiving in de uitvoeringsorganisatie van de overheid naar de markt wordt het duidelijkst geïllustreerd door de oprichting van dit UWV als overkoepelend publiek uitvoeringsorgaan.<sup>3</sup> De overheid trekt nog steeds in belangrijke mate aan de touwtjes in de sociale verzekeringen, zowel als het gaat om de wet- en regelgeving (zoals de bepaling van de polisvoorwaarden), als bij de uitvoering.

Een belangrijke consequentie van het marktdenken is geweest dat de rol van de *sociale partners* in het domein van sociale verzekeringen en arbeidsvoorziening steeds verder is teruggedrongen. In 1980 waren de vakbonden en werkgeversorganisaties vertegenwoordigd in de besturen van tal van uitvoeringsorganisaties. Begin jaren negentig kregen zij ook nog een plaats in de besturen van de arbeidsvoorziening. Maar na 2002 hebben de sociale partners hun positie op dit terrein vrijwel volledig verloren. Als pleister op de wonde hebben zij alleen nog een rol in het (advies)orgaan Raad voor Werk en Inkomen (RWI). De werkgevers ontvingen voor het verlies aan bestuurlijke invloed in de sociale zekerheid nog enige compensatie, doordat individuele bedrijven een grotere verantwoordelijkheid kregen toebedeeld en de uitzendmarkt tot grote bloei is gekomen. Voor de werknemersorganisaties betekende het simpelweg dat hun rol in de sociale zekerheid grotendeels was uitgespeeld, afgezien van hun betrokkenheid bij de vormgeving en uitvoering van aanvullende pensioenen en bovenwettelijke afspraken in cao's.

<sup>2</sup> Osborne en Gaebler (1992).

<sup>3</sup> Zie hierover Bekke en Van Gestel (2004).

## 2.4 Continuïteit in verandering

Uit de schets in onderdeel 2.3 mag niet worden geconcludeerd dat het stelsel van sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid – en het denken daarover – in alle opzichten radicaal veranderd is. Een vergelijking van de situatie in 1980 met die van 2010 leert namelijk dat op een aantal terreinen sprake is van opmerkelijke continuïteit.

Misschien de belangrijkste constante, die in feite al meer dan honderd jaar van toepassing is op het sociale stelsel van Nederland, is de *permanente strijd* over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid, sociale partners en private partijen. Vanaf de eerste sociale wetten – die tot stand kwamen aan het eind van de negentiende, begin van de twintigste eeuw – is gestreden over de vraag of de hoofdverantwoordelijkheid hiervoor moest liggen bij de overheid of bij het bedrijfsleven. Omdat er zelden een politieke meerderheid bestond voor een van beide zienswijzen, leidde dit regelmatig tot stagnatie bij de invoering van nieuwe sociale wetten en bestond het eindresultaat veelal uit een ondoorzichtig compromis, waarin iedere partij voldoende van haar gading kon vinden.<sup>4</sup> Dit vormt een belangrijke verklaring voor de ingewikkelde structuur die de uitvoeringsorganisatie in 1980 kenmerkte. Ook de actuele uitvoeringsstructuur is weer de uitkomst van strijd om de verantwoordelijkheidsverdeling.

Een tweede aspect dat bij alle veranderingen hetzelfde bleef zijn de zorgen over de beheersbaarheid en *financiële houdbaarheid* van het sociale stelsel. Dit was in de jaren tachtig een nieuw element in de discussie en het bleef sindsdien een dominante rol spelen. Ook al verschoof de aandacht in de jaren negentig steeds meer naar activering, een belangrijke randvoorwaarde bij iedere verandering in het stelsel bleef dat zij moest bijdragen aan de beheersbaarheid van de uitgaven voor sociale bescherming. Gezien de sterke daling van de uitgaven aan sociale zekerheid als percentage van het bruto binnenlands product (zie hierna), is dit doel ruimschoots gerealiseerd. Niettemin staat ook in de huidige discussie de houdbaarheid van collectief georganiseerde sociale arrangementen op lange termijn centraal, dit maal voornamelijk vanwege de verwachte kostenstijging als gevolg van de vergrijzing.

Terwijl bij de sociale verzekeringen de financiële houdbaarheid een permanente bron van zorg is, is dat – als derde punt – bij de arbeidsvoorziening het *gebrek aan effectiviteit*. Telkens weer rijzen vragen of het vigerende arbeidsmarktbeleid wel voldoende bijdraagt aan het aan het werk helpen van werkzoekenden en uitkeringsontvangers. Opmerkelijk is dat deze twijfels zowel opkomen in economisch voorspoedige tijden als bij economische tegenwind. Tijdens iedere hoogconjunctuur wordt geconstateerd dat de arbeidsvoorziening onvoldoende in staat is vacatures te vervullen, ondanks het feit dat er nog grote aantallen werkzoekenden staan ingeschreven. In iedere laagconjunctuur luidt de kritiek dat arbeidsvoorziening niet in staat is de werkzoekenden met minder gunstige kenmerken (ouderen, laag opgeleiden, allochtonen) aan het werk te helpen. Ook de verschillende instrumenten die worden ingezet in het arbeidsmarktbeleid – scholing, training, werkervaring, loonkostensubsidies, gesubsidieerd werk – staan voortdurend bloot aan kritiek (vooral van economen), omdat de toegevoegde waarde ervan zeer gering zou zijn en zij bij een kosten-batenanalyse slecht scoren.

Samenhangend met de continue zorg over de tekortschietende effectiviteit is er, ten vierde, ook structureel kritiek op de *gebrekkige informatievoorziening* over zowel de sociale zeker-

4 Vergelijk Hoogenboom (2004).

heid als het arbeidsmarktbeleid. De beschikbare informatie is vaak onvoldoende om de doelmatigheid van het beleid te meten. Daarvoor is namelijk gedetailleerde informatie nodig over de kwaliteit van de werkprocessen en de invloed hiervan op de effectiviteit van instrumenten. Om de duurzaamheid van die effectiviteit te beoordelen, zou het tevens nodig zijn om individuele cliënten gedurende langere tijd te volgen. In de afgelopen decennia zijn de verschillende uitvoeringsorganen er niet in geslaagd een geïntegreerd informatiesysteem op te zetten dat het mogelijk maakt de doelmatigheid van het sociale stelsel vast te stellen. Daardoor staan de uitvoeringsinstanties ook vaak met lege handen als zij proberen de kritiek op hun functioneren te weerleggen.

Tot slot is er ook sprake van continuïteit als het erom gaat dat de *individuele werkzoekenden en werkgevers* in de discussie over de hervorming van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid bijna steeds buiten beeld zijn gebleven. Alle hervormingen richten zich op de uitvoeringsorganisaties zelf, dat wil zeggen op de ‘aanbodzijde’ van sociale zekerheid en arbeidsbemiddeling, terwijl de ‘vragers’, de individuele werkzoekenden en werkgevers in de discussie over deze hervormingen niet rechtstreeks zijn betrokken, maar uitsluitend via de vakbonden, werkgeversorganisaties en politieke partijen. Gezien het globale niveau van belangenarticulatie en de beperkte representativiteit van deze organisaties bestaat een weinig specifiek beeld van wat degenen voor wie alle hervormingen bedoeld waren er nu zelf van vinden en waaraan zij behoefte hebben.

## 2.5 Wat hebben drie decennia hervormingen opgeleverd?

De vele veranderingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid in de periode 1980–2010 roepen onontkoombaar de vraag op wat zij per saldo hebben opgeleverd. Functioneren de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening nu beter dan drie decennia geleden? Is de uitvoering doeltreffender en doelmatiger geworden? Is er minder fraude en onbedoeld gebruik van sociale regelingen dan in 1980? Zijn de kansen van uitkeringsontvangers om weer aan het werk te gaan toegenomen? Op basis van de beschikbare gegevens – we constateerden het reeds – is het niet mogelijk hierover stellige uitspraken te doen. In dit onderdeel volstaan we daarom met een statistisch overzicht van ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en bij de werknemersverzekeringen sinds 1980. We benadrukken dat aan de gepresenteerde cijfers geen directe conclusies kunnen worden verbonden over de effectiviteit en doelmatigheid van de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. De geschetste trends zijn namelijk ook door tal van andere factoren beïnvloed, zoals de economische ontwikkeling, sociale en demografische veranderingen en de gewijzigde opvattingen in de maatschappij.

Tabel 2.2 vergelijkt een aantal kerncijfers van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid in 1980 en 2009. De tabel laat zien dat de arbeidsparticipatie fors is gestegen. Hierdoor is Nederland in de Europese Unie opgerukt van een plaats in de achterhoede naar de tweede positie, achter Denemarken. Omdat deze groei voor een groot deel tot stand kwam door de opmars van de (gehuwde) vrouw op de arbeidsmarkt, is het echter de vraag of en in hoeverre een (directe) relatie bestaat met de hervormingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening. De aanzienlijk hogere arbeidsparticipatie heeft niet geresulteerd in een lagere werkloosheid, doordat de werkgelegenheid en de beroepsbevolking ongeveer even sterk zijn gegroeid. Niettemin behoort de werkloosheid in Nederland tot de laagste van Europa.

Tabel 2.2 Kerngegevens arbeidsmarkt en sociale zekerheid, 1980 en 2009

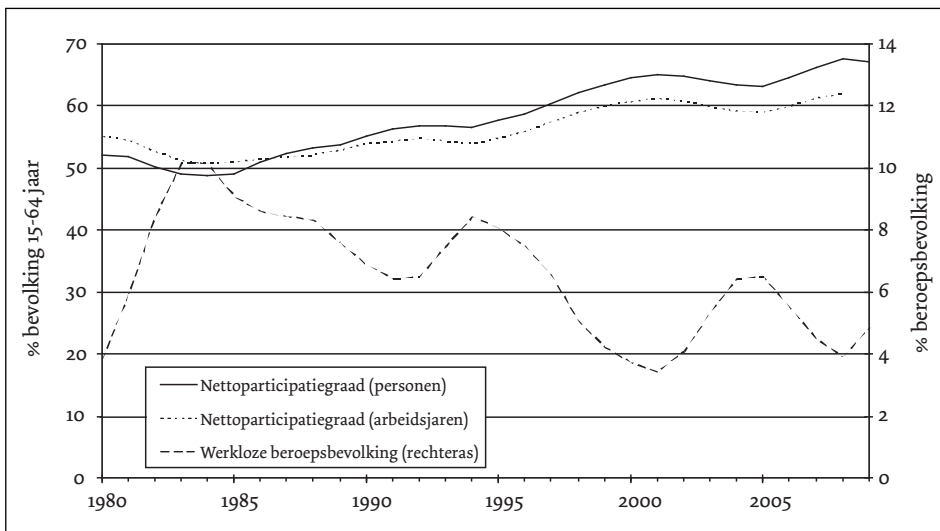
|                                               | absoluut (x 1.000) |        | in % bevolking<br>15-64 |       | in % beroeps-<br>bevolking |       | uitgaven in<br>% bbp |      |
|-----------------------------------------------|--------------------|--------|-------------------------|-------|----------------------------|-------|----------------------|------|
|                                               | 1980               | 2009   | 1980                    | 2009  | 1980                       | 2009  | 1980                 | 2008 |
| Bevolking 15-64 jaar                          | 9.362              | 10.970 | 100,0                   | 100,0 |                            |       |                      |      |
| <i>Arbeidsmarkt</i>                           |                    |        |                         |       |                            |       |                      |      |
| Beroepsbevolking                              | 5.075              | 7.753  | 54,2                    | 70,7  | 100,0                      | 100,0 |                      |      |
| Werkzaam                                      | 4.881              | 7.373  | 52,1                    | 67,2  | 96,2                       | 95,1  |                      |      |
| Werkloos                                      | 194                | 379    | 2,1                     | 3,5   | 3,8                        | 4,9   |                      |      |
| <i>Sociale zekerheid</i>                      |                    |        |                         |       |                            |       |                      |      |
| Ziek (ZW)                                     | 293                | 88     | 3,1                     | 0,8   | 5,8                        | 1,1   | 1,9                  | 0,2  |
| Arbeidsongeschikt<br>(AAW/WAO/WIA/WAZ/WAJONG) | 661                | 832    | 7,1                     | 7,6   | 13,0                       | 10,7  | 3,7                  | 1,7  |
| Werkloos (WW/RWW)                             | 156                | 270    | 1,7                     | 2,5   | 3,1                        | 3,5   | 1,0                  | 0,7  |
| Bijstand (ABW/RWW/WWB)                        | 230                | 317    | 2,5                     | 2,9   | 4,5                        | 4,1   | 1,6                  | 0,8  |
| Totaal werknemersverzekeringen                | 1.023              | 1.190  | 10,9                    | 10,8  | 20,2                       | 15,4  | 6,0                  | 2,7  |
| Totaal                                        | 1.340              | 1.507  | 14,3                    | 13,7  | 26,4                       | 19,4  | 8,2                  | 3,5  |

Bron: CBS (Statline); UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen; Statistische tijdreeksen 2008; UWV Kwartaal Verkenning 2010-I)

Het aantal uitkeringsontvangers in de bevolking van 15-64 jaar is tussen 1980 en 2009 in verhouding gedaald. Vooral het beslag van de uitgaven voor de werknemersverzekeringen op het bruto binnenlands product is sterk verminderd. Deze gunstige ontwikkelingen zijn wel dege-lijk voor een deel toe te schrijven aan hervormingen in de sociale zekerheid. Vooral de ingrijpende veranderingen in hoogte, duur en toekenningsvoorwaarden van de diverse uitkeringen hebben belangrijk bijgedragen aan het verlagen van de socialezekerheidsuitgaven. In kwantita-tieve zin – zowel als het om aantallen personen als om collectieve uitgaven gaat – is de situatie op de arbeidsmarkt en bij de werknemersverzekeringen in 2009 aanzienlijk gunstiger dan hij was in 1980. De externe druk om te komen tot verdere hervormingen lijkt daarmee nu aanzien-lijk kleiner te zijn. Daar staat echter tegenover dat nieuwe ontwikkelingen, in het bijzonder de vergrijzing van de bevolking, de globalisering alsmede de gevolgen van de huidige economi-sche crisis, weer nieuwe problemen en uitdagingen voor het stelsel met zich mee kunnen bren-gen. Het is dan ook onwaarschijnlijk dat de periode van ingrijpende hervormingen nu achter de rug is. Integendeel, de aanpak van het houdbaarheidsprobleem van de overheidsfinanciën zal de komende jaren waarschijnlijk een nieuwe ronde van forse herzieningen inluiden.



Figuur 2.1 Arbeidsparticipatie en werkloosheid, 1980–2009

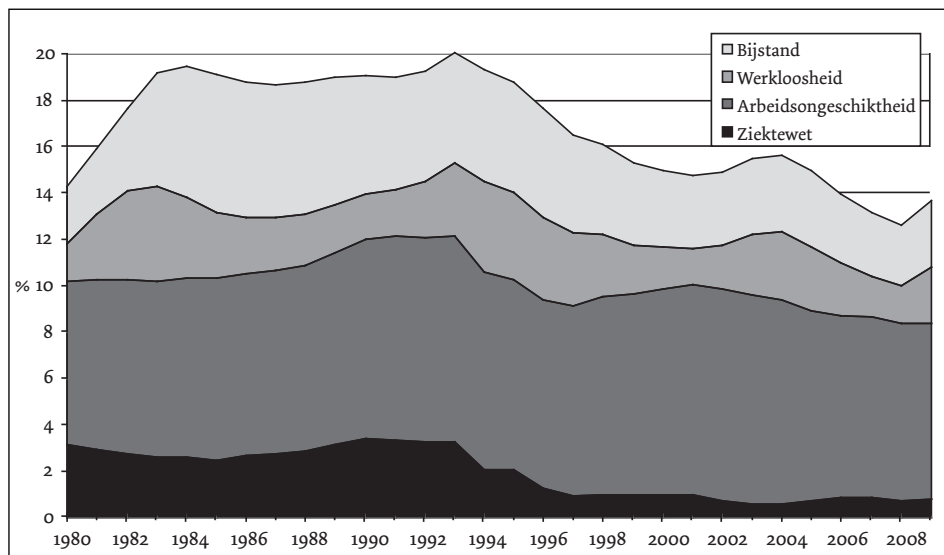


Bron: CBS (Statline)

Figuur 2.1 toont de ontwikkeling van enkele arbeidsmarktindicatoren, te weten het werkloosheidspercentage en de nettoparticipatiegraad (de werkende beroepsbevolking in procenten van de bevolking van 15-64 jaar) in personen en in arbeidsjaren. Begin jaren tachtig verslechterde de arbeidsmarktsituatie onrustbarend: de werkloosheid explodeerde en de arbeidsparticipatie daalde. Maar vanaf 1984 vertonen de Nederlandse arbeidsmarktprestaties een opgaande lijn. De nettoparticipatiegraad nam (in personen) met meer dan een derde toe (van 48 naar 67 procent). De arbeidsdeelname in fulltime equivalenten nam overigens minder sterk toe (van 50 naar 62 procent), doordat veel van de nieuwe werkgelegenheid uit deeltijdbanen bestond. Opmerkelijk is ook dat vanaf de jaren negentig tijdens iedere volgende recessie de werkloosheid minder hoog opliep dan in de vorige. De maximale werkloosheid in de drie recessies in de periode 1980–2005 was respectievelijk 10,2, 8,5 en 6,5 procent.<sup>5</sup> De diepe huidige recessie lijkt echter deze dalende trend te doorbreken. Hoewel op het moment van schrijven nog niet duidelijk is tot hoe ver de werkloosheid zal oplopen, verwacht het Centraal Planbureau voor 2010 en 2011 een gemiddeld werkloosheidspeil van eveneens 6,5 procent.

5 Deze cijfers betreffen de werkloze beroepsbevolking. Gebruiken we de geregistreerde werkloosheid als indicator, dan bedragen de pieken respectievelijk 11,7, 7,7 en 4,3 procent.

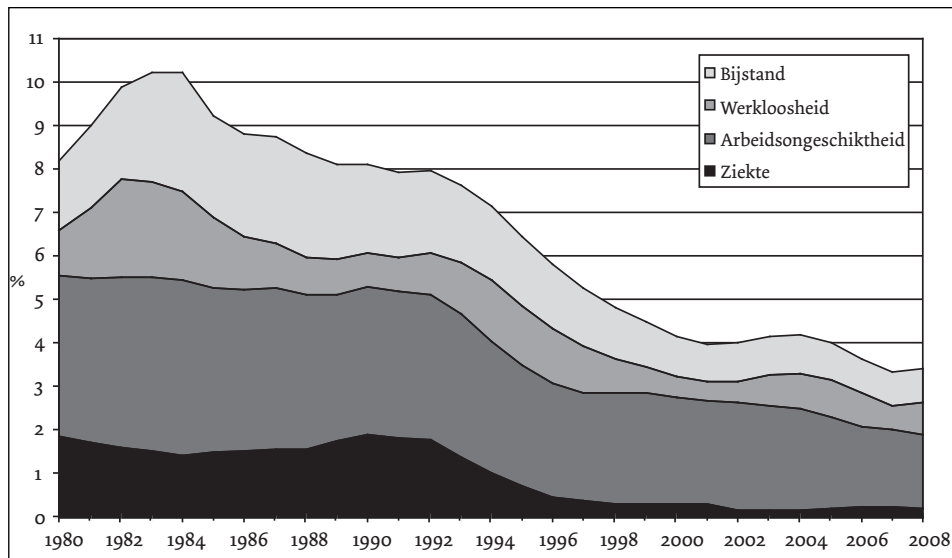
Figuur 2.2 Uitkeringsontvangers in % bevolking 15-64 jaar, 1980-2009



Bron: CBS (Statline), UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008; UWV Kwartaalverkenning 2010-I); bewerking door de auteurs

De relatief gunstige ontwikkelingen op de arbeidsmarkt zijn slechts voor een deel terug te vinden in de daling van het uitkeringsvolume (figuur 2.2). De verslechtering van de arbeidsmarktsituatie aan het begin van de jaren tachtig resulteerde in een sterke groei van het beroep op de sociale zekerheid, maar de stijging van de arbeidsparticipatie en de daling van de werkloosheid die na 1984 inzetten, hadden aanvankelijk nauwelijks effect op het aandeel van de uitkeringsontvangers in de bevolking van 15-64 jaar. Weliswaar daalde het aantal werkloosheidsuitkeringen in de tweede helft van de jaren tachtig, maar tegelijkertijd groeide het aantal ontvangers van een arbeidsongeschiktheids- en bijstandsuitkering. De uitkeringsafhankelijkheid piekte in 1993, toen een op de vijf personen tussen 15 en 64 jaar een uitkering ontving (waarbij VUT- en prepensioenuitkeringen nog buiten beschouwing zijn gelaten). Pas na 1993 begon het aandeel uitkeringsontvangers substantieel te dalen. In 2008 was dit met ruim een derde gekrompen tot 12,6 procent van de bevolking van 15-64 jaar. Een derde van deze daling is overigens het gevolg van de privatisering van de Ziektewet en is dus in zekere zin fictief. In 2009 nam het aantal uitkeringsontvangers (vooral werklozen) weer met zo'n honderdduizend toe als gevolg van de economische crisis.

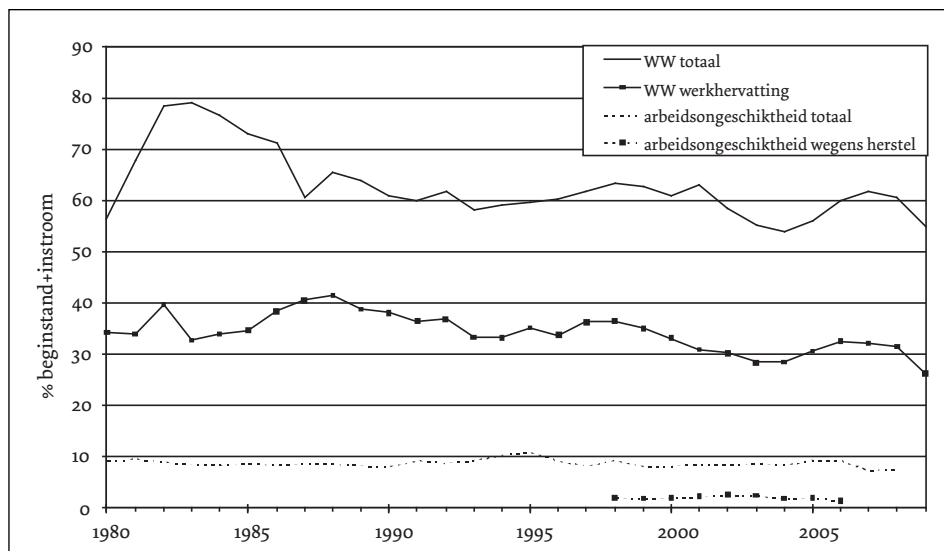
Figuur 2.3 Uitgaven sociale zekerheid in procenten bbp, 1980–2008



Bron: CBS (Statline), UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdsreeksen UWV 2008); bewerking door de auteurs

Terwijl het tot 1993 niet lukte het uitkeringsvolume (in relatie tot het aantal inwoners van 15-64 jaar) terug te dringen, werd wel succes geboekt bij het beperken van de uitgaven voor de sociale zekerheid. Figuur 2.3 laat zien dat deze uitgaven, als aandeel van het bbp, vanaf 1983 gestaag zijn gedaald. Terwijl in 1983 nog meer dan 10 procent van het bbp werd uitgegeven aan sociale uitkeringen voor personen onder de 65 jaar, was dit in 2008 nog slechts 3,4 procent. In 27 jaar tijd zijn de uitgaven dus met tweederde verminderd. Ook hier wordt het beeld enigszins geflatteerd door de privatisering van de Ziektewet, die een vijfde van de uitgavendaling verklaart. Dat de uitgaven veel sterker zijn teruggelopen dan het aandeel uitkeringsontvangers, betekent dat het gemiddelde uitgekeerde bedrag per ontvanger fors is verlaagd in vergelijking met de gemiddelde welvaartsontwikkeling. Simpel gezegd: de uitkeringen zijn sterk achtergebleven bij de loonontwikkeling. Dit heeft zich vooral voorgedaan tussen 1983 en 1993, toen het uitkeringsvolume per saldo groeide (figuur 2.2), maar de uitgavenquote niettemin met ruim een kwart terugliep (figuur 2.3).

Figuur 2.4 Beëindigde uitkeringen, 1980–2009



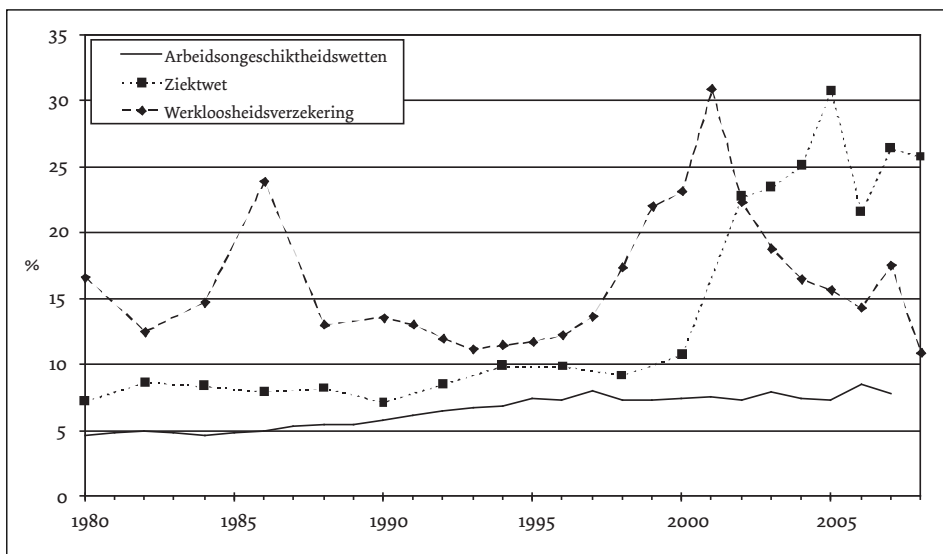
Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008; UWV Kwartaalverkenning 2010-I), CBS (Statline); bewerking door de auteurs

De daling van het aandeel uitkeringsontvangers na 1993 kan zowel zijn veroorzaakt doordat minder personen een beroep doen op een uitkering als doordat uitkeringsontvangers sneller uitstromen, bijvoorbeeld omdat zij werk vinden. De uitvoeringsorganisatie van sociale zekerheid en arbeidsvoorziening heeft in het algemeen meer invloed op de uitstroom dan op de instroom. Het is daarom interessant om na te gaan of de daling van het aandeel uitkeringsontvangers het gevolg is van een grotere uitstroom. Figuur 2.4 laat zien dat hiervoor geen aanwijzingen bestaan. De uitstroom uit de WW en de arbeidsongeschiktheidsregelingen is hier berekend als het aantal beëindigde uitkeringen in een kalenderjaar in procenten van het aantal uitkeringen aan het begin van het jaar plus het aantal in de loop van het jaar toegekende nieuwe uitkeringen. De uitstroom wordt dus gerelateerd aan het totale aantal uitkeringsontvangers dat in een jaar tijd zou kunnen uitstromen. Uit figuur 2.4 blijkt dat noch de uitstroom uit de WW noch de uitstroom uit de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen tussen 1980 en 2009 per saldo wezenlijk is veranderd. Jaarlijks stroomt ongeveer 60 procent van de WW'ers en 10 procent van de arbeidsongeschikten uit de uitkering. Richtten we het zoeklicht specifiek op het percentage werklozen dat aan het werk gaat, dan lijkt er sinds de tweede helft van de jaren tachtig zelfs sprake te zijn van een dalende trend: in 1988 stroomde 42 procent van de WW'ers uit naar een baan, in 2008, vlak voor de economische crisis uitbrak, was dit nog slechts 31 procent en in 2009 daalde dit naar 26 procent. Er zijn helaas geen cijfers over het aantal arbeidsongeschikten dat weer aan het werk gaat, maar het percentage arbeidsongeschikten dat uit de uitkering stroomt vanwege 'herstel' is onverminderd zeer gering: rond 2 procent!

Uit de cijfers in figuur 2.4 valt niet zonder meer te concluderen dat de grotere nadruk op re-integratie van uitkeringsontvangers geen effect heeft gehad. Er bestaan ook andere factoren

die de kans op uitstroom beïnvloeden, zoals de samenstelling van de uitkeringspopulatie naar leeftijd, opleidingsniveau, gezondheid, en dergelijke. Als de kenmerken van het bestand uitkeringsontvangers steeds 'ongunstiger' worden, zou een constante uitstroom al op betere re-integratieprestaties duiden. Niettemin kan worden geconstateerd dat alle veranderingen in de afgelopen kwarteeuw niet hebben geleid tot grotere kansen voor werklozen en arbeidsongeschikten om aan de slag te komen.

*Figuur 2.5 Uitvoeringskosten (in procenten uitgekeerd bedrag), 1980–2008*



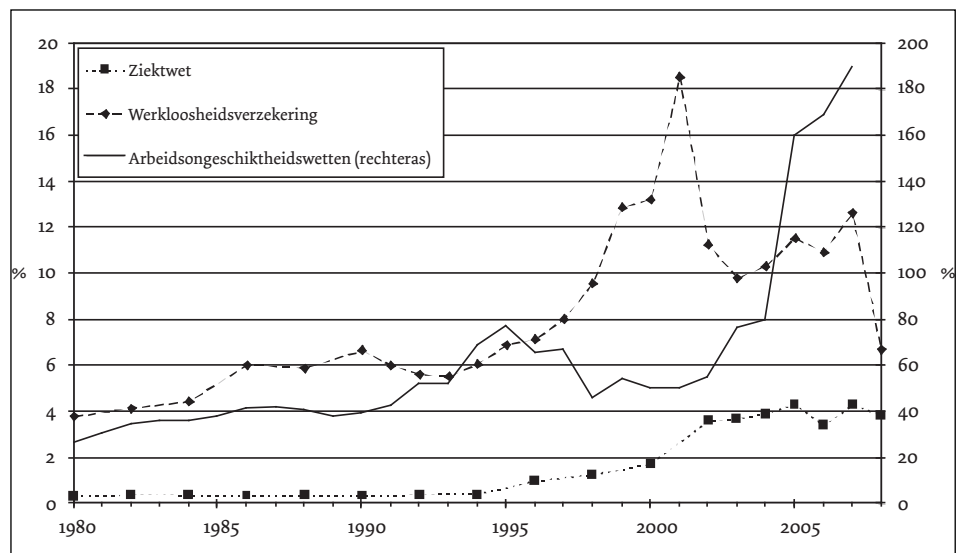
Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008); bewerking door de auteurs

De laatste indicator voor de prestaties in de afgelopen dertig jaar betreft de uitvoeringskosten. Deze zijn te beschouwen als een indicator voor de kostenefficiëntie van de uitvoeringsorganisatie. Figuur 2.5 toont de uitvoeringskosten in procenten van het totale bedrag aan uitkeringen voor de Ziektewet, de arbeidsongeschiktheidsregelingen en de werkloosheidsverzekering. De uitvoeringskosten voor de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn in de periode 1980–2007 gestaag gegroeid, van iets minder dan 5 procent tot 8 procent. De uitvoeringskosten van de WW vertonen een nogal grillig patroon, met scherpe pieken in 1986 en 2001, terwijl de uitvoeringskosten van de Ziektewet tot 2000 licht, maar gestaag toenemen, om daarna te exploderen. Dit laatst hangt waarschijnlijk samen met de privatisering van de Ziektewet, waardoor het bedrag dat de sociale fondsen uitkeerden sterk terugliep, terwijl de kosten van de uitvoeringsorganisatie niet evenredig daalden.

Er valt te twisten over de vraag of de uitvoeringskosten als percentage van de uitgekeerde bedragen wel een goede indicatie geven van de kostenefficiëntie van de uitvoeringsorganisatie. Het is immers aannemelijk dat de uitvoeringskosten sterker worden bepaald door de mutaties in het bestand (in het bijzonder het toekennen van nieuwe uitkeringen) dan door

het totale uitgekeerde bedrag. In figuur 2.6 zijn de uitvoeringskosten daarom berekend per nieuwe uitkering en uitgedrukt als percentage van de gemiddelde uitkering per volledig (herleid) uitkeringsjaar.

*Figuur 2.6 Uitvoeringskosten (per nieuwe uitkering in % uitgekeerd bedrag per (herleid) uitkeringsjaar), 1980–2008*



Bron: UWV (Kroniek van de sociale verzekeringen 2007; Statistische tijdreeksen UWV 2008); bewerking door de auteurs

Deze alternatieve becijfering maakt het beeld echter allerm minst gunstiger. Bij de Ziektewet zijn de relatieve uitvoeringskosten per nieuw toegekende uitkering in 2008 ruim tien maal zo hoog als in 1980 en bij de arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zeven maal zo hoog! Bij de werkloosheidsuitkeringen vervijfvoudigden de relatieve uitvoeringskosten tot 2001, daarna zijn ze weer sterk gedaald. Een mogelijke verklaring voor de stijging van de relatieve uitvoeringskosten per nieuwe uitkering is dat de voorwaarden die aan het verkrijgen van een uitkering worden gesteld strenger zijn geworden en strikter worden gecontroleerd (denk aan de herkeuringsoperaties voor de WAO), waardoor de uitvoeringskosten per toegekende uitkering sterk zijn gestegen.

Samenvattend leveren de veranderingen die sinds 1980 plaatsvonden een gemengd beeld op. Bij arbeidsparticipatie en uitgaven voor sociale zekerheid is grote vooruitgang geboekt: de arbeidsdeelname is sterk gestegen en de socialezekerheidsuitgaven zijn als percentage van het bbp meer dan gehalveerd. Bij het uitkeringsvolume zijn de prestaties minder indrukwekkend, hoewel het aantal uitkeringen wel aanzienlijk is gedaald. Zorgelijk is dat de uitstroom uit de uitkeringen niet is gestegen, terwijl activering een van de belangrijkste doelstellingen van de vele hervormingen was. De positieve resultaten zijn dus voornamelijk geboekt door de instroom in

de uitkeringen te beperken en de uitkeringen te versoberen, in plaats van door de uitstroom te vergroten. De grotere nadruk op controle en (her)keuringen verklaart wellicht ook waarom de uitvoeringskosten verhoudingsgewijs sterk zijn gestegen: per toegekende uitkering worden meer kosten gemaakt.

## 2.6 Lessen voor de toekomst

Net zoals goede resultaten in het verleden geen garantie zijn voor de toekomst, kan omgekeerd uit de problemen in het verleden niet automatisch worden afgeleid hoe het in de toekomst beter kan. Elk tijdsgewricht kent immers andere (inter)nationale economische en politiek-maatschappelijke condities die het functioneren van de arbeidsmarkt en het sociale stelsel beïnvloeden. Bovendien veranderen ook de opvattingen van de vele partijen die in deze sectoren een rol spelen. De overheid, het maatschappelijk middenveld en de markt kunnen elk op verschillende manieren de functies van arbeidsvoorziening en sociale zekerheid vervullen. Alle actoren kampen met de vraag hoe onvolkomenheden (*failures*) te voorkomen die gevestigde belangen bevoordelen ten koste van buitenstaanders.<sup>6</sup> Opmerkelijk is dat sommige vroegere beleidsoplossingen, die al lang afgedaan leken, weer terugkeren op de politieke agenda, doordat de maatschappelijke onvrede over door het systeem geleverde prestaties groot blijft. In de hoogtijdagen van de verzorgingsstaat in de jaren zeventig kende de arbeidsvoorziening bijvoorbeeld een heel uitvoerig instrumentarium dat sterk op de behoeften van individuele klanten was toegesneden. Arbeidsvoorziening begeleidde niet alleen werkzoekenden naar werk, maar besteedde ook aandacht aan scholing, beroepenvoorlichting, begeleiding bij beroepskeuzen en loopbaanoriëntatie, vakopleiding en cursussen. Deze beleidsinstrumenten werden in de jaren negentig ‘afgebouwd’, maar na de eeuwwisseling komen het ‘maatwerk’ voor de cliënt en de behoefte aan een geïntegreerde benadering van werk, opleiding en inkomen opnieuw sterk op de voorgrond te staan. Een ander voorbeeld betreft de uitvoering van re-integratie na 2002. Bij de start van SUWI in 2002 werd de lokale uitvoeringsorganisaties opgelegd om de re-integratie uit te besteden aan private marktpartijen. De laatste jaren zijn CWI en UWV echter weer zelf een deel van de re-integratie voor hun rekening gaan nemen (denk aan het WERKbedrijf van het UWV). Zo zien we dat het debat over de verantwoordelijkheidsverdeling en uitvoering zich telkens weer herhaalt.

Het is voor toekomstige hervormingen in de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening van belang om na te gaan welke lessen hieruit zijn te trekken. Dit is echter niet eenvoudig. Onderzoeken wijzen niet alleen regelmatig uit dat het stelsel nog altijd niet goed werkt, maar ook – wat veel ernstiger is – dat de huidige ontwikkelingen niet goed te beoordelen zijn omdat de oude situatie alweer achterhaald is. Als het beleid steeds verandert, kan niet worden vastgesteld onder welke condities bepaalde instrumenten effectief zijn. Het gevolg is dat ondanks dertig jaar beleidshervormingen nog steeds niet duidelijk is waarom bepaalde groepen werkzoekenden voor kortere of langere tijd buiten spel staan en welke beleidsinstrumenten effectief zijn.

De permanente veranderingen in de sturingsprincipes van de sociale zekerheid en de arbeidsvoorziening rieken naar maatschappelijke verspilling van ervaring, kennis, kapitaal en

6 De Beer et al. (2009); Van der Meer et al. (2003).

middelen, vooral ook doordat de inspanningen nooit in verband konden worden gebracht met de bereikte resultaten. Het gaat wellicht te ver om een moratorium op verdere beleidswijzigingen uit te vaardigen, maar nieuwe ingrijpende reorganisaties in de SUWI-organisatie zijn op methodologische gronden niet wenselijk zolang het rendement van de eerdere interventies niet is vastgesteld. Na de samenvoeging van CWI en UWV per 1 januari 2009 is het dan ook raadzam de eerste jaren geen grote veranderingen in de uitvoeringsorganisatie meer door te voeren, tot duidelijk is wat het effect en rendement is van de eerder doorgevoerde hervormingen in termen van uitkeringsvolume en in- en uitstroomkansen van de verschillende doelgroepen.

In het verlengde hiervan lijkt een tweede belangrijke les te zijn dat bezinning nodig is op de politieke besluitvorming in Nederland. Een terugkerend element hierin is het steeds schipperen tussen verschillende belangen en posities. Consensus en compromissen zoeken is bij uitstek een kenmerk van het poldermodel, waarin verworven rechten en opgebouwde belangen op nationaal niveau sterk vertegenwoordigd zijn, maar de stem van uitvoerders, cliënten en nieuwe (private) partijen in de sector veel minder wordt gehoord. De permanente strijd om de verantwoordelijkheid tussen staat, middenveld en markt is een historisch gegeven, dat niet zelden uitmondt in onheldere politieke compromissen waarbij verschillende sturingsmechanismen met elkaar botsen. Het bereiken van een politiek compromis gaat vaak ten koste van inzicht in en een keuze voor de effectiviteit van het resulterende beleid.

Het streven naar een voortdurend nieuw begin, een schone lei waarmee de problemen uit het verleden moeten verdwijnen, is een belangrijk kenmerk van de politieke besluitvorming in Nederland. 'Iets nieuws beginnen' komt vaak voort uit gedeelde onvrede over het bestaande, maar niet uit consensus over het alternatief daarvoor. Het gaat dan niet zelden om een sprong in het diepe met een radicale verandering van de koers. Hierdoor gaat veel kennis en ervaring verloren en komen suboptimale uitkomsten tot stand. Iedere hervorming roept weer nieuwe problemen op die misschien voorkomen hadden kunnen worden door eenvoudig fouten van het bestaande stelsel te corrigeren. Hoewel besluitvorming over hervormingen in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid altijd het resultaat zal zijn van een politiek compromis, bepleiten wij om daarbij meer oog te hebben voor mogelijke nadelen van een nieuwe structuur en niet alleen voor de gebreken van de bestaande structuur. Zolang niet vaststaat dat de nieuwe structuur daadwerkelijk organisatorisch en inhoudelijk beter zal functioneren dan de oude, doet de politiek er verstandig aan geen ingrijpende hervormingen door te voeren.

Een derde les voor de toekomst ligt in de – ondanks de retoriek van marktwerking en decentralisatie – sterk centrale en *hiërarchische* aanpak van problemen, zonder de expertise, ideeën en inzichten van de werkvloer van de uitvoeringsorganisaties systematisch te benutten bij de beleidsontwikkeling. Pas recent voert SUWI op kleine schaal meer gecontroleerde experimenten met beleidsveranderingen uit.<sup>7</sup> In het huidige stelsel wordt ook onvoldoende gebruik gemaakt van informatie die beschikbaar is bij werkgevers en werkzoekenden op de arbeidsmarkt. Welke bedrijven maken gebruik van de dienstverlening en welke groepen werkzoekenden profiteren wel of niet van de interventies? Op dit punt levert de re-integratiemarkt onvoldoende inzicht op. In de afgelopen jaren is mede door het op afstand zetten van de sociale

7 Zie Van der Meer en Roes (2010) voor een bespreking van de 'parallele leerprocessen' die thans optreden op nationaal niveau en in de keten van de uitvoeringsorganisaties.



partners de vraagzijde van de arbeidsmarkt in het SUWI-stelsel uit beeld geraakt. We kunnen daarom met enig recht spreken van een hervormingsmoeras waarin de politieke besluitvorming over de organisatie en taakverdeling van de verzorgingsstaat is terechtgekomen. Elke hervorming had onbedoelde en onvoorziene gevolgen, waarbij ook de logica (bijvoorbeeld 'concurrentie' of 'samenwerking') van verschillende hervormingen die tegelijk of vlak na elkaar werden doorgevoerd botste en verwarring, onduidelijkheid en onzekerheid opriep in de uitvoering. Bij toekomstige beleidswijzigingen is het dan ook van groot belang vroegtijdig kennis te nemen en gebruik te maken van de kennis en ervaring van de uitvoerders in het veld.

In dit licht bezien is het interessant dat recent weer stemmen opgaan om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering en financiering van de Werkloosheidswet gedurende de eerste periode bij de werkgever te leggen. De Commissie-Bakker heeft voorgesteld dat de werkgever bij ontslag gedurende zes maanden het loon dient door te betalen.<sup>8</sup> In de volgende zes maanden ligt in dit voorstel de verantwoordelijkheid voor de financiering op sectorniveau, waarbij de sociale partners afspraken kunnen maken over de uitvoering. Ook het ontwerpverkiezingsprogramma van het CDA pleit voor een loondoorbetalingsverplichting van de werkgever in geval van ontslag, afhankelijk van de duur van het dienstverband.<sup>9</sup> In de PvdA gaan vergelijkbare geluiden op.<sup>10</sup> De eerdere hervormingen van de Ziektewet, waardoor de werkgever in geval van ziekte nu gedurende twee jaar 70 procent van het loon moet doorbetalen, staan model voor deze plannen. Op hetzelfde niveau waar de beslissingen worden genomen die leiden tot een beroep op de uitkering, namelijk het ondernemingsniveau, wordt dan ook de verantwoordelijkheid gelegd voor de financiële consequenties. Dit kan een sterke prikkel geven om ontslagen te voorkomen en om te komen tot een actief re-integratiebeleid op ondernemings- of sectorniveau.<sup>11</sup> In de verkiezingsprogramma's van 2010 kiest een aantal politieke partijen tevens voor een beperking van de duur van de WW, waarbij GroenLinks en D66 denken aan maximaal een jaar, terwijl CDA en VVD geen precieze termijn noemen.<sup>12</sup> De PvdA en SP willen de huidige WW in stand houden.<sup>13</sup> Een eventuele beperking van de duur van de WW zou de historische lijn van bezuinigingen op de sociale zekerheid voortzetten. Het is echter zeer de vraag of de beoogde effecten (hogere arbeidsparticipatie, meer flexibiliteit op de arbeidsmarkt) hiermee worden bereikt. Dat is immers voor de eerdere maatregelen niet aangetoond. Qua uitvoeringsstructuur zien de meeste politieke partijen een grotere rol voor gemeenten in de sociale zekerheid en het arbeidsmarktbeleid. Het CDA meent dat het UWV Werkbedrijf onder financiële en bestuurlijke verantwoordelijkheid van de gemeenten moet komen. De VVD wil zelfs UWV als uitkeringsinstantie opheffen (niet als keuringsinstantie), hoewel onduidelijk is waar uitkeringsgerechtigden dan terecht moeten. GroenLinks voorziet voor iedereen die langer dan een jaar werkloos is een participatiecontract met de gemeente, tegen het wettelijk minimumloon. Hoewel de gemeenten in deze plannen dus een grotere verantwoordelijkheid krijgen voor het aan het werk helpen van mensen, waaronder bijvoorbeeld ook jonggehandicapten (Wajong), willen de

8 Commissie Arbeidsparticipatie (2008), 81.

9 Christen Democratisch Appel (2010), 28.

10 Partij van de Arbeid (2010), 26.

11 Vergelijk De Beer *et al.* (2009).

12 GroenLinks (2010), 18; D66 (2010), 23; Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2010), 13.

13 Partij van de Arbeid (2010), 26; Socialistische Partij (2010), 17-18.

meeste partijen sterk bezuinigen op het re-integratiebudget. Van het nog pas in 2002 opgerichte UWV en de gelijktijdig gecreëerde private markt voor re-integratieactiviteiten blijft in de plannen weinig over.

Los van de precieze inhoud van de hervormingsvoorstellen is er alle reden voor terughoudendheid met grote nieuwe reorganisaties, minder dan tien jaar na de vorige. Het is essentieel dat eerst niet alleen de voordelen maar ook de mogelijke nadelen van de nieuwe modellen zorgvuldig in kaart worden gebracht en worden afgewogen tegen de voor- en nadelen van het bestaande model, alvorens daadwerkelijk tot de ingrijpende hervormingen over te gaan. De ervaring met de vele hervormingen van de afgelopen drie decennia zou toch in ieder geval moeten hebben geleerd dat ieder nieuw model onvermijdelijk ook weer onbedoelde en onvoorziene gevolgen met zich meebrengt.<sup>14</sup> Wellicht moet verbetering van de uitvoering in de toekomst minder in structuurwijzigingen en in ingrijpende reorganisaties worden gezocht, en meer in het verbeteren en afstemmen van de dienstverlening op de behoeften en wensen van de 'klanten'.

## Literatuur

- Beer, P.T. de, M. Hoogenboom, L. Kok en T. Schils (2009), *Wie zorgt voor zekerheid?*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Bekke, H., en N. van Gestel (2004), *Publiek verzekerd. Voorgeschiedenis en start van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) 1993–2003*, Apeldoorn: Garant
- Christen Democratisch Appel (2010), *Slagvaardig en samen. Concept-verkiezingsprogramma 2010*, Den Haag: CDA
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam: z.u.
- D66 (2010), *Anders ja, Concept-verkiezingsprogramma D66 voor de Tweede Kamer 2010–2014*, Den Haag: D66
- Gestel, N. van (2008), Omwegen naar werk, *Sociaal Maandblad Arbeid*, 63(6), 267-273
- Gestel, N. van, P.T. de Beer, en M. van der Meer (2009), *Het hervormingsmoeras van de verzorgingsstaat. Veranderingen in de organisatie van de sociale zekerheid*, Amsterdam: Amsterdam University Press
- Gestel, N. van, en D. Nyberg (2009), Translating National Policy Changes into Local HRM Practices, *Personnel Review*, 38(5), 544-559
- GroenLinks (2010), *Echte keuzes voor de toekomst*, Ontwerp-verkiezingsprogramma 2010–2014, Utrecht: GroenLinks
- Hoogenboom, M. (2004), *Standenstrijd en zekerheid. Een geschiedenis van oude orde en sociale zorg in Nederland (1880–1940)*, Dissertatie, Amsterdam: Universiteit van Amsterdam
- Meer, M. van der, en B. Roes (2010), Simultaan leren: beleidsleren in de keten van werk en inkomen, *Beleid en Maatschappij*, 37(2), te verschijnen
- Meer, M. van der, J. Visser, T. Wiltthagen, en P.F. van der Heijden (2003), *Weg van het overleg? Twintig jaar na Wassenaar naar nieuwe verhoudingen in het Nederlandse model*, Amsterdam: Amsterdam University Press

14 Van Gestel (2008) en Van Gestel en Nyberg (2009).

- Osborne, D., and T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading MA: Addison-Wesley Publishing
- Partij van de Arbeid (2010), *Iedereen telt mee. De kracht van Nederland*, Concept-verkiezingsprogramma PvdA, Amsterdam: PvdA
- Socialistische Partij (2010), *Een beter Nederland voor minder geld*, Concept-verkiezingsprogramma SP 2011–2015, Rotterdam: SP
- Tweede Kamer (2009–2010), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2010. Memorie van toelichting bij wetslichaam*, 32 123 XV, nr. 1
- Volkspartij voor Vrijheid en Democratie (2010), *Orde op zaken*, concept-verkiezingsprogramma 2010, Den Haag: VVD



# Gezondheidszorg

W. Groot

H. Maassen van den Brink

## 3.1 Inleiding

De eerste begroting van een kabinet geleid door minister-president Balkenende was die voor 2003. Bijna acht jaar later en na de val van het kabinet-Balkenende IV is het een geschikt moment om terug te kijken op wat in de afgelopen periode is bereikt. De Beleidsagenda, die onderdeel vormt van de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voor 2003, bevat een passage die de filosofie van de vier opeenvolgende kabinetten-Balkenende goed weergeeft:

“Er geldt nog maar één marsorder voor de zorgsector: lever goede service aan alle zorgvragers en zorg dat wachttijden tot een aanvaardbaar niveau worden bekort. Om dit doel, dat overigens niet van vandaag op morgen kan worden gerealiseerd, op efficiënte en betaalbare wijze te bereiken zullen vraagsturing, toezicht door de overheid, grotere nadruk op transparantie en de werking van de prikkel van de concurrentie centraal staan. Alleen zo kan Nederland zich ook financieel permitteren om in 2005 ongeveer het huidige pakket (dat van de vroegere Ziekenfondswet – *auteurs*) te kiezen voor de basisverzekering. Het criterium betaalbaarheid brengt met zich mee dat de uitgaven binnen het kader zullen moeten passen. Dit laat echter de individuele aanspraken op zorg van 1 januari tot en met 31 december onverlet.”<sup>1</sup>

In de afgelopen acht jaar is veel van het programma dat in deze passage wordt geschetst ook gerealiseerd. Dat is een hele prestatie, gelet op de hindermacht waartoe partijen in de zorgsector in staat zijn. Daar komt bij dat de opeenvolgende stelselwijzigingen in de zorg uit deze periode een fundamentele tegenstrijdigheid proberen te verzoenen. De nagestreefde vraagsturing en het recht op onbelemmerde toegang tot zorgvoorzieningen drijven de uitgaven op, terwijl die moeten (blijven) passen binnen een beperkt financiële kader. Deze spanning doet zich ook op andere beleidsterreinen voelen, zoals het onderwijs. Bij de zorguitgaven gaat het evenwel om (nog) hogere bedragen. Het uitgavenkader voor de zorg – het Budgettair Kader Zorg

<sup>1</sup> Tweede Kamer (2002–2003), 12.

(BKZ) – bedraagt in 2010 bijna 60 mld euro. Het BKZ omvat de bruto uitgaven voor noodzakelijke zorg die collectief wordt gefinancierd, hoofdzakelijk via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). De zorguitgaven onderscheiden zich verder, doordat zij grotendeels worden gefinancierd uit premies. Slechts een beperkt – zij het toenemend – deel van de zorguitgaven wordt ten laste van de algemene middelen gefinancierd. Eigen bijdragen van zorggebruikers zijn goed voor 3 mld euro. Tabel 3.1 brengt de bruto zorguitgaven onder het BKZ en hun financiering in beeld.

*Tabel 3.1 Zorguitgaven onder het BKZ en hun bekostiging, 2010 (mld euro)*

|                                                                    |      |
|--------------------------------------------------------------------|------|
| Bruto zorguitgaven                                                 | 59,7 |
| -/- eigen betalingen van zorggebruikers AWBZ                       | 1,5  |
| -/- eigen betalingen van zorggebruikers Zvw                        | 1,5  |
| Netto zorguitgaven                                                 | 56,7 |
| <i>gefinancierd via:</i>                                           |      |
| AWBZ: premie (14,9) + compensatie belastingherziening 2001 (4,9)   | 19,8 |
| AWBZ: toename tekort in AWBZ-fonds (lening van schatkist)          | 2,3  |
| Zvw: inkomensafhankelijke bijdrage (17,5) + nominale premie (14,1) | 31,6 |
| Zvw: rijksbijdrage                                                 | 2,1  |
| Overig (per saldo)                                                 | 0,9  |

Bron: Tweede Kamer (2009–2010), 183–188

Verder valt de sterke groei van de zorguitgaven op. Volgens de VWS-begroting nemen de uitgaven tussen 2010 en 2014 met ruim 23 procent toe.<sup>2</sup> Dit is een veelvoud van de groei van de totale collectieve uitgaven en die van het bruto binnenlands product (bbp). De oplopende zorguitgaven soupeerden in de afgelopen jaren al meer dan een derde van de groei van de collectieve uitgaven op. Naar verwachting zal dat aandeel binnen enkele jaren de helft of meer zijn. Daarmee verdringen de zorguitgaven in toenemende mate de overige collectief gefinancierde uitgaven, zoals die voor onderwijs, openbare orde en veiligheid.

Hier komt bij dat het in verhouding ruim bemeten BKZ vrijwel voortdurend wordt overschreden. Dit brengt ons tot de conclusie dat het BKZ in wezen nauwelijks als een echt budget valt te beschouwen. In de praktijk functioneert het meer als een indicatie van de minimale omvang van de zorguitgaven in latere jaren. Zo wordt het BKZ in elk geval door de meeste partijen die het geld verdelen en besteden – de zorgverzekeraars en de zorgaanbieders – in de praktijk wel beschouwd. Het kabinet vindt compensatie voor deze overschrijdingen, door ze weg te strepen tegen onderschrijdingen bij de beide andere budgetdisciplinesectoren.<sup>3</sup> De overschrijdingen worden administratief ‘gewit’ via de zogeheten macronaculatie van de Zorgverzekeringswet. In de praktijk worden vervolgens in het BKZ van het jaar erop enkele – nogal eens boterzachte en onhaalbare – bezuinigingen aangekondigd om de overschrijdingen te redresseren. Betere beheersing van het BKZ vormt een van de belangrijkste beleidsopgaven voor een

<sup>2</sup> Tweede Kamer (2009–2010), 177.

<sup>3</sup> Dit zijn de sector Rijksbegroting in enge zin en de sector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt.

nieuw kabinet. We komen hieronder nog terug op de vraag hoe de zorguitgaven beter in de hand gehouden kunnen worden (onderdeel 3.4).

Door de val van het kabinet-Balkenende IV is een beschouwing over de begroting voor 2010 tegelijk een evaluatie van het gezondheidszorgbeleid uit de afgelopen drie jaar. Minister Klink (CDA) en staatssecretaris Bussemaker (PvdA) van VWS hebben veel van de hervormingen die door hun voorgangers in gang zijn gezet, gecontinueerd. Bij de verbetering van de kwaliteit van de zorg is vooruitgang geboekt. In de *Euro Health Consumer Index* van de Europese Unie komt het Nederlandse zorgsysteem als beste uit de bus.<sup>4</sup> Ons land maakte in 2006 een sprong voorwaarts, toen de basisverzekering tegen ziektekosten voor de gehele bevolking verplicht werd gesteld. Voordien bestond die verplichting uitsluitend voor het tweederde deel van de bevolking die onder de vroegere ziekenfondsverzekering viel. Tegelijk is ook veel blijven liggen. In de *care* (langdurige verzorging en verpleging), die hoofdzakelijk wordt gefinancierd via de AWBZ, schreeuwen diverse problemen om oplossing. In de op genezing gerichte curatieve zorg die voor het overgrote deel wordt gefinancierd via de Zorgverzekeringswet leidt de overgang naar een stelsel met een grotere rol voor gereguleerde marktwerking bij de betrokken partijen tot fricties en onzekerheid. De wankelmoedige houding van sommige fracties in de Tweede Kamer bemoeilijkt daarbij de effectieve aanpak van bestaande problemen.

De val van het kabinet noopt ook tot vooruitzien. Voor welke opgaven ziet het volgende kabinet zich gesteld? Welke keuzen moeten worden gemaakt? Bovenop de al geplande bezuinigingen op de zorgtoeslag en de curatieve zorg ter grootte van 0,4 procent van het bbp die in 2009 zijn afgesproken, lijken omvangrijke nieuwe ombuigingen op de collectief gefinancierde zorguitgaven onvermijdelijk te zijn. Twee heroverwegingswerkgroepen hebben hiervoor een groot aantal beleidsopties in kaart gebracht. Bij de curatieve zorg leveren de onderzochte varianten in 2015 een besparing van 6,3 mld euro op.<sup>5</sup> Voor de langdurige zorg is een sobere variant geschetst, die in 2015 een besparing van 4,4 mld euro zou moeten opleveren.<sup>6</sup> Financiële aanpassingen van een dergelijke omvang maken drastische ingrepen noodzakelijk.

In dit hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de curatieve zorg (onderdeel 3.2) en de langdurige zorg (onderdeel 3.3). Vervolgens komt in onderdeel 3.4 de vraag aan de orde hoe in de komende jaren de zorguitgaven enigszins in de hand zijn te houden.

### 3.2 Curatieve zorg

In de curatieve zorg gaat in 2010 ruim 33 mld euro om. Beleidsmatig staat hier de overgang naar prestatiebekostiging centraal. De te leveren prestaties zijn geformuleerd in termen van diagnosebehandelcombinaties (DBC's). Voor de eerstelijnszorg – huisartsen en andere zorgaanbieders in de frontlinie – staat invoering van (keten-)DBC's voor chronische zorg op de rol. Bij de ziekenhuiszorg wordt de vrije prijsvorming voor de DBC's uitgebreid naar 50 procent en de instellingsbudgettering losgelaten. Tegelijk worden de financiële risico's voor de zorgverzekeraars vergroot. Nu krijgen zij uitgavenoverschrijdingen vaak achteraf vergoed. Dit stompt de

4 Health Consumer Index 2009, 15. Zie: <http://www.epractice.eu/files/5th%20Annual%20Edition%20of%20the%20Euro%20Health%20Consumer%20Index%202009.pdf>.

5 Werkgroep 11. Curatieve zorg (2010), 12.

6 Werkgroep 12. Langdurige zorg (2010), 10.

prikkel af om op het scherpst van de snede met zorgaanbieders te onderhandelen over prijs en kwaliteit van te verzekeren zorg. Deze *ex post* compensatiemechanismen worden geleidelijk en gedeeltelijk afgebroken.

Vrije prijsvorming en afschaffing van het ziekenhuisbudget brengen het risico met zich mee dat de ziekenhuisuitgaven – meer nog dan in de afgelopen jaren het geval was – onbeheersbaar worden. Om dit te voorkomen, stelt de overheid als eis dat de uitgaven van alle ziekenhuizen samen binnen het macrobudget voor de ziekenhuiszorg blijven. Het bestaande microbudget voor elk afzonderlijk ziekenhuis wordt vervangen door een gezamenlijk macrobudget voor alle ziekenhuizen. Als dit macrobudget wordt overschreden, dan worden ziekenhuizen naar rato van hun marktaandeel voor een bepaald bedrag aangeslagen. Dat bedrag moeten zij dan afstaan aan de zorgverzekeraar of het Zorgverzekeringsfonds.<sup>7</sup>

De voorgenomen invoering van prestatiebekostiging heeft veel voordelen. Prestaties worden beloond, goed presterende ziekenhuizen krijgen meer dan slecht presterende en de competitie tussen de instellingen wordt versterkt. Aan de vervanging van microbudgettering door macrobudgettering kleeft echter een groot nadeel: ziekenhuizen staan voor een *prisoner's dilemma* en destructieve onderlinge concurrentie dreigt. De gevolgen voor de bedrijfsvoering van ziekenhuizen zijn groot. Tussen 2003 en 2007 bedroeg de overschrijding van het BKZ gemiddeld 3 tot 4 procent per jaar. Blijft dit percentage actueel, dan zou een gemiddeld ziekenhuis in de toekomst jaarlijks 5 tot 7 mln euro moeten terugbetalen. Bij een gemiddelde solvabiliteit van 15 procent zou een doorsnee ziekenhuis na een jaar of vier door zijn eigen vermogen heen zijn.

Macrobudgettering schept een *prisoner's dilemma* voor ziekenhuizen. Elk ziekenhuis is het beste af als het zelf zijn productie flink opvoert, terwijl alle andere ziekenhuizen dat niet doen. Zo kan het zijn eigen positie verbeteren, maar wordt het macrobudget niet of nauwelijks overschreden. De slechtst denkbare situatie ontstaat voor een ziekenhuis dat de eigen productie constant houdt, terwijl de concurrenten hun productie opvoeren. Dit ziekenhuis gaat er niet op vooruit, maar het wordt wel proportioneel aangeslagen voor de overschrijding van het macrobudget die door de anderen is veroorzaakt. Aangezien alle ziekenhuizen zo redeneren, zullen ze allemaal hun productie opvoeren. Het gevolg is een overschrijding van het macrobudget. Dit is het *prisoner's dilemma*: het najagen van het individuele belang leidt uiteindelijk tot een uitkomst die in niemands belang is. Deze perverse uitkomst wordt versterkt, doordat ziekenhuizen zullen proberen via extra productie een grotere financiële buffer op te bouwen. Nog grotere overschrijdingen zijn daarvan het gevolg. Ziekenhuizen zullen deze bedragen moeten terugbetalen uit hun financiële reserves. Omdat ziekenhuizen meestal niet over heel veel reserves beschikken, raken zij hierdoor in de financiële problemen.

De destructieve concurrentie die wordt losgemaakt door prestatiebekostiging binnen een macrobudget, bedreigt de financiële levensvatbaarheid van de ziekenhuissector. Prestatiebeprestiging is goed, want zij leidt tot betere prestaties. Een macrobudget is goed, want dit voorkomt dat de zorgkosten volledig ontsporen. Maar prestatiebeprestiging gecombineerd met een macrobudget is slecht, want deze combinatie leidt tot destructieve concurrentie. Om

7 De inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage wordt door de Belastingdienst geïncasseerd en via het door het College voor zorgverzekeringen beheerde Zorgverzekeringsfonds aan de zorgverzekeraars uitgedeeld.



destructieve concurrentie te voorkomen en toch het trendmatig begrotingsbeleid in stand te houden, had minister Klink er beter voor kunnen kiezen om de financiële risico's voor de zorgverzekeraars wat meer te vergroten. Verzekeraars ontvangen momenteel uit het Zorgverzekeringsfonds een bedrag op basis van hun verwachte zorguitgaven (gegeven de kenmerken van hun verzekerdenbestand). Als de werkelijke zorguitgaven hoger uitvallen, krijgen ze het verschil achteraf vergoed. Deze macronaculatie beschermt zorgverzekeraars tegen een te krappe of te optimistische raming van de zorgkosten door de overheid. Afschaffen van de macronaculatie legt de verantwoordelijkheid voor budgetoverschrijdingen bij de zorginkoper: de zorgverzekeraar. Deze ingreep is echter niet voldoende. De overheid komt dan namelijk in de verleiding om het BKZ te krap vast te stellen. Door de uitgavengroei te onderschatten, kan het kabinet de indruk wekken dat de totale collectievelastendruk beperkt blijft.

De uitgaven krachtens de Zorgverzekeringswet worden – afgezien van een rijksbijdrage – op twee manieren gedekt:

- uit nominale premies, die de zorgverzekeraars rechtstreeks aan hun verzekerden in rekening brengen;
- uit een inkomensafhankelijke bijdrage, die de Belastingdienst heft en die via het Zorgverzekeringsfonds aan verzekeraars wordt uitgedeeld.

De Zvw bepaalt dat het aandeel van de nominale premies en de inkomensafhankelijke bijdrage 50/50 moet zijn.<sup>8</sup> Afschaffing van de macronaculatie betekent ook dat de zorgverzekeraars indirect de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage gaan vaststellen. De wettelijk voorgeschreven 50/50-verdeling heeft namelijk tot gevolg dat door uitgavenoverschrijdingen afgedwongen verhogingen van de nominale premie automatisch ook de inkomensafhankelijke bijdrage opstuwten. Werkgevers zijn verplicht hun werknemers volledig te compenseren voor een stijging van de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage. Zorgverzekeraars zouden zodoende mede de lastendruk op arbeid gaan bepalen. Om dit te voorkomen zou naast de macronaculatie ook de 50/50-verdeling tussen de opbrengst van inkomensafhankelijke bijdragen en nominale premies moeten worden losgelaten. De overheid is dan uitsluitend verantwoordelijk voor het vaststellen van de inkomensafhankelijke premie. Dit vereist een politieke afweging van de aanvaardbaar geachte lastendruk op inkomen en de gewenste mate van inkomenssolidariteit in het zorgverzekeringsstelsel. Het verschil tussen de totale Zvw-gefinancierde zorguitgaven en de politiek vastgestelde macro-opbrengst van de inkomensafhankelijke bijdrage moeten de zorgverzekeraars dan afdekken door hun nominale premies op te schroeven. Afschaffing van de wettelijke 50/50-verdeling zou betekenen dat de politieke besluitvorming over de omvang van het BKZ wordt vervangen door een beslissing over de hoogte van de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage. Het voordeel is dat daarmee discussies over de hoogte en de overschrijding van het BKZ tot het verleden behoren. De politieke discussie gaat waarover hij zou moeten gaan: hoe hoog moeten de inkomensafhankelijke premies zijn? Vermoedelijk zal in deze constellatie het aandeel van de nominale premies toenemen in de richting van 60 procent of meer, zonder dat de arbeidskosten nog langer worden opgestuwd door de werkgeversvergoeding voor de

8 Strikt genomen gaat het om de opbrengst van de nominale premies plus de rijksbijdrage voor kinderen.

inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage. Een grotere rol voor de nominale premie versterkt de concurrentie tussen de zorgverzekeraars, wat een gewenste ontwikkeling is.

### 3.3 Langdurige zorg

De uitgaven aan langdurige zorg bedragen in 2010 naar verwachting ruim 22 mld euro. Zij worden hoofdzakelijk gefinancierd via de premie voor de AWBZ (14,9 mld). Daar komt nog ruim anderhalf mld euro aan eigen bijdragen bij, plus de compensatie voor de belastingherziening van 2001 (4,9 mld euro). Deze bedragen bij elkaar zijn niet voldoende om de uitgaven te dekken. Het AWBZ-fonds stevent af op een exploitatieverlies van bijna 2,3 mld euro. Door dit verlies loopt het negatieve eigen vermogen van het AWBZ-fonds verder op, tot ruim 7 mld euro. Dit tekort wordt gedekt door voorschotten uit de schatkist en zal ooit moeten worden aangezuiverd ten laste van de algemene middelen (tenzij de AWBZ-premie fors wordt verhoogd, wat gezien de inkomensgevolgen niet in de lijn van de verwachting ligt).<sup>9</sup> Bij de financiering van de langdurige zorg is zodoende sprake van sluipende fiscalisering.

In het beleid voor de langdurige zorg stond de afgelopen jaren het streven centraal om de AWBZ terug te brengen "...naar zijn oorspronkelijke bedoeling: het leveren van zorg aan kwetsbare mensen die daar langdurig behoefte aan hebben". Staatssecretaris Bussemaker heeft met dit doel voor ogen de aanspraken op activerende begeleiding en ondersteuning gedeeltelijk beperkt. Op zich is het streven om de AWBZ terug te brengen naar zijn oorspronkelijke doelstelling een goede zaak. Het nadeel van deze beleidsinzet is echter dat de indruk ontstaat dat de AWBZ in de kern goed functioneert. Deze indruk is pertinent onjuist. Organisatie en inrichting van de AWBZ zijn niet langer geschikt voor deze tijd en hoognodig aan vernieuwing toe.

De AWBZ-uitgaven lopen uit de hand. Sinds 1998 zijn de uitgaven aan thuiszorg met gemiddeld 8 procent per jaar gestegen. De uitgaven aan verpleeg- en verzorgingshuizen groeien jaarlijks met gemiddeld 6,5 procent, die voor gehandicaptenzorg met 8,3 procent. Zonder maatregelen dreigt de AWBZ de WAO van de 21<sup>e</sup> eeuw te worden. Dan zal uiteindelijk – net als bij de arbeidsongeschiktheidsverzekering in de jaren negentig – de wal het schip keren en is rigoureuze ingrijpen onvermijdelijk.

Zelfs bij ingrijpende bezuinigingen zullen de uitgaven voor ouderenzorg en chronisch zieken in de komende jaren flink stijgen. De oorzaak is tweeledig. Om te beginnen zal het aantal oudere patiënten met chronische aandoeningen blijven toenemen. Zo zal van de huidige bevolking ongeveer 40 procent overlijden met een of andere vorm van dementie. Dementie is een aandoening waarvoor mensen langdurig zorg nodig hebben. Daarnaast drijft de behoefte aan meer luxe en kwaliteit in de ouderenzorg – grotere appartementen in verzorgingshuizen, éénpersoonskamers in verpleeghuizen – gekoppeld aan de toenemende vergrijzing de kosten op. Dit proces zal zich versnellen als vanaf ongeveer 2015 de zorgbehoefte van de babyboomgeneratie manifest wordt.

Over de problemen waarmee de AWBZ kampt is iedereen het wel eens: de kosten rijzen de pan uit en er bestaat onvrede over de kwaliteit van de zorg. De oplossingen die zijn aangedragen door de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008) en de Sociaal-Economische Raad

<sup>9</sup> AWBZ-premie (12,15 procent) is verschuldigd over het belastbare inkomen in box 1 van de inkomstenbelasting, maar uitsluitend over inkomen in de eerste en de tweede schijf (tot aan € 32.738).

(2008) wijzen in dezelfde richting: hef de AWBZ in zijn huidige vorm op en laat de zorgverzekeraars of de gemeenten de uitvoering voortaan regelen. Zijn de problemen daarmee uit de wereld? Waarschijnlijk niet.

Zorgverzekeraars blinken niet uit in kostenbeheersing: de uitgavenstijging bij de Zorgverzekeringswet – waarvan de uitvoering in hun handen ligt – is niet minder dan in de AWBZ. Gemeenten slagen daar beter in – binnen een jaar na de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) wisten zij 200 mln euro te besparen op de uitgaven voor eenvoudige thuiszorg –, maar lokale overheden zijn niet in staat alle AWBZ-voorzieningen voor hun rekening te nemen. Voor de uitvoering van de AWBZ ontbreekt het in veel (kleinere) gemeenten aan voldoende deskundigheid op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau. Juist veel grote instellingen voor gehandicaptenzorg zijn gehuisvest in kleine gemeenten. Overheveling van de middelen voor deze langdurige zorg zou grote financiële risico's voor deze kleine gemeenten met zich meebrengen. Overheveling van de AWBZ naar de Wmo zou verder betekenen dat voor de langdurige zorg het compensatiebeginsel zal gelden. Hierdoor ontstaat de mogelijkheid dat het recht op zorg wordt beperkt en de aanspraken op zorg kunnen verschillen al naar gelang de woonplaats. Dat de doelmatigheid van de uitvoering en de kwaliteit van de zorg na de overgang naar zorgverzekeraars of de gemeenten in betere handen zijn, lijkt al met al onwaarschijnlijk. Herverkaveling van de nu via de AWBZ gefinancierde voorzieningen over de Zvw en de Wmo schept allerlei nieuwe afstemmingsproblemen en zal voor sommige groepen ouderen en gehandicapten eerder een achteruitgang betekenen. Daarom is een fundamentele aanpak nodig om de uitgaven voor de AWBZ weer in het gareel te krijgen. Om de ouderenzorg ook op langere termijn te garanderen is een stelselwijziging noodzakelijk.

Op korte termijn zijn drie maatregelen gewenst. Om te beginnen moet de toegangspoort tot de AWBZ beter worden bewaakt. Nog altijd rammelt de indicatiestelling aan alle kanten. In sommige regio's worden veel vaker zorgindicaties afgegeven dan in andere, zonder dat daar een adequate verklaring voor bestaat. Indicatieorganen die te makkelijk zijn met het toekennen van zorg zouden een financiële sanctie moeten krijgen en de door zulke zwakke broeders afgegeven indicaties zouden opnieuw moeten worden beoordeeld. Er zijn sterke aanwijzingen voor ondoelmatig en mogelijk zelfs oneigenlijk gebruik van de AWBZ. Zo blijkt uit een studie van de Utrechtse gezondheidswetenschapper Schrijvers dat in bijna 90 procent van de gevallen de toegewezen zorg gelijk is aan de door cliënten gevraagde zorg.<sup>10</sup> Men hoeft kennelijk maar te vragen en men krijgt het.

Ten tweede zou de besteding van het persoonsgebonden budget (pgb) beter gecontroleerd moeten worden. Met zo'n budget kunnen zorggeïndiceerden zelf de boer op om zorg in te kopen, bij een instelling, de burens of andere mantelzorgers. Het pgb is een fraudegevoelige regeling, waarop vrijwel geen controle is. De Inspectie voor de Gezondheidszorg controleert de kwaliteit van de zorg in verpleeghuizen en verzorgingshuizen. Voor de pgb's ontbreekt een vergelijkbare controle. De Inspectie moet de zorg die met een pgb wordt ingekocht daarom gaan controleren.

10 Schrijvers et al. (2001).

De derde maatregel is de invoering van een vermogenstoets in de AWBZ. De vroegere Wet op de bejaardenoorden kende zo'n toets, maar die is in 1996 afgeschaft. De financiële crisis noopt tot herziening van dit besluit. Het valt niet uit te leggen dat als iemand verhuist naar een verzorgingshuis, de kinderen – afgezien dan van eventueel verschuldigd schenkingsrecht – belastingvrij de verkoopopbrengst van het oude huis opstrijken, terwijl de samenleving opdraait voor een groot deel van de pensionkosten van het verblijf in het verzorgingshuis.

Verbetering van de indicatiestelling en hogere eigen bijdragen kunnen onnodig gebruik van zorg terugdringen. In Nederland wordt slechts een klein deel van de zorg voor ouderen uit eigen bijdragen betaald. In de meeste andere landen zijn de eigen bijdragen veel hoger.<sup>11</sup> In Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Spanje is meer dan een derde van de totale uitgaven uit eigen bijdragen gedekt. Nederland hoort met Zweden en Japan tot de landen die de geringste eigen bijdragen vragen. In ons land wordt slechts 9 procent van de totale uitgaven voor ouderenzorg gefinancierd uit eigen bijdragen. Dit is te meer opvallend, omdat uit onderzoek blijkt dat het draagvlak voor eigen bijdragen onder de bevolking groot is, mits de zorg ook voor mensen met een laag inkomen toegankelijk blijft. Ten slotte verlagen eigen bijdragen de netto zorguitgaven onder het BKZ. Dit maakt handhaving van het uitgavenkader eenvoudiger.

Bovendien zullen sommigen – gelet op de hoogte van de eigen bijdrage – ervoor kiezen niet langer gebruik te maken van collectief gefinancierde voorzieningen, maar eigen arrangementen regelen. Ook dit maakt de collectieve uitgaven beter beheersbaar. Hogere eigen bijdragen kunnen daarnaast helpen om de kwaliteit van de ouderenzorg te verbeteren. Er bestaat grote ontevredenheid over de kwaliteit van zorg voor ouderen en chronisch zieken. Als het beroep op ouderenzorg stijgt, is verdere vermindering van de kwaliteit van zorg een reëel gevaar. Kostenbesparingen zijn in de sfeer van de AWBZ betrekkelijk eenvoudig te realiseren door vermindering van de kwaliteit van verleende zorg. Hierbij valt te denken aan het plaatsen van meer personen op één kamer in een verpleeghuis, het verminderen van de omvang van het verzorgend personeel, of het vervangen van hoog gekwalificeerd personeel door lager gekwalificeerd personeel. Elk van de hier genoemde voorbeelden van besparingen door kwaliteitsvermindering heeft zich de afgelopen jaren in verpleeg- en verzorgingshuizen voorgedaan. Patiënten hechten meer waarde aan de kwaliteit van zorg dan verzekeraars of overheidsinstanties. Als patiënten een groter deel van de kosten van zorg zelf moeten betalen, dan hebben zij meer mogelijkheden om te kiezen voor zorgaanbieders van goede kwaliteit. Om voldoende patiënten te trekken zullen zorgaanbieders zich meer moeten bekommeren om de kwaliteit van zorg, indien een groter deel van hun inkomsten voortvloeit uit eigen bijdragen. Dit betekent dat hogere eigen bijdragen een positief effect kunnen hebben op de kwaliteit van zorg.

Op wat langere termijn kan de uitvoering van de AWBZ worden overgedragen aan de zorgverzekeraars. Door de zorgverzekeraars financieel verantwoordelijk te maken voor de AWBZ krijgen zij er belang bij om betere en doelmatige zorg in te kopen voor hun verzekerden. Verder zouden bewoners van verpleeg- en verzorgingshuizen zelf moeten gaan betalen voor hun woonruimte.

11 OECD (2009), par. 7.6: Financing of Health Care, 171.

Jongere generaties zullen moeten gaan sparen voor ouderenzorg, vergelijkbaar met de bestaande besparingen voor kapitaalgedekt aanvullend pensioen. Zorgsparen zou ook onderdeel van de levensloopregeling of het pensioensparen kunnen worden.

### 3.4 Uitgavenbeheersing

Uitgavenbeheersing vergt dat overschrijdingen van het BKZ worden voorkomen en dat de uitgavengroei wordt beteugeld. Op beide punten zijn de ervaringen niet positief. Vrijwel elk jaar wordt het BKZ overschreden. Zonder extra ingrepen zullen de zorguitgaven de komende vijf jaar met bijna een kwart toenemen. Hierbij is verondersteld dat de nu voorgestelde bezuinigingen – waaronder de korting op de uitgaven aan geestelijke gezondheidszorg en op de inkomens van medisch specialisten en de afspraken over doelmatiger voorschrijven van geneesmiddelen door de huisartsen – volledig worden gerealiseerd. Als dat niet gebeurt – en die kans is groot – geven we in 2014 voor de zorg misschien wel 30 of 35 procent meer uit dan nu.

Opvallend genoeg zijn de grootste bezuinigingen tot nu toe niet door de minister zelf gerealiseerd, maar door de zorgverzekeraars. Een aantal zorgverzekeraars voert een preferentiebeleid waarbij van generieke geneesmiddelen alleen nog het goedkoopste middel wordt vergoed. De besparing door het preferentiebeleid bij de geneesmiddelen levert ruim een half miljard euro per jaar op. Zo knappen de zorgverzekeraars een belangrijk deel van het bezuinigingswerk voor de minister op. De bezuinigingen door het preferentiebeleid zijn ook een stuk harder en zekerder dan die van andere ingezette maatregelen.

In het verleden zijn vaak boekhoudkundige trucs toegepast om zorginstellingen efficiënter te laten werken. Dan werd bijvoorbeeld een ‘efficiencykorting’ toegepast op het budget. Zo’n korting leidde echter nooit tot grotere doelmatigheid, maar zorgde ervoor dat zorginstellingen minder gingen doen en dat de budgetoverschrijding het jaar erop in voorkomende gevallen nog wat groter was. Efficiencykortingen leiden niet tot grotere doelmatigheid, alleen tot meer frustratie en ontevredenheid onder zorgaanbieders en hun werknemers. De minister kan doelmatigheidsverbetering niet afdwingen. Wat hij wel kan doen is bondgenoten zoeken. De banken zijn één van de bondgenoten van de minister. Deze geldverschaffers kijken tegenwoordig extra kritisch naar de leningen die ze aan ziekenhuizen verstrekken. Bij de aanvraag van leningen – bijvoorbeeld voor nieuwbouw – eisen ze dat ziekenhuizen kosten besparen door doelmatiger te gaan werken. Onder druk van de banken gaat de stofkam door de ziekenhuizen. Andere potentiële bondgenoten van de minister zijn de zorgverzekeraars. Waarom zijn zij erin geslaagd door het preferentiebeleid vele honderden miljoenen te besparen? Omdat ze financieel risico lopen op de geneesmiddelenuitgaven. Om de risico’s te beperken zetten ze zich in voor goedkopere medicijnen. Risico dragen geeft een krachtige impuls aan doelmatigheidsverbetering. De zorgverzekeraars lopen nu nog maar beperkt risico op de ziekenhuisuitgaven. Veel van de grote risico’s worden nog door een verplichte onderlinge verrekening door de zorgverzekeraars gedeeld, of afgewenteld op de burger. Zoals vaak zijn er bij onderlinge verrekening van risico’s en kostenoverschrijdingen winnaars en verliezers. De nettobetalers zouden het liefst zo snel mogelijk van deze compensatiemechanismen af willen. Dit wordt echter tegengehouden door een effectieve lobby van verzekeraars die er door zo’n stelselwijziging op achteruit zouden gaan.

Hierboven is al aangegeven wat een nieuw kabinet zou moeten doen om de zorgverzekeraars meer te prikkelen tot kostenbeheersing: afschaffen van de macronaculatie en de 50/50-verdeling van nominale premies en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Doelmatigheidsverbeteringen door versterking van de prikkelstructuur alleen zijn waarschijnlijk niet voldoende om de kostengroei te beheersen, laat staan om miljarden op de zorgkosten te bezuinigen. Hiervoor is meer nodig. We bespreken hier twee ingrepen:

- beperking van het recht op zorg;
- beperking van het verzekerde pakket.

Er valt niet te ontkomen aan de vraag of de kosten van alle mogelijke vormen van zorg altijd en overal door een verplichte collectieve verzekering gedekt moeten worden. Discussies over pakketverkleining zijn vrijwel altijd vruchteloos gebleken. Over de anticonceptiepill (Zvw) of de rolator (AWBZ) zijn felle en principiële discussies gevoerd. Moesten die wel of niet in het verstrekkingspakket blijven? Voor de kosten van de zorg heeft deze discussie echter geen enkele betekenis, omdat het in vergelijking met de totale uitgaven om kleine posten gaat. De discussie over de omvang van het verzekerde pakket heeft zich in het verleden te veel gericht op afzonderlijke verstrekkingen. De fundamentele vraag voor de dekking van welke risico's een zorgverzekering eigenlijk bedoeld is, bleef tot nu toe altijd buiten schot. Verzekeringen bieden zekerheid tegen onverwachte en hoge kosten. Kosten die mensen niet direct uit hun eigen inkomen of ten laste van hun vermogen kunnen opvangen. Het probleem bij zorgverzekeringen is dat zij ook uitgaven vergoeden die mensen wel zelf kunnen betalen. Het inschrijftarief bij de huisarts van € 52 per jaar kan elke patiënt best zelf betalen. Hetzelfde geldt voor het consulttarief van € 9. Er is geen enkele reden dat deze kosten allemaal door de zorgverzekering vergoed worden. Van heel veel verrichtingen in de zorg – van geneesmiddelen tot bevallingen – zijn de kosten te voorzien of zo laag dat ze gemakkelijk voor eigen rekening kunnen komen. Er is geen reden om deze kosten onder te brengen in een verplichte collectieve verzekering.

Pogingen om de huisarts onder het verplichte eigen risico te brengen zijn altijd mislukt. Tegenstanders betogen dat een eigen bijdrage ertoe leidt dat patiënten mogelijk massaal te lang wachten, voordat ze naar de huisarts gaan. Dit is schadelijk voor de gezondheid en zou uiteindelijk ook tot hogere kosten leiden, omdat door uitstel van het bezoek aan de huisarts de aanpak kan verergeren. In de redenering van tegenstanders van eigen bijdragen zit altijd een merkwaardige tegenstrijdigheid. Gezondheid is het meest waardevolle bezit dat een mens heeft, maar bescheiden eigen bijdragen zouden direct tot gevolg hebben dat patiënten afzien van noodzakelijke zorg om dit waardevolle bezit in stand te houden. Als patiënten uitsluitend het inschrijftarief uit eigen zak betalen, dan worden de bezwaren van de tegenstanders van eigen bijdragen weggenomen. Het bezoek aan de huisarts blijft dan namelijk 'gratis'. Als patiënten het inschrijftarief volledig zelf betalen, wordt ruim 800 miljoen euro op de zorguitgaven bespaard.

Een tweede probleem met de ziektekostenverzekering is dat zij al lang niet meer alleen de kosten van de behandeling van ziekten dekt. De grote groei van de uitgaven komt voor rekening van uiteenlopende welzijnsvoorzieningen, die worden vergoed door de ziektekostenverzekering en de AWBZ. Ruim een kwart van de toename van het zorggebruik is gelokaliseerd bij de geestelijke gezondheidszorg. Tussen 1998 en 2006 namen de uitgaven hier met gemiddeld 7,8 procent per jaar toe. De groei komt bijna geheel voor rekening van mensen tussen de 20 en 65 jaar. Een groot deel van hen bezoekt een psycholoog of psychiater met depressieve klachten. Meer dan 800.000 Nederlanders slikken antidepressiva.<sup>12</sup> Deze mensen zoeken niet ten onrechte hulp. We beweren ook niet dat een bezoek aan de psychiater of het gebruik van antidepressiva niet helpt. Maar het wordt wel te gemakkelijk gemaakt om van deze zorg gebruik te maken. Door de zorgverzekering kan de rekening voor een betere kwaliteit van leven te gemakkelijk op anderen worden afgeschoven.

Het verzekerde pakket kan worden beperkt door kleine en reguliere uitgaven voor eigen rekening te laten komen en door een extra eigen bijdrage te vragen voor verstrekkingen die niet op genezing maar op verbetering van welzijn zijn gericht.

### 3.5 Conclusie

De zorguitgaven zullen de komende jaren blijven stijgen. Het grootste deel van de zorgkosten wordt gemaakt na het zeventigste levensjaar. Dan krijgen mensen te maken met gezondheidsbeperkingen en neemt de behoefte aan zorg en ondersteuning toe. De babyboomgeneratie bereikt deze leeftijd vanaf 2015. Er moet dan ook rekening worden gehouden met een versneling van de groei van de zorguitgaven. De oploep van de zorguitgaven is voor een deel onvermijdelijk, want demografisch bepaald. Voor een beperkt deel kan tegen uitgavenstijgingen een dam worden opgeworpen door de doelmatigheid te vergroten en de aanspraken op zorg te beperken. Desondanks dwingt de sterke groei van de zorguitgaven tot herbezinning op de omvang van het verzekerde pakket en de aanspraken op zorg. Het recht op zorg valt in de huidige omvang niet te handhaven. De groei van de uitgaven kan immers niet ongelimiteerd worden opgevangen door premieverhogingen en lastenverzwaringen. Verhoging van de collectievelastendruk is onder de druk van internationale concurrentieverhoudingen slechts beperkt mogelijk. De ervaringen in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw hebben aangetoond dat verlaging van de collectievelastendruk in combinatie met versterking van de marktwerking en flexibilisering van de arbeidsmarkt leidt tot hogere economische groei. Juist deze economische groei is de komende jaren nodig om de onvermijdelijke oploep van de zorguitgaven te kunnen opvangen.

In de begroting van het Ministerie van VWS zijn weinig aanwijzingen te vinden hoe deze uitdaging wordt opgepakt. Tekenend is dat de grootste bezuiniging in het recente verleden niet door budgettaire ingrepen is gerealiseerd, maar door het preferentiebeleid van de zorgverzekeraars. Een terugkeer naar een strikt budgettair kader, zoals dat gold in de jaren negentig, is praktisch uitgesloten. Hiervoor zou het principe van 'recht op zorg' moeten worden opgegeven. Het is niet waarschijnlijk dat hiervoor veel steun onder de (gemiddeld steeds oudere) bevolking bestaat. De enige begaanbare weg lijkt te zijn om het Budgettair Kader Zorg (met zijn

<sup>12</sup> Dehue (2008).

lang niet altijd doeltreffende ombuigingen achteraf, na overschrijdingen), te vervangen door een mechanisme van sturing vooraf. Hiervoor zouden bij de curatieve zorg – die hoofdzakelijk wordt gefinancierd via de Zorgverzekeringswet – de macronacalculatie en de wettelijk vastgelegde 50/50-verdeling tussen de opbrengst van nominale premies en de inkomensafhankelijke bijdrage moeten worden losgelaten. De overheid zou dan vooral vooraf sturen via de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage en de eigen bijdragen. Kostenstijgingen zouden in hogere nominale premies lopen. Ook bij dit alternatief blijft de schatkist overigens budgettair risico lopen, tenzij wordt voorkomen dat stijgende nominale premies leiden tot hogere uitgaven voor de zorgtoeslag. Door een hoger verplicht eigen risico (met de mogelijkheid om dit eigen risico kwijt te schelden als de patiënt gebruik maakt van voorkeursaanbieders van de zorgverzekeraars) en het (verplichte) inschrijftarief bij de huisarts voor eigen rekening van patiënten te laten komen, kunnen te verwachten premiestijgingen worden afgezwakt. Scherpere concurrentie tussen zorgverzekeraars zou verder de efficiëntie kunnen verbeteren.

De nu via de AWBZ gefinancierde voorzieningen zouden verder – overeenkomstig eerder uitgebrachte adviezen – grotendeels herverkaveld moeten worden over de zorgverzekeraars (zorg) en de gemeenten (welzijn, maatschappelijke ondersteuning).

## Literatuur

- Dehue, T. (2008), *De depressie-epidemie*, Amsterdam: Bert Bakker
- OECD (2009), *Health at a Glance 2009*, Paris: OECD
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2008), *Beter zonder AWBZ?*, Den Haag: RVZ
- Schrijvers, A.J.P., S. Jedeloo, F. Jörg, en J.G. Hoogerduijn (2000), *RIO, het jongste kind groeit op. Eindrapport van de evaluatie van het Zorgindicatiebesluit van 1998*, Utrecht: Julius Centrum UMC
- Sociaal-Economische Raad (2008), *Langdurige zorg verzekerd: over de toekomst van de AWBZ*, advies 2008/03, Den Haag: SER
- Tweede Kamer (2002–2003), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2003. Memorie van toelichting*, 28 600 XVI, nr. 2
- Tweede Kamer (2009–2010), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2010. Memorie van toelichting*, 32 123 XVI, nr. 2
- Werkgroep 11. Curatieve zorg (2010), *Curatieve zorg 2.0, rapport brede heroverwegingen*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Werkgroep 12. Langdurige zorg (2010), *Langdurige zorg, rapport brede heroverwegingen*, Den Haag: Ministerie van Financiën



# Decentrale overheden

*M.A. Allers*

*C. Hoebe*

## 4.1 Inleiding

Gemeenten, provincies en waterschappen verzorgen een groot deel van de overheidsvoorzieningen. Dit hoofdstuk bespreekt enkele recente ontwikkelingen in de financiële huishouding van deze decentrale overheden. Onderdeel 4.2 toont de ontwikkeling van de inkomsten en de uitgaven sinds 1990. Vervolgens staan wij in onderdeel 4.3 stil bij de sluipende verrommeling van de financiële verhouding tussen de bestuurslagen, waardoor het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen steeds meer van zijn betekenis verliest. Onderdeel 4.4 gaat in op recente voorstellen met betrekking tot het belastinggebied van provincies en gemeenten. Tot slot belicht onderdeel 4.5 gevolgen van de nieuwe Waterschapswet voor de lastendruk van door waterschappen geheven belastingen.

## 4.2 Financiën van gemeenten en provincies

### 4.2.1 Totaalbeeld

De gemeenten gaven in 2009, afgaande op hun begrotingen, in totaal 53 mld euro uit, ofwel 9,2 procent van het bruto binnenlands product (bbp). De ervaring leert dat de uitgaven achteraf, in de rekening, stelselmatig hoger uitvallen dan eerder was begroot. De uitgaven van de provincies zijn voor 2009 begroot op 7,4 mld euro, ofwel 1,3 procent van het bbp. De uitgaven van gemeenten en provincies voor de jaren 1990–2007 zijn weergegeven in figuur 4.1.<sup>1</sup>

Voor de periode 1990–2007 zijn voor de lokale overheden rekeningcijfers voorhanden. In deze periode zijn de reële uitgaven van gemeenten met 54 procent toegenomen. Dit komt overeen met een stijgingspercentage van 2,6 per jaar. Het aandeel van de gemeentelijke uitgaven in het bbp schommelde al die tijd rond de 11 procent van het bbp. Vanaf 2007 zijn we aangewezen

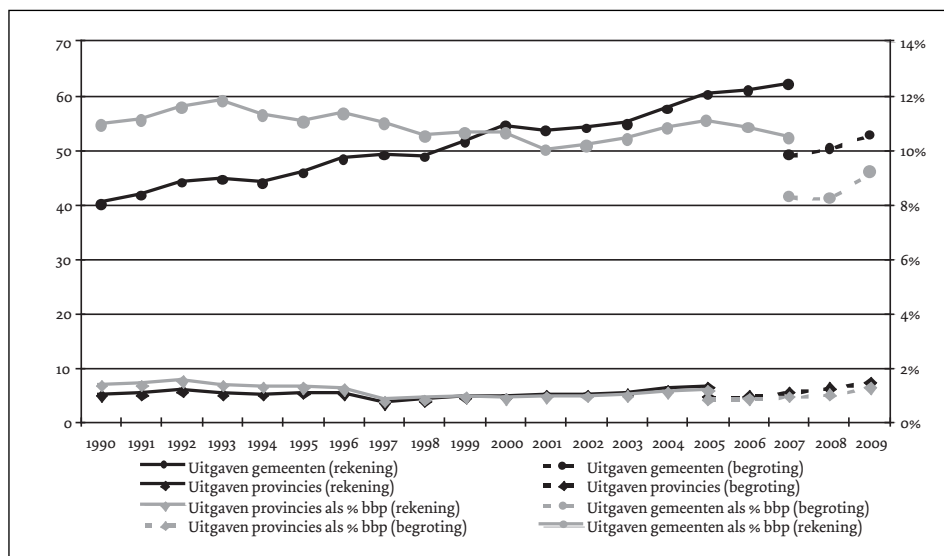
1 In 1995 vond de zogeheten bruteringsoperatie volkshuisvesting plaats, waarbij het Rijk de uitstaande subsidieverplichtingen voor sociale huurwoningen afkocht. Aangezien het hiermee gemoeide bedrag grotendeels direct is doorgesluisd naar de woningcorporaties, wordt het niet meegenomen in de in dit hoofdstuk gepresenteerde cijfers.

op begrotingscijfers. De door gemeenten begrote uitgaven stegen in de periode 2007–2009 reëel met gemiddeld 3,7 procent per jaar.

Voor de provincies zijn rekeningcijfers slechts beschikbaar tot en met 2005. In dat jaar lagen de provinciale uitgaven 29 procent hoger dan in 1990. De begrote uitgaven van provincies zijn van 2005 op 2009 met 55 procent opgelopen. Gemiddeld is dat een jaarlijkse stijging van maar liefst 12 procent.

Gemeenten en provincies begroten doorgaans voorzichtig. Als gevolg hiervan zijn de gerealiseerde inkomsten (en daarmee ook de uitgaven) over het algemeen hoger dan de begrote inkomsten en uitgaven. De gerealiseerde uitgaven liggen voor gemeenten 26 procent (2007) en voor provincies zelfs 35 procent (2005) hoger dan aanvankelijk was begroot.

*Figuur 4.1 Uitgaven van gemeenten en provincies, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009 (linkeras); als percentage van het bbp (rechteras))*



Bron: eigen berekeningen op basis van CBS (begrotings- en rekeningcijfers) en CPB (bbp en prijspeil)

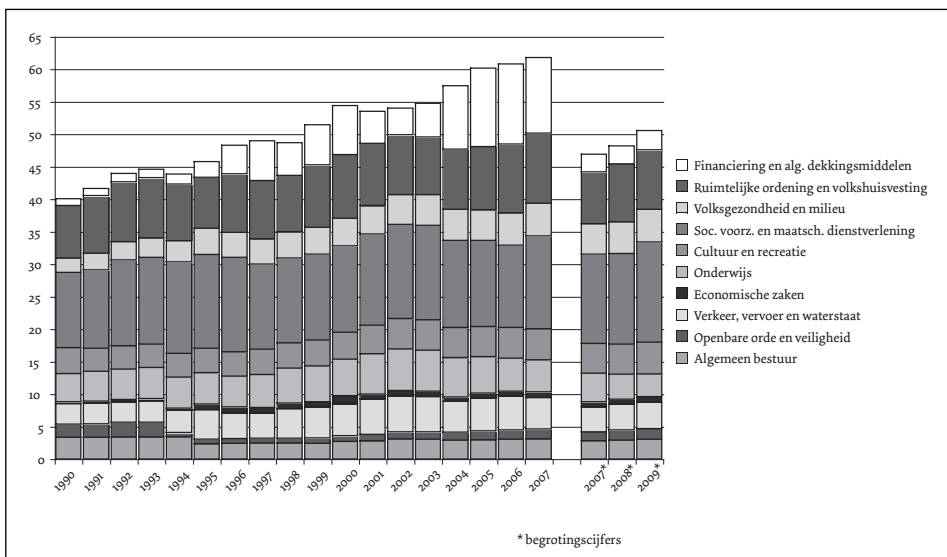
#### 4.2.2 Uitgaven van gemeenten

Figuur 4.2 geeft een onderverdeling van de gemeentelijke uitgaven naar voornaamste functie. In het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers beschikbaar zijn (2007), bedroegen de totale uitgaven van de gemeenten 61,8 mld euro.<sup>2</sup> In 2007 vormde de functie Sociale voorzieningen en maatschappelijke dienstverlening de grootste uitgavenpost, met 23 procent van de uitgaven. De belangrijkste uitgavenpost binnen deze functie was de subfunctie Bijstandsverlening. Andere relatief omvangrijke uitgavenposten in 2007 waren de functies Financiering en dekkingsmiddelen (18,8 procent) en Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting (17,5 procent).

<sup>2</sup> Alle bedragen in deze paragraaf zijn uitgedrukt in prijzen van 2009. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

De voornaamste post binnen de functie Financiering en dekkingsmiddelen – met een aandeel van 65 procent – was de verzamelpost Mutaties reserve; het betreft hier de mutaties die verband houden met de hoofdfuncties 0 tot en met 9. De achtergrond is dat volgens het in 2004 ingevoerde Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies (BBV) alle onttrekkingen en toevoegingen aan de reserves moeten worden geboekt via de functie Financiering en dekkingsmiddelen.<sup>3</sup> Dit voorschrift heeft ertoe geleid dat de uitgaven in deze functie tussen 2003 en 2005 meer dan verdubbeld zijn. De uitgaven aan de functie Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting kwamen in 2007 voor driekwart voor rekening van de subfunctie Bouwgrond-exploitatie.

*Figuur 4.2 Gemeentelijke uitgaven, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009)*



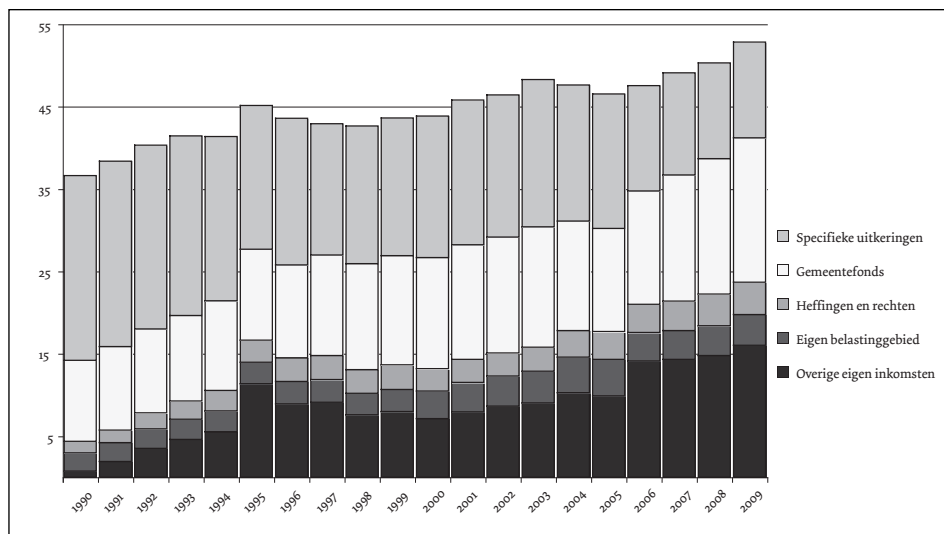
Bron: CBS, CPB en eigen berekeningen

#### 4.2.3 Ontvangsten van gemeenten

Figuur 4.3 geeft een beeld van de ontvangsten van de gemeenten. Dit beeld is helaas onvolledig. Ten eerste zijn de gepresenteerde cijfers op begrotingsbasis. Betrouwbare realisatiecijfers zijn niet beschikbaar. Ten tweede ontbreekt een directe bron voor een substantieel deel van de eigen inkomsten van gemeenten. Het gaat om de overige eigen middelen (OEM), zoals de opbrengsten van het grondbedrijf en ontvangen rente en dividenden. De omvang van deze OEM is hier berekend als restpost.

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

Figuur 4.3 Ontvangsten van gemeenten, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009)



Bron: Miljoenennota's; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007) en (2009a); CBS, CPB

Het aandeel van de eigen belastingen en heffingen in de totale ontvangsten van gemeenten groeit van 10 procent in 1990 tot bijna 15 procent in 2009. Het aandeel van de algemene uitkering is eveneens toegenomen, van 27 procent in 1990 tot 33 procent in 2009. Hiertegenover staat een daling van het aandeel van de specifieke uitkeringen van 61 procent in 1990 naar 22 procent in 2009. Dit komt onder andere door de overheveling van specifieke uitkeringen naar de algemene uitkering als gevolg van aanbevelingen door de Commissie-Brinkman,<sup>4</sup> maar ook door de introductie van integratie- en decentralisatie-uitkeringen als onderdeel van de algemene uitkering. Deze uitkeringen hebben kenmerken die eerder passen bij een specifieke uitkering dan bij de algemene uitkering, en vertroebelen zo het onderscheid tussen beide uitkeringssoorten. In onderdeel 4.3 gaan we daar dieper op in.

#### 4.2.4 Uitgaven van provincies

Figuur 4.4 toont de uitgaven van provincies per voornaamste functie. Omdat het meest recente jaar waarvoor rekeningcijfers beschikbaar zijn 2005 is, zijn de begrotingscijfers voor 2009 hier het vertrekpunt. In het laatstgenoemde jaar beliepen de totale provinciale uitgaven 7,4 mld euro.<sup>5</sup> De belangrijkste uitgavencategorieën waren Verkeer en vervoer (28 procent), Welzijn (23 procent) en Financiering en algemene dekkingsmiddelen (13 procent). De relatief grote omvang van de laatstgenoemde functie hangt, net als bij de gemeenten, samen met de voorschriften van het BBV. Het grootste deel (40 procent) van de uitgaven binnen de functie Verkeer

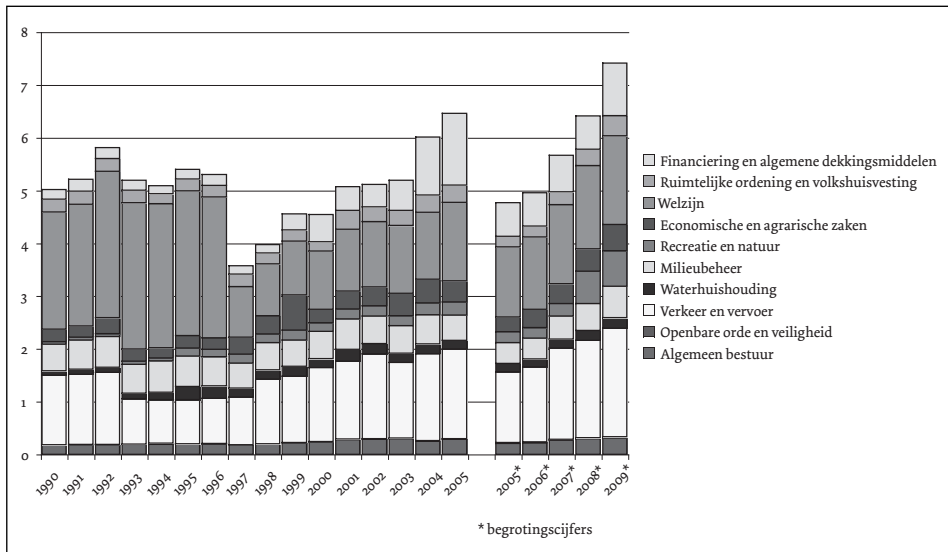
4 Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004). Zie ook de voortgangsrapportage inzake het kabinetsstandpunt-Brinkman (Tweede Kamer, 2005–2006).

5 De bedragen in dit onderdeel zijn uitgedrukt in prijzen van 2009. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

en vervoer was bestemd voor aanleg en onderhoud van wegen. Het grootste deel (61 procent) van de uitgaven binnen de functie Welzijn betrof de jeugdhulpverlening.

De provinciale uitgaven groeiden volgens de rekeningen tussen 1990 en 2005 met 29 procent. Dit komt overeen met een gemiddelde groei van 1,7 procent per jaar. De uitgaven aan Recreatie en natuur liepen het sterkst op (met gemiddeld 11 procent per jaar). De begrote jaarlijkse toename van de provinciale uitgaven tussen 2005 en 2009 week hier met 10 procent sterk van af. Weer steeg Recreatie en natuur het meest, nu met gemiddeld 35 procent per jaar. Volgens de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) zijn de uitgaven van de provincies sterk gestegen als gevolg van toenemende inkomsten, vooral uit ontvangen dividenden en opcenten op de motorrijtuigenbelasting. Provincies zouden meer uitgeven dan nodig is. De Rfv adviseerde dan ook een uitname uit het provinciefonds.<sup>6</sup> Het kabinet heeft dit advies in zoverre gevolgd, dat met ingang van 2011 de voeding van het provinciefonds structureel met 300 mln euro is verlaagd.

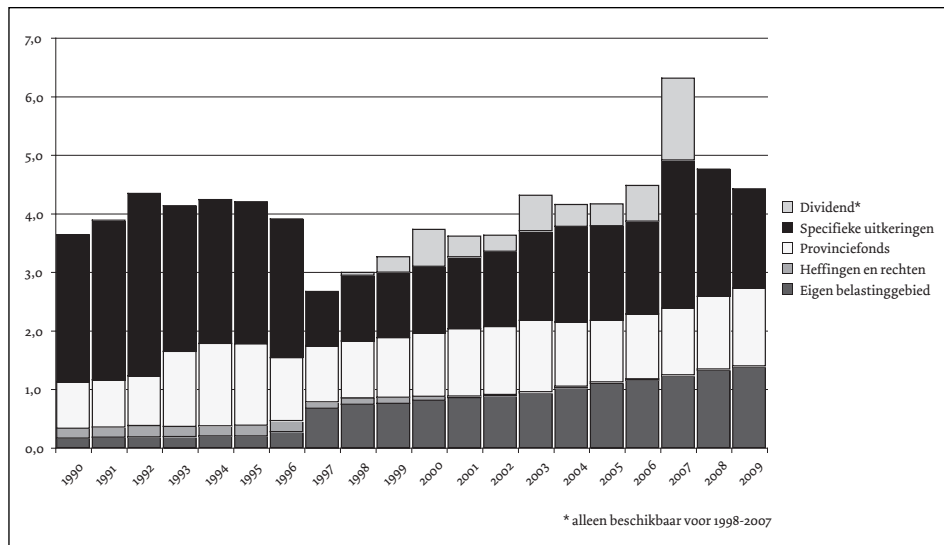
Figuur 4.4 Provinciale uitgaven, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009)



Bron: CBS, CPB en eigen berekeningen

6 Raad voor de financiële verhoudingen (2009).

Figuur 4.5 Begrote ontvangsten van provincies, 1990–2009 (mld euro, prijspeil 2009)



Toelichting: Dividendgegevens zijn alleen beschikbaar voor de jaren 1998–2007. Deze zijn inclusief verkoop van deelnemingen. Hoewel het belastinggebied van de provincies in 1996 sterk is uitgebreid, is dit pas het jaar daarop terug te vinden in de begrotingscijfers. De gevolgen van de verruiming van het provinciale belastinggebied hebben de provincies destijds niet mee kunnen nemen in de begrotingen voor 1996.

De *Miljoenennota 1995* vermeldt een bedrag aan specifieke uitkeringen dat 0,5 mld euro lager ligt dan de bedragen voor de omliggende jaren. Uit het Overzicht specifieke uitkeringen blijkt deze daling niet. Voor 1994 is gekozen voor het gemiddelde van de jaren 1995 en 1993. Dit strookt ongeveer met het bedrag uit het *Overzicht specifieke uitkeringen 1994*.

Bron: Miljoenennota's; begroting provinciefonds 2002 t/m 2007; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (1994), (2007) en (2009a); bijlagenboek stand 24 april 2009 bij Raad voor de financiële verhoudingen (2009), te vinden via [www.rfv.nl](http://www.rfv.nl); CBS; CPB

#### 4.2.5 Ontvangsten van provincies

Anders dan in het geval van de gemeenten is geen bruikbare tijdreeks beschikbaar voor de totale begrote ontvangsten van provincies.<sup>7</sup> De overige eigen middelen, voornamelijk dividendontvangsten, kunnen dus niet als restpost worden berekend. Voor de periode 1998–2007 zijn de dividendontvangsten van provincies echter te vinden in een bijlage bij het Rfv-advies over de financiële verhouding tussen Rijk en provincies (Raad voor de financiële verhoudingen, 2009). De begrote ontvangsten van de provincies staan afgebeeld in figuur 4.5.

De sterke daling bij het aandeel van de specifieke uitkeringen in 1997 wordt veroorzaakt door het vervallen van de doeluitkering krachtens de Wet op de bejaardenorden.<sup>8</sup> In 1997 verdrievoudigt het eigen belastinggebied naar aanleiding van het advies van de Commissie-De Kam.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> De website van het CBS bevat hiervoor vreemd genoeg alleen cijfers vanaf 2005.

<sup>8</sup> De hiermee gepaard gaande daling van de provinciale uitgaven aan de functie Welzijn in 1997 is zichtbaar in figuur 4.4.

<sup>9</sup> Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (1992).

Het aandeel van de specifieke uitkeringen in de provinciale inkomsten nam sinds het midden van de jaren negentig – het lag toen op circa 70 procent – af. Opvallend is echter dat de adviezen van de Commissie-Brinkman na 2004 niet hebben geleid tot een verdere daling. Sterker nog, het aandeel van de specifieke uitkeringen is recent weer gestegen van 41 procent in 2006 naar 52 procent in 2007. Deze stijging is veroorzaakt door een ruimer opgezette Brede doeluitkering verkeer en vervoer en door de totstandkoming van het Investeringsbudget landelijk gebied.<sup>10</sup> Verder valt de sterke toename van de dividenden op, met name die welke zijn uitgekeerd door energiebedrijven. Deels komt dat doordat energiebedrijven de marktprijs van hun (gratis verkregen) CO<sub>2</sub>-emissierechten in hun prijzen hebben doorberekend. De winststijgingen die daarvan het gevolg waren maakten uitkering van hogere dividenden mogelijk.

### 4.3 De verrommeling van de financiële verhoudingen

De algemene uitkering uit het gemeentefonds of het provinciefonds is van oorsprong een niet-geoordeelde algemene-inkomstenbron, waaraan gemeenten of provincies naar eigen inzicht een bestemming kunnen geven. Specifieke uitkeringen zijn daarentegen bestemd voor een aangewezen doel en aan allerlei voorwaarden onderworpen. Ontvangers van specifieke uitkeringen zijn de rijksoverheid dan ook verantwoording verschuldigd over de besteding ervan. Bij de algemene uitkering is dit niet het geval.

Het onderscheid tussen de algemene uitkering en specifieke uitkeringen werd kleiner met de introductie van brede doeluitkeringen (in 2000) en verzameluitkeringen (in 2008). Brede doeluitkeringen zijn samenvoegingen van verschillende specifieke uitkeringen op een bepaald beleidsterrein, en kennen een grotere bestedingsvrijheid. Verzameluitkeringen – maximaal één per departement – voegen kleinere specifieke uitkeringen samen, die betrekking kunnen hebben op verschillende beleidsvelden. Net als bij de brede doeluitkeringen is de bestedingsvrijheid groter dan bij traditionele specifieke uitkeringen, en de verantwoordingslast kleiner. Het gaat veelal om geringere bedragen dan bij brede doeluitkeringen.

Terwijl specifieke uitkeringen qua karakter geleidelijk meer gaan lijken op de algemene uitkering, zijn er anderzijds twee typen uitkeringen bijgekomen die het gemeentefonds en het provinciefonds deels het karakter van een bundel specifieke uitkeringen geven. Dit zijn de in 2008 geïntroduceerde decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Deze uitkeringsvormen maken het gemakkelijker om specifieke uitkeringen over te hevelen naar het gemeentefonds of het provinciefonds, zonder meteen grote herverdeeleffecten tussen gemeenten of provincies te introduceren. Decentralisatie- en integratie-uitkeringen kunnen namelijk volgens andere criteria over gemeenten en provincies worden verdeeld dan volgens de criteria die gelden voor de toedeling van de algemene uitkering. Bij de instelling van integratie-uitkeringen wordt vastgesteld wanneer de betrokken middelen zullen opgaan in de reguliere algemene uitkering. Bij decentralisatie-uitkeringen is dat niet het geval. Deze uitkeringen kunnen ook in het leven worden geroepen wanneer het helemaal niet in de bedoeling ligt om de ermee gemoeide middelen op termijn aan de reguliere algemene uitkering toe te voegen.

10 Zie het antwoord van de regering op vragen van de Vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Tweede Kamer, 2007–2008).

Zowel de integratie- als de decentralisatie-uitkeringen maken formeel deel uit van het gemeentefonds of het provinciefonds. De ontvangers kunnen deze uitkeringen naar eigen inzicht besteden. De betrokken bedragen zijn echter afzonderlijk – per uitkering en per ontvangende gemeente of provincie – opgenomen in de circulaire van respectievelijk het gemeentefonds en het provinciefonds. Lokale en regionale bestuurders die minder aan de betrokken beleidsterreinen uitgeven dan in de circulaire staat vermeld, kunnen dus rekenen op protesten van belanghebbenden, die niet zelden een gewillig oor vinden bij de media en in de Tweede Kamer. Het algemene karakter van het gemeentefonds en het provinciefonds staat hiermee onder druk. De Raad voor de financiële verhoudingen en de Algemene Rekenkamer hebben kritiek geuit op wat wel de ‘verrommeling’ van de financiële verhoudingen wordt genoemd.<sup>11</sup> In 2009 kende het gemeentefonds negen integratie-uitkeringen (samen 1.622 mln euro) en 28 decentralisatie-uitkeringen (288 mln euro). Daar zijn kwantitatieve kruimels bij (Tijdbeleid: € 50.000), maar ook regelingen waarmee betrekkelijk grote bedragen zijn gemoeid (Wijkactieplannen G18: 58,5 mln euro).<sup>12</sup>

Een heel andere weg waarlangs het algemene karakter van het gemeentefonds en het provinciefonds wordt aangetast is de sterke aandring van het Rijk om de autonome groei van die fondsen (de zogeheten accressen) voor bepaalde doelen in te zetten. Formeel is de algemene uitkering vrij besteedbaar. Vakministers kijken daar echter vaak anders tegenaan. Zo wilde de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bijvoorbeeld afspraken maken over de besteding van de 40 mln euro die aan het gemeentefonds is toegevoegd om de participatie van in armoede levende kinderen te bevorderen. Het heeft natuurlijk weinig zin de rol van specifieke uitkeringen drastisch te verminderen als tegelijkertijd het gemeentefonds op deze en andere manieren sluipenderwijs wordt omgevormd tot een bundel specifieke uitkeringen.

Maar er zijn nog sterkere staaltjes te melden. Op 16 februari 2010 nam de Tweede Kamer met grote meerderheid (alleen de PVV stemde tegen) een motie<sup>13</sup> aan waarin de regering wordt verzocht “... om met ingang van 2011 gemeenten die onvoldoende bijdragen aan de rijksdoelstelling om kinderen maatschappelijk meer mee te laten doen en de armoede onder kinderen met de helft terug te dringen, financieel af te rekenen door een korting op de specifieke uitkering en de algemene uitkering uit het gemeentefonds”. Het gebrek aan inzicht in (of respect voor) de in Nederland geldende financiële verhoudingen dat uit deze motie spreekt is zorgwekkend, omdat de bestuurlijke autonomie van decentrale overheden op deze manier geweld wordt aangedaan, zonder dat het belang van de zaak dat rechtvaardigt.

#### 4.4 Decentraal belastinggebied

De voorgestelde maximeringsregels voor de tarieven van de onroerendezaakbelasting (ozb) en de gelijktijdige afschaffing van de ozb voor gebruikers van woningen zijn in 2006 met instemming van een grote Kamermeerderheid aanvaard. Het politieke tij is echter snel gekeerd. Het kostte het kabinet in 2007 geen moeite een voorstel voor afschaffing van de maximeringsregels vlot door het parlement te loodsen. Het kabinet liet destijds ook weten met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten over het gemeentelijke belastinggebied te willen praten aan de

11 Raad voor de financiële verhoudingen (2007) en Tweede Kamer (2009–2010b).

12 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009b).

13 Tweede Kamer (2009–2010a).



hand van de voorstellen van de Commissie-Van Aartsen.<sup>14</sup> Die commissie adviseerde in 2007 dat eigen belastingopbrengsten een substantiële inkomstenbron van gemeenten moesten worden. Het kabinet heeft dit advies echter naast zich neergelegd. Het wenste zo rust te creëren ten aanzien van het lokale belastinggebied.<sup>15</sup> Wel gaf het kabinet aan te willen bezien of er bij de kleine lokale belastingen aanpassingen wenselijk zijn. Dit naar aanleiding van een studie van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor Belastingwetenschap.

Die studie is inmiddels gepubliceerd.<sup>16</sup> De meest opvallende conclusie van de studiecommissie luidt dat eigen taken van gemeenten en provincies geheel uit eigen middelen zouden moeten worden gefinancierd. Dit impliceert een aanzienlijke uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. Hoewel de commissie voor de eigen middelen de traditionele voorkeursvolgorde aanhoudt – liefst aan gebruikers van voorzieningen in rekening gebrachte prijzen, dan achtereenvolgens retributies, bestemmingsheffingen en belastingen – zijn andere bronnen van eigen inkomsten dan algemene belastingen in veel gevallen niet haalbaar. De kracht van het onderzoeksrapport is dat de aanbevolen grotere rol voor eigen middelen heel concreet wordt gemaakt, doordat het rapport een lijst met gemeentelijke activiteiten bevat, compleet met de daarbij horende uitgaven, die worden onderverdeeld in opgedragen taken, gedeelde taken en eigen taken. Hieruit wordt afgeleid dat met eigen taken 24,6 mld euro per jaar is gemoeid, en met gedeelde taken 6 mld euro (2007). Die eerstgenoemde taken moeten volgens de commissie geheel en de laatstgenoemde voor de helft met eigen middelen worden bekostigd, zodat de eigen middelen van gemeenten in totaal 27,6 mld zouden moeten beslaan. Het werkelijke bedrag was 15,5 mld.

Voor de provincies komt de commissie op soortgelijke wijze uit op een gewenst niveau van eigen middelen van 2,9 mld euro, slechts weinig boven het werkelijke niveau van 2,7 mld.

Natuurlijk is over de gevolgte procedure discussie mogelijk, maar de gekozen rechttoe-rechtaan-aanpak is verfrissend. Bij de afbakening van opgedragen taken hanteert de commissie overigens een opvallend criterium. Niet het feit dat een taak aan gemeenten wordt opgedragen is maatgevend, veeleer het feit dat gemeenten deze taak zonder opdracht niet op zich zouden hebben kunnen nemen.

De commissie komt met een aantal aanbevelingen om de rol van de eigen middelen van gemeenten te vergroten. Een logische aanbeveling is de in 2006 afgeschafte ozb voor gebruikers van woningen in ere te herstellen. De afschaffing hiervan druiste in tegen elke economische logica, en valt alleen op politieke gronden te verklaren. Verder bepleit de commissie de verplichte vrijstellingen in de ozb af te schaffen. Door ook wegen, cultuurgronden en dergelijke onder de ozb te brengen, wordt de grondslag van die belasting aanzienlijk verbreed. Gemeenten kunnen vervolgens zelf bepalen of zij bepaalde vrijstellingen al dan niet handhaven.

Minder voor de hand ligt de aanbeveling om gemeenten te laten meedelen in de opbrengst van een bepaalde door de rijksoverheid geheven belasting. Hierbij zouden gemeenten niet zelf het tarief kunnen vaststellen – dat acht de commissie niet haalbaar. Het resultaat zou zijn wat in de internationale literatuur *revenue sharing* wordt genoemd. Gemeenten ontvangen een bepaald percentage van de opbrengst van een of meer rijksbelastingen. Hier slaat de commissie

14 Tweede Kamer (2007–2008).

15 Tweede Kamer (2008–2009).

16 Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009).

de plank lelijk mis. *Revenue sharing* is namelijk iets geheel anders dan zelf belasting heffen. In feite gaat het hier om niets anders dan een variant op de aloude algemene uitkering. Het enige verschil met de bestaande algemene uitkering uit het gemeentefonds is dat de omvang van de afdracht ten gunste van de gemeenten gerelateerd zou zijn aan inkomsten van het Rijk, en niet (zoals nu) aan het beloop van hiervoor relevant verklaarde rijksuitgaven. Bij een inhoudelijk betekenisvolle (eigen) belastingheffing bepaalt de heffende instantie grondslag en tarief. De commissie gaat vermoedelijk in de fout, doordat het belang van een eigen belastinggebied niet al te grondig wordt beargumenteerd. In dezen wordt voornamelijk verwezen naar het Europees Handvest inzake lokale autonomie. Dit bepaalt dat decentrale overheden moeten beschikken over decentrale belastingen. Overigens gaat het daarbij uitdrukkelijk om belastingen waarbij decentrale overheden de bevoegdheid hebben om zelf de tariefhoogte vast te stellen. Daarvan is bij *revenue sharing* dus geen sprake. Worden de argumenten die pleiten ten gunste van decentrale belastingheffing wat fundamenteeler bekeken, dan volgt daaruit dat juist de bevoegdheid om zelf de hoogte van het belastingtarief te bepalen essentieel is.<sup>17</sup>

Er is geen kristallen bol voor nodig om te voorspellen dat de aanbevelingen van de commissie niet onverkort zullen worden overgenomen. Uitbreiding van het decentrale belastinggebied vereist sterkere knieën dan momenteel in Den Haag op voorraad zijn. Wel zal een toekomstig kabinet vermoedelijk dankbaar gebruik maken van bepaalde onderdelen uit de in het rapport vervatte beschouwingen. Zo stelt de commissie voor om de roerende woon- en bedrijfsruimtebelastingen, de baatbelasting, de forensenbelasting en de hondenbelasting af te schaffen. Dat is koren op de molen van politici die het decentrale belastinggebied willen verkleinen.

Zou het lokale belastinggebied daarentegen daadwerkelijk worden uitgebreid, dan ligt herinvoering van de ozb voor gebruikers van woningen het meest voor de hand. Een andere mogelijkheid is de invoering van een gemeentelijk koppengeld, dat vergelijkbaar is met de ingezetenenheffing van de waterschappen. Aan een derde optie, de heffing van gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting, zijn veel praktische en politieke problemen verbonden. Dat het wel kan, bewijzen onder andere onze zuiderburen, die dergelijke opcenten al jaren kennen, zo op het oog zonder veel problemen. De Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden serveert zowel een lokale ingezetenenheffing als gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting af, zonder daar goede redenen voor te geven. Wel adviseert de commissie tot invoering van een negatieve heffingskorting. Bij deze kruising tussen een ingezetenenheffing en opcenten op de inkomstenbelasting ontvangen gemeenten een zelf te bepalen percentage van de algemene heffingskorting die hun ingezetenen claimen voor de inkomstenbelasting. Belastingplichtigen woonachtig in de gemeente ontvangen dus een lagere heffingskorting. Het voordeel boven een gewone ingezetenenheffing is dat in dit geval alleen personen met een fiscaal inkomen betalen. Mensen met een (heel) laag inkomen betalen bovendien een kleiner bedrag. Daar staat tegenover dat de bestaande praktische bezwaren tegen gemeentelijke opcenten op de inkomstenbelasting deels ook voor de negatieve heffingskorting gelden.<sup>18</sup> Door gebruik te maken van het al bestaande kwijtscheldingsbeleid kan ook een simpele ingezetenenheffing worden toegespitst op huishoudens die over de middelen beschikken om haar op te

17 Zie bijvoorbeeld Allers (2010).

18 Zie voor die bezwaren: Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004).

brenghen. Dit lijkt een minder gecompliceerd alternatief dan dat wat is vervat in het commissie-voorstel.

De invoering van rekeningrijden is door de val van het kabinet-Balkenende IV opnieuw op de lange baan geschoven. Mocht het er ooit toch nog van komen dan zal vermoedelijk tegelijkertijd de motorrijtuigenbelasting stapsgewijs worden afgeschaft. Daarmee vervalt ook de mogelijkheid provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting te heffen, waarmee de enige provinciale belasting van betekenis vervalt. Hiervoor ligt nog geen alternatief klaar. De Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden adviseert om provincies de mogelijkheid te geven opcenten te heffen op de kilometerheffing. Daar is op theoretische gronden zeker iets voor te zeggen, maar de politieke haalbaarheid van dit voorstel moet niet hoog worden geschat. Een bezwaar is dat – net als bij de bestaande opcenten op de motorrijtuigenbelasting – ruwweg een kwart van de inwoners, te weten zij die geen auto hebben, niet bijdragen. Eerder formuleerde de Commissie-Boorsma voorstellen op dit terrein.<sup>19</sup>

## 4.5 Ontwikkelingen bij de waterschapsheffingen

### 4.5.1 Veranderingen

De waterschappen vormen een afzonderlijke bestuurslaag. Hun financiering wijkt af van die van gemeenten en provincies. Waterschappen ontvangen namelijk geen algemene uitkering uit een waterschapsfonds, zoals gemeenten en provincies een uitkering ontvangen uit het gemeentefonds, respectievelijk het provinciefonds. Het waterschapswerk wordt dan ook grotendeels bekostigd uit de opbrengst van eigen door de waterschappen opgelegde heffingen. Zij worden voornamelijk geheven op basis van de Waterschapswet.<sup>20</sup> Deze wet is recent gemoderniseerd. Dit heeft ingrijpende gevolgen gehad voor het belastingstelsel van de waterschappen.

Binnen de waterschapsheffingen valt ruwweg onderscheid te maken tussen heffingen waarvan de opbrengst wordt ingezet om transport en zuivering van afvalwater te financieren en heffingen waarvan de opbrengst bestemd is om de kosten van dijkonderhoud (waterkering), peilbeheer (waterkwantiteitsbeheer), en (vaar)wegenonderhoud te bekostigen. Dit onderdeel bespreekt de recente veranderingen in de financieringsstructuur van de waterschappen en de vraag welke gevolgen dit voor belastingbetalers heeft gehad.

### 4.5.2 Situatie voor 2009

Tot 2009 was de oude Waterschapswet van kracht. De kosten gemoeid met het transport en de zuivering van afvalwater en de bewaking van de kwaliteit van het oppervlaktewater werden bestreden uit de opbrengst van een afzonderlijke verontreinigingsheffing. Voor deze heffing gold het principe 'de vervuiler betaalt': wie meer vervuilende stoffen loosde (uitgedrukt in vervuilingseenheden) betaalde een hoger bedrag. In de praktijk werden huishoudens voor een vast bedrag aangeslagen. Een eenpersoonshuishouden betaalde het bedrag voor één vervui-

<sup>19</sup> Ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (2002).

<sup>20</sup> Een heffing, de verontreinigingsheffing die wordt betaald door huishoudens en bedrijven die direct lozen op het oppervlaktewater, is geregeld in de Waterwet. Deze heffing laten wij hier verder buiten beschouwing.

lingseenheid, een meerpersoonshuishouden (twee of meer leden) voor drie vervuilingseenheden. Dijkonderhoud, waterpeil en (vaar)wegenbeheer werden gefinancierd door de kosten om te slaan over belanghebbenden. Er werden drie groepen belanghebbenden onderscheiden:

- ingezetenen: de inwoners van het waterschapsgebied;
- gebouwd: eigenaren van gebouwen;
- ongebouwd: eigenaren van onbebouwde grond.<sup>21</sup>

De kosten werden verdeeld tussen deze drie groepen op basis van het principe: belang – betaling – zeggenschap

Wie een groter belang hadden bij de uitvoering van een waterschapstaak, betaalden meer voor die taak en hadden dienovereenkomstig meer te zeggen in het waterschapsbestuur. Tot het begin van dit millennium hanteerden alle waterschappen in grote lijnen dezelfde methode om het belang van de onderscheiden categorieën te bepalen. De kosten die samenhangen met waterkeringen (dijkonderhoud) werden toegedeeld op basis van bevolkingsdichtheid (aantal ingezetenen) en economische waarde van het eigendom (gebouwd en ongebouwd). De kosten van het waterkwantiteitsbeheer (peilbeheer) werden verdeeld op basis van de mate waarin ingezetenen volgens het waterschapsbestuur afhankelijk waren van een juist beheer. De overige kosten werden omgeslagen over gebouwd en ongebouwd op basis van het kostenveroorzakingsprincipe: het waterschap bepaalde achteraf in welke mate gebouwd en ongebouwd de kosten voor het peilbeheer hadden veroorzaakt. Hier bestonden lastig te doorgronden rekenmethoden voor. Deze manier van kostentoedeling stond dan ook bekend als ondoorzichtig. Mede om die reden werd gezocht naar een andere methode om de kosten te verdelen.

In 2001 stelde het Hoogheemraadschap van Delfland met goedkeuring van de provincie Zuid-Holland een nieuwe kostentoedelingsverordening vast op basis van nieuw ontwikkelde uitgangspunten. Een wijziging was dat alle kosten via dezelfde methode werden verdeeld. Het ingezetenenaandeel werd voor alle taken vastgesteld op basis van de bevolkingsdichtheid, het aandeel van gebouwd en ongebouwd op basis van de economische waarde van grond (ongebouwd) en gebouwen (gebouwd). De nieuwe methode leidde ertoe dat eigenaren van gebouwen en ingezetenen een groter deel van de kosten gingen betalen, ten gunste van ongebouwd.<sup>22</sup> Dit zou volgens het waterschap ook voor de hand liggen, omdat er steeds meer taken zijn die een algemeen belang dienen (wat volgens het waterschapsbestuur betaald diende te worden door ingezetenen) en/of die liggen op het gebied van stedelijk waterbeheer, waarvan dus met name eigenaren van gebouwen profiteren. Tussen 2001 en 2008 is een toenemend aantal waterschappen overgestapt op deze methode-Delfland, of heeft elementen van deze methode geadopteerd.

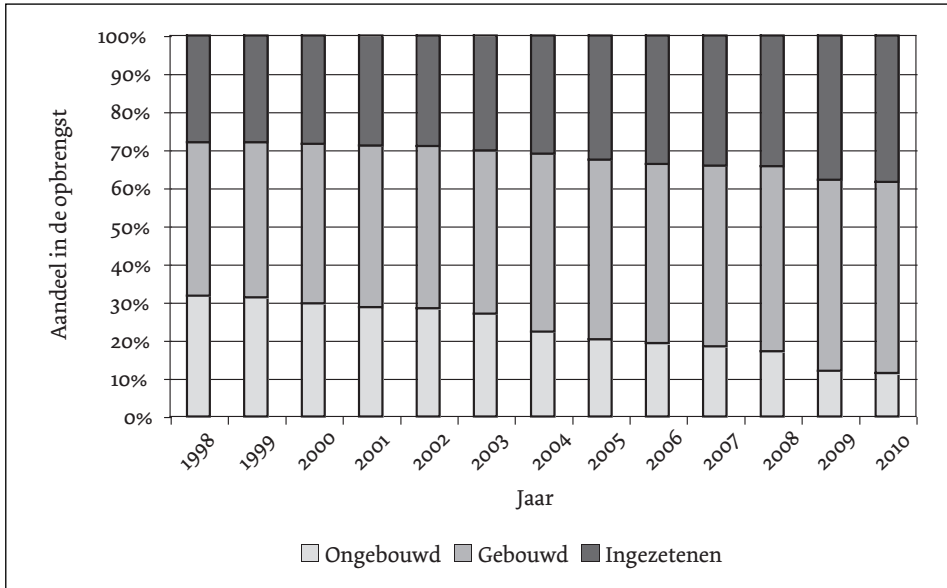
Het wekt daarom geen verwondering dat het aandeel van ingezetenen en gebouwd in de totale opbrengst van de in heel Nederland geheven waterschapsbelastingen is gestegen, en dat van ongebouwd is gedaald (zie figuur 4.6). In 1998 bedroeg het aandeel van de ingezetenenomslag 28 procent van de totale opbrengst uit de omslagen. In 2008 was dit gegroeid tot 34 procent. Het aandeel van de eigenaren van gebouwen in de totale opbrengst nam toe van bijna

21 Daarnaast kon een afzonderlijke heffing worden opgelegd aan pachters van grond. Omdat dit vrijwel niet voorkwam, blijft deze heffing hier verder buiten beschouwing.

22 Hoebe (2003).

40 procent in 1998 tot bijna 50 procent in 2008. In 1998 was 31 procent van de opbrengst afkomstig van de eigenaren ongebouwd. In 2008 was hun aandeel gedaald tot 17 procent.<sup>23</sup>

*Figuur 4.6 Aandeel belangencategorieën in totale opbrengst waterschapsomslagen*



#### 4.5.3 Veranderingen door de Wet modernisering waterschapsbestel

Op landelijk niveau loopt al sinds het einde van de jaren negentig een discussie over gewenste aanpassingen van de Waterschapswet. Nadat diverse rapporten waren uitgebracht en een Interdepartementaal Beleidsonderzoek was gepubliceerd (in februari 2004) heeft de volksvertegenwoordiging in 2008 ingestemd met de Wet modernisering waterschapsbestel. Deze wet, die geldt met ingang van 2009, heeft de financiering van de waterschappen op een aantal punten veranderd.

Ten eerste is de vroegere verontreinigingsheffing vervangen door een zuiveringsheffing. Deze nieuwe zuiveringsheffing dekt minder kosten dan de oude verontreinigingsheffing, namelijk alleen de kosten van transport en zuivering van afvalwater. De kosten die te maken hebben met de kwaliteit van het oppervlaktewater worden voortaan gedekt uit de opbrengst van andere heffingen. Het tarief van de zuiveringsheffing is dan ook lager dan het tarief van de oude verontreinigingsheffing.

Een tweede verandering is dat de afzonderlijke heffingen voor waterkering (dijkonderhoud), waterkwantiteitsbeheer (peilbeheer) en vaarwegenbeheer zijn vervangen door één watersysteemheffing. De waterschappen die wegen in beheer hebben mogen ervoor kiezen de

<sup>23</sup> Enkele waterschappen hanteerden een afzonderlijke heffing voor pachters. Omdat de opbrengst gering was, blijft zij hier buiten beschouwing. In 2009 en 2010 bestaat inmiddels een afzonderlijke heffing voor eigenaren van natuurgrond. Omdat de opbrengst gering is (minder dan 1 procent van de totale opbrengst) is dit niet weergegeven in figuur 4.6.

kosten te dekken uit de opbrengsten van de watersysteemheffing, maar zij mogen hier ook een afzonderlijke heffing voor instellen.

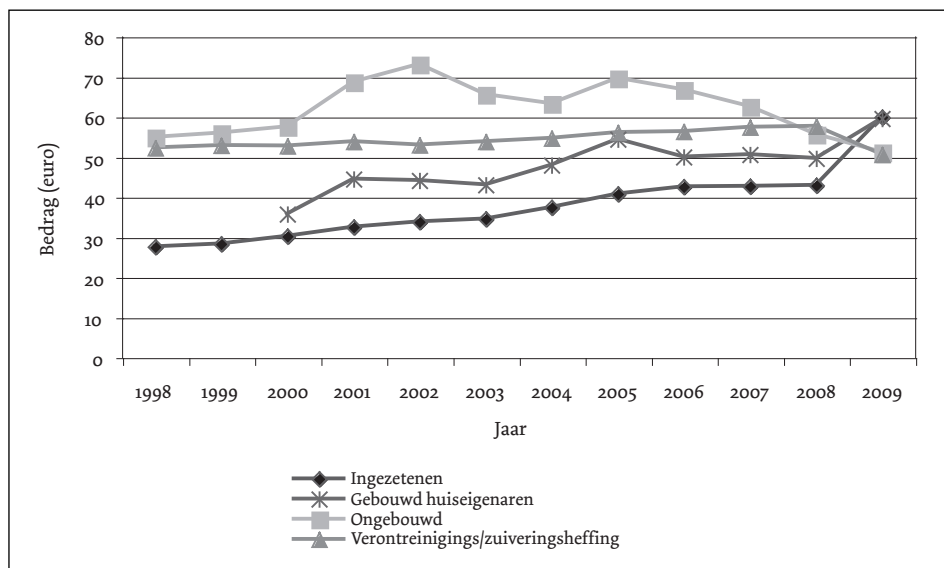
Een derde verandering is dat een nieuwe belangencategorie wordt onderscheiden. Eigenaren van natuurgrond betalen met ingang van 2009 een afzonderlijke heffing.

Een laatste verandering behelst dat wettelijk is vastgelegd hoe de kosten die worden gedekt uit de watersysteemheffing en (in voorkomende gevallen) de afzonderlijke heffing voor het wegenbeheer moeten worden toegedeeld aan de belangencategorieën. De vrijheid die waterschappen nog hadden op dit gebied is hierdoor grotendeels vervallen. De wettelijk vastgelegde methode komt in grote lijnen overeen met de hiervoor al besproken methode-Delfland.

#### 4.5.4 Lastenverschuiving als gevolg van nieuwe wetgeving

In 2009 zijn voor het eerst tarieven vastgesteld op basis van de gewijzigde wetgeving. De nieuwe heffingsstructuur en de daaruit voortvloeiende lastenverschuiving leidden tot enige ophef in de media en tot vragen in de Tweede Kamer. Voor beter inzicht laat figuur 4.7 zien hoe de tarieven van de belangrijkste waterschapsheffingen tussen 1998 en 2009 zijn veranderd.<sup>24</sup>

Figuur 4.7 Gemiddelde tarieven van waterschapsheffingen tussen 1998 en 2009 (prijspeil 2009)



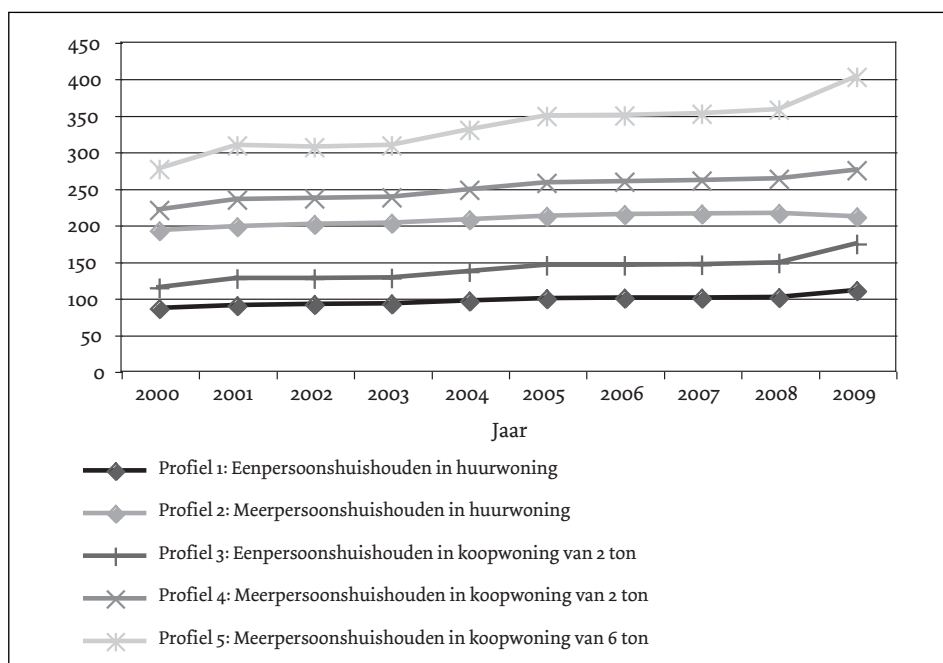
Noot: De omslag gebouwd is berekend op basis van de gemiddelde WOZ-waarde van woningen. De omslag ongebouwd betreft het bedrag per hectare; de ingezetenenheffing het bedrag per huishouden en de verontreinigings-/zuiveringsheffing het bedrag per vervuilingseenheid.

24 De omslag gebouwd werd tot 2009 uitgedrukt als een vast bedrag per € 2.500 euro van de WOZ-waarde en daarna als percentage van de WOZ-waarde. Omdat deze tarieven niet van jaar tot jaar vergelijkbaar zijn door de veranderde grondslag en om de bedragen vergelijkbaar te maken met de overige tarieven, vermelden wij welk bedrag huishoudens gemiddeld betaalden. De heffing is berekend op basis van de gemiddelde WOZ-waarde per waterschap.

Bij een aantal tarieven is van 2008 op 2009 sprake van een duidelijke trendbreuk. De verschuldigde verontreinigingsheffing stijgt tussen 1998 en 2008 geleidelijk met gemiddeld 0,9 procent per jaar.<sup>25</sup> In 2009 daalt het tarief als gevolg van de nieuwe wetgeving met 12,5 procent. De ingezetenenheffing stijgt tussen 1998 en 2008 met gemiddeld 4,5 procent per jaar, in 2009 stijgt het tarief als gevolg van de nieuwe wetgeving met 40 procent. De heffing gebouwd kent een vergelijkbare ontwikkeling: tussen 2000 en 2008 stijgt het bedrag dat een woningeigenaar betaalt gemiddeld met 4,4 procent per jaar, van 2008 op 2009 met 24 procent. De heffing ongebouwd stijgt van 1998 op 2008 met gemiddeld 1 procent per jaar. In 2009 zakt het tarief met 12 procent. Deze mutatie wijkt minder af dan de ontwikkeling van de overige tarieven: tussen 2005 en 2008 daalt het tarief van de heffing ongebouwd gemiddeld met 7 procent per jaar.

De nieuwe wetgeving heeft dus aanzienlijke gevolgen voor de verschillende tarieven. De meeste belastingbetalers ontvangen een aanslag voor meer dan één heffing. Het is daarom op basis van alleen de tariefontwikkeling niet duidelijk welk effect de nieuwe wetgeving heeft op de verdeling van de lastendruk. Om hier enig zicht in te geven toont figuur 4.8 de ontwikkeling van de waterschapslasten voor vijf voorbeeldhuishoudens.<sup>26</sup>

*Figuur 4.8 Gemiddelde waterschapslasten voor huishoudens tussen 2000 en 2009 (prijspeil 2009, peildatum WOZ-waarde 2008)*



<sup>25</sup> De bedragen in dit onderdeel zijn uitgedrukt in prijzen van 2009. Bij mutaties gaat het dus om reële veranderingen.

<sup>26</sup> In de voorbeeldberekeningen in dit onderdeel worden WOZ-waarden gehanteerd. De genoemde WOZ-waarden hebben als peildatum 1 januari 2008. Om de lastendruk in eerdere jaren te berekenen zijn deze WOZ-waarden gecorrigeerd voor de gemiddelde waardeontwikkeling van woningen en niet-woningen.

Huishoudens in een huurwoning betalen ingezetenenheffing en verontreinigingsheffing (vanaf 2009: zuiveringsheffing). Huishoudens met een koopwoning betalen daarnaast de heffing gebouwd. Omdat de tarieven van deze drie heffingen tussen 1998 en 2008 gemiddeld zijn verhoogd, zijn alle huishoudens ook meer aan het waterschap gaan betalen. De gemiddelde jaarlijkse stijging is het laagst voor meerpersoonshuishoudens in een huurwoning (1,1 procent per jaar) en met gemiddeld 3,3 procent per jaar het hoogst voor een eenpersoonshuishouden in een goedkopere koopwoning. De lastenontwikkeling van 2008 op 2009 loopt uiteen. Zij blijkt samen te hangen met het soort huishouden: meerpersoonshuishoudens zijn beter af dan eenpersoonshuishoudens. Een eenpersoonshuishouden in een huurwoning draagt in 2009 gemiddeld 9,4 procent meer af aan het waterschap dan in 2008. Een meerpersoonshuishouden betaalt in 2009 juist minder dan in 2008 (gemiddeld bedraagt de lastenverlichting 2,3 procent). Ook voor huishoudens met een koopwoning maakt de gezinssamenstelling verschil: een eenpersoonshuishouden in een huis van twee ton betaalt in 2009 18 procent meer dan in 2008, voor een meerpersoonshuishouden in een dergelijk huis bedraagt de lastenstijging 4,5 procent.

Dit verschil in de lastenontwikkeling voor een- en meerpersoonshuishoudens is een gevolg van het feit dat het tarief van de zuiveringsheffing is verlaagd ten opzichte van het tarief in 2008. Omdat meerpersoonshuishoudens drie keer zo veel betaalden als eenpersoonshuishoudens, bezorgde de tariefverlaging de eerste categorie huishoudens het grootste voordeel. Het tarief van de ingezetenenheffing en de heffing gebouwd is tegelijkertijd verhoogd. Deze verhoging staat los van de omvang van het huishouden. De verhoging van de ingezetenenheffing wordt dus voor meerpersoonshuishoudens in een huurwoning gecompenseerd door een verlaging van de zuiveringsheffing, maar voor eenpersoonshuishoudens niet. Voor meerpersoonshuishoudens in duurdere woningen (WOZ-waarde 6 ton) is sprake van een grotere lastenverzwaring: zij betalen in 2009 ruim 12 procent meer dan in 2008, doordat zij ook een aanzienlijk hoger bedrag betalen voor de heffing gebouwd.

Een andere groep belastingbetalers bestaat uit de eigenaren van grond. Zowel agrariërs als eigenaren van natuurground dragen waterschapsheffingen af. Eigenaren van natuurground betaalden tot 2009 de heffing ongebouwd. In 2010 betalen zij een nieuwe heffing, de heffing natuur. Het tarief van de heffing natuur is veel (meer dan 90 procent) lager dan het tarief van de heffing ongebouwd, waardoor eigenaren van natuurground vanaf 2009 dus een veel lager bedrag kwijt zijn dan voorheen.

Agrariërs betalen de heffing ongebouwd, verontreinigingsheffing en over het algemeen een heffing gebouwd. Gemiddeld zijn de waterschapslasten voor veel agrariërs per saldo gedaald. Er zijn echter grote verschillen tussen de waterschappen in de tariefontwikkeling, waardoor agrariërs in sommige waterschappen (vooral in West-Nederland) in 2009 juist meer zijn gaan betalen dan in 2008.

Een laatste groep belastingbetalers bestaat uit niet-agrarische bedrijven. Zij betalen behalve verontreinigingsheffing een heffing gebouwd. Het tarief van de eerstgenoemde heffing daalt gemiddeld van 2008 op 2009, het tarief van de heffing gebouwd is gemiddeld gestegen. Dit maakt de verandering van de lastendruk voor ondernemingen afhankelijk van de WOZ-waarde van de bedrijfsopstallen en de mate waarin zij vervuild water lozen. De hoogte van de verontreinigingsheffing hangt immers samen met de veroorzaakte watervervuiling. Omdat het bedrag per vervuilingseenheid van 2008 op 2009 daalt, zien grote vervuilers hun lasten sterker



dalen dan kleinere vervuilers. Een onderneming met bedrijfsgebouwen met bijvoorbeeld een WOZ-waarde van 2,4 mln euro die wordt aangeslagen voor 10 vervuilingseenheden betaalt gemiddeld 10,6 procent meer. Een grotere onderneming met bedrijfsgebouwen ter WOZ-waarde van 12 mln euro die een aanslag ontvangt voor 450 vervuilingseenheden betaalt gemiddeld 7,8 procent minder aan het waterschap. Het lijkt onwaarschijnlijk dat deze mutaties in verschuldigde heffingen de wetgever bij de modernisering van de Waterschapswet voor ogen hebben gestaan.

## Literatuur

- Ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies (2002), *Financiële slagkracht van de provincies*, Den Haag: Interprovinciaal Overleg
- Allers, M.A. (2010), Moeten provincies belasting heffen?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 42(1), 12-19
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap No. 239, Deventer: Kluwer
- Commissie Verruiming Eigen Middelen Lagere Overheden (1992), *Belastingen omlaag, Rapport van de Commissie verruiming eigen middelen lagere overheden*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Hoeben, C. (2003), *Wie betaalt wat? Kostentoedeling bij de waterschappen*. COELO-rapport 3-03, Groningen: COELO
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2003), *Circulaire besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*, 20 januari, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), *Overzicht specifieke uitkeringen 2004*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Overzicht specifieke uitkeringen 2007*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009a), *Onderhoudsrapportage specifieke uitkeringen 2009*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009b), *Septembercirculaire gemeentefonds 2009*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Raad voor de financiële verhoudingen (2007), *Advies wetsvoorstel Specifieke Uitkeringen*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag: Rfv
- Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (2004), *Anders gestuurd, beter bestuurd: De specifieke uitkeringen doorgelicht*, Den Haag: z.u.
- Tweede Kamer (2005–2006), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2006. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 30 300 B, nr. 23
- Tweede Kamer (2007–2008), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2008. Verslag van een schriftelijk overleg*, 31 200 B, nr. 5

- Tweede Kamer (2008–2009), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2010. Brief van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 32 123 B, nr. 3
- Tweede Kamer (2009–2010a), *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting, Motie van de leden Spekman en Blanksma-Van den Heuvel*, 24 515, nr. 181
- Tweede Kamer (2009–2010b), *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Rapport. Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*, 32 249, nr. 2

# Publieke verantwoording over Europees geld

*P.J.A.J. van Roozendaal*

## 5.1 Inleiding

Sinds het ontstaan van de Europese Unie (EU) is een van haar belangrijkste taken geweest om lidstaten financieel te helpen op terreinen waar het minder goed gaat. De bekendste voorbeelden hiervan zijn van oudsher het landbouwbeleid, de steun voor regionaal minder ontwikkelde gebieden, en werkgelegenheidssteun. In recentere jaren is daar onder andere door het Lissabonbeleid van de EU<sup>1</sup> meer aandacht bijgekomen voor andere beleidsterreinen, zoals onderzoeksbeleid en transeuropese netwerken.

De EU heft zelf geen belastingen van burgers en bedrijven, maar ontvangt haar geld van de deelnemende lidstaten. De ontvangsten van de EU zijn gegroeid van ongeveer 80 mld euro in 2002 tot ruim 120 mld euro in het begrotingsjaar 2008. Elke lidstaat draagt bij aan de begroting van de EU, onder andere met een afdracht die is gebaseerd op het bruto nationaal inkomen (bni). Zodoende dragen relatief rijke lidstaten meer af aan de EU dan armere lidstaten.

Zoals elk land dient ook de Europese Unie aan haar inwoners verantwoording af te leggen over de manier waarop de gelden worden ontvangen en uitgegeven.<sup>2</sup> Zoals Harlow (2002) stelde: “The public wants to know how it is governed; it wants in particular to know how public money is spent and to receive assurances that it has been well spent.” De vraag die in deze bijdrage centraal staat is of de EU voldoende publieke verantwoording aflegt over de besteding van haar gelden. Worden de gelden op de juiste wijze – dat wil zeggen ‘rechtmatig’ – besteed door de EU en, meer in het bijzonder, door de EU-lidstaten die in de praktijk het grootste deel van deze gelden uitgeven?

Om hierop antwoord te geven wordt in onderdeel 5.2 eerst een overzicht gegeven van de Europese begroting: hoeveel wordt daaraan bijgedragen door welke lidstaten, en hoeveel wordt daarvan uitgegeven aan welke lidstaten? Daarna worden in onderdeel 5.3 de belangrijkste

<sup>1</sup> Niet te verwarren met het *Verdrag van Lissabon*, dat het functioneren van de instellingen van de Unie regelt.

<sup>2</sup> Op de vraag wat precies onder verantwoording moet worden verstaan wordt hier niet ingegaan. Verschillende benaderingen worden besproken door bijvoorbeeld March en Olsen (1995), Harlow (2002) en Bovens (2007a en b). Financiële aspecten van verantwoording worden besproken door Caiden (1992) en Laffan (2003).

verantwoordingsdocumenten van de EU bezien, zoals de jaarlijkse activiteitenrapporten van de directoraten-generaal van de Europese Commissie, de rapporten van het antifraudebureau OLAF<sup>3</sup> van de EU, en het jaarverslag van de Europese Rekenkamer.<sup>4</sup> In onderdeel 5.4 wordt de stand van zaken op dit moment bezien, en worden de mogelijkheden besproken om de verantwoording van de EU-lidstaten (verder) te verbeteren.

## 5.2 De EU-begroting

De ontvangsten van de Europese Unie – ook wel de ‘eigen middelen’ van de EU genoemd – worden jaarlijks samengesteld uit opdrachten van de EU-lidstaten, aangevuld met gelden die zijn overgebleven uit eerdere jaren. De opdrachten van de lidstaten bestaan uit drie onderdelen:

- De traditionele eigen middelen: 75 procent van de door de lidstaten geïnde landbouwrechten, suikerheffingen en douanerechten.
- Btw-middelen: een EU-breed vastgesteld percentage (met een plafond) van de btw-grondslag oftewel het consumptiepeil van de afzonderlijke lidstaten.
- Opdrachten die gerelateerd zijn aan het bni van de lidstaten.

Tabel 5.1 laat zien hoe de EU-begroting in de periode 2004–2008 (de meest recente vijf afgeronde begrotingsjaren) was opgebouwd.

Tabel 5.1 EU-begroting 2004–2008 (mln euro)

|                                                    | 2004      | 2005      | 2006      | 2007      | 2008      |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| Traditionele eigen middelen:                       | 12.307,1  | 14.063,1  | 15.028,3  | 16.573,0  | 17.282,9  |
| Af: <i>inningskosten</i>                           | -4.102,4  | -4.687,7  | -5.009,4  | -5.524,3  | -5.761    |
| Btw-middelen                                       | 13.912,2  | 16.018,0  | 17.206,2  | 19.440,8  | 19.007,7  |
| Bni-afdracht                                       | 68.982,0  | 70.860,6  | 70.132,0  | 73.914,8  | 74.478,5  |
| Correctie Verenigd Koninkrijk                      | -148      | -130,6    | -15,3     | 58,9      | 400,0     |
| Werkelijk afgedragen eigen middelen door lidstaten | 95.053,3  | 100.811,1 | 102.351,2 | 109.987,5 | 111.169,1 |
| Overige ontvangsten                                | 8.458,7   | 6.279,5   | 6.071,7   | 7.575,5   | 12.935    |
| Totaal                                             | 103.511,9 | 107.090,6 | 108.423,0 | 117.563,0 | 124.104,1 |

- a. Het hier weergegeven bedrag is niet de korting (*rebate*) voor het Verenigd Koninkrijk, maar een boekhoudkundige verrekening daarvan (opdrachten van de andere lidstaten minus de korting voor het Verenigd Koninkrijk). De *rebate* zelf (dit is het deel van de Britse afdracht aan de EU dat het Verenigd Koninkrijk nog steeds krijgt gecompenseerd vanwege het welvaartsverschil dat vroeger bestond tussen dit land en de overige lidstaten) bedroeg in 2008 ruim 6 mld euro.

Bron: Europese Rekenkamer (2005, 2006, 2007a, 2008 en 2009)

Voor 2004 bedroegen de totale eigen middelen van de EU nog circa 93 mld euro, waarvan ruim 83 mld werd afgedragen door de lidstaten. Daarna zijn de bijdragen van de lidstaten aan de EU-begroting sterk gestegen. De stijging in 2004 werd veroorzaakt door de toetreding van tien nieuwe lidstaten. In het begrotingsjaar 2008 waren de totale eigen middelen gestegen tot ruim 124 mld euro.

3 OLAF: Office Européen de Lutte Anti-fraude.

4 Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van informatie die binnen de Algemene Rekenkamer is verzameld voor openvolgende EU-trendrapporten.

Het bni-deel vormt tegenwoordig het grootste onderdeel van de afdracht door de lidstaten. Dit deel is elk jaar toegenomen en beslaat inmiddels zo'n 70 procent van de totale afdracht. Daarna volgen het btw-deel en de traditionale eigen middelen. Binnen deze laatste categorie vormen de douanerechten de grootste component.

Tabel 5.2 Afdracht per lidstaat aan de EU, 2008 (realisatie, mln euro)

| Lidstaat            | Traditionele eigen middelen | Btw-middelen | Bni-afdracht | Correctie Verenigd Koninkrijk | Totaal 2008 |
|---------------------|-----------------------------|--------------|--------------|-------------------------------|-------------|
| België              | 1.820,2                     | 465,9        | 2.041,5      | 303,4                         | 4.631,0     |
| Bulgarije           | 86,3                        | 52,5         | 196,2        | 28,6                          | 363,7       |
| Cyprus              | 45,0                        | 25,5         | 95,2         | 14,2                          | 179,9       |
| Denemarken          | 343,6                       | 322,3        | 1.420,6      | 214,7                         | 2.301,2     |
| Duitsland           | 3.337,0                     | 3.336,3      | 15.139,9     | 402,1                         | 22.215,3    |
| Estland             | 33,9                        | 14,7         | 161,2        |                               |             |
| Finland             | 166,7                       | 246,1        | 1.126,8      | 170,4                         | 1.710,0     |
| Frankrijk           | 1.568,5                     | 2.991,6      | 11.742,3     | 1.722,6                       | 18.025,1    |
| Griekenland         | 230,6                       | 394,5        | 1.482,0      | 220,8                         | 2.327,9     |
| Hongarije           | 113,3                       | 152,8        | 591,7        | 89,3                          | 947,1       |
| Ierland             | 201,1                       | 260,1        | 974,4        | 141,0                         | 1.576,6     |
| Italië              | 1.648,6                     | 2.907,1      | 9.186,1      | 1.402,6                       | 15.144,5    |
| Letland             | 29,1                        | 35,3         | 131,9        | 19,3                          | 215,6       |
| Litouwen            | 60,0                        | 53,1         | 190,3        | 25,8                          | 329,2       |
| Luxemburg           | 14,8                        | 44,8         | 172,0        | 27,8                          | 259,4       |
| Malta               | 12,6                        | 9,0          | 33,6         | 4,9                           | 60,1        |
| Nederland           | 2.032,8                     | 910,6        | 3.643,4      | 81,9                          | 6.668,7     |
| Oostenrijk          | 201,6                       | 389,4        | 1.567,5      | 36,0                          | 2.194,4     |
| Polen               | 450,6                       | 562,9        | 2.157,8      | 301,2                         | 3.472,5     |
| Portugal            | 134,0                       | 251,5        | 940,1        | 140,2                         | 1.465,7     |
| Roemenië            | 199,9                       | 168,5        | 741,1        | 108,1                         | 1.217,6     |
| Slovenië            | 89,9                        | 60,6         | 226,5        | 31,4                          | 408,5       |
| Slowakije           | 111,7                       | 72,8         | 360,7        | 49,8                          | 594,9       |
| Spanje              | 1.189,7                     | 1.655,0      | 6.189,7      | 931,7                         | 9.966,1     |
| Tsjechië            | 206,9                       | 221,4        | 843,9        | 123,7                         | 1.396,0     |
| Verenigd Koninkrijk | 2.500,1                     | 2.940,5      | 10.925,2     | -6.252,0                      | 10.113,9    |
| Zweden              | -6.252,0                    | 453,8        | 2.269,0      | 45,9                          | 3.223,1     |
| Totaal              | 17.282,9                    | 19.007,7     | 74.478,5     | 400,0                         | 111.169,1   |

Bron: Europese Rekenkamer (2009)

Tabel 5.2 laat zien hoeveel de lidstaten in 2008 hebben afgedragen aan de EU. Uit de tabel blijkt dat in absolute zin de grootste bijdrage aan de EU in 2008 werd geleverd door – achtereenvolgens – Duitsland, Frankrijk en Italië. Nederland volgt op de zesde plaats. De Algemene Rekenkamer becijferde hoe de afdracht van elke lidstaat over 2007 zich verhoudt tot de eigen nationale uitgavenbegroting in 2007.<sup>5</sup> Daaruit blijkt dat de afdracht aan de EU gemiddeld 2,26 procent van de nationale begroting bedraagt. De hoogste relatieve afdracht heeft Estland met 3,46 procent, de laagste heeft het Verenigd Koninkrijk met 1,49 procent.

5 Tweede Kamer (2008–2009).

Tabel 5.3 Uitgaven per lidstaat, 2008 (realisatie, mln euro)

| Lidstaat            | Duurzame groei                                     |                                       | Instandhouding en beheer | Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid | EU als mondiale partner | Totaal 2008 | Totaal 2007 |
|---------------------|----------------------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------------------------|-------------------------|-------------|-------------|
|                     | Concurrentievermogen voor groei en werkgelegenheid | Cohesie voor groei en werkgelegenheid | natuurlijke hulpbronnen  |                                                       |                         |             |             |
| België              | 781,1                                              | 387,4                                 | 984,8                    | 115,6                                                 | 152,2                   | 2.431,1     | 2.142,2     |
| Bulgarije           | 48,6                                               | 223,0                                 | 420,1                    | 5,0                                                   | 201,5                   | 962,3       | 580,0       |
| Cyprus              | 13,7                                               | 47,3                                  | 55,7                     | 8,7                                                   | 15,0                    | 140,4       | 119,8       |
| Denemarken          | 141,5                                              | 98,0                                  | 1.245,6                  | 11,6                                                  | 2,2                     | 1.498,9     | 1.400,9     |
| Duitsland           | 1.042,7                                            | 3.082,1                               | 6.641,2                  | 81,1                                                  | 26,1                    | 10.873,1    | 12.221,9    |
| Estland             | 14,4                                               | 237,0                                 | 97,4                     | 8,2                                                   | 3,4                     | 360,4       | 366,1       |
| Finland             | 206,9                                              | 213,7                                 | 868,1                    | 11,7                                                  | 3,4                     | 1.303,8     | 1.390,8     |
| Frankrijk           | 538,9                                              | 2.312,6                               | 10.151,5                 | 116,3                                                 | 34,1                    | 13.590,5    | 13.586,0    |
| Griekenland         | 156,1                                              | 4.712,4                               | 3.539,7                  | 117,5                                                 | 3,4                     | 8.529,1     | 8.373,1     |
| Hongarije           | 62,3                                               | 1.188,6                               | 728,3                    | 27,0                                                  | 15,2                    | 2.021,4     | 2.407,9     |
| Ierland             | 82,5                                               | 213,6                                 | 1.849,6                  | 7,5                                                   | 0,2                     | 2.153,4     | 2.193,9     |
| Italië              | 880,5                                              | 3.688,7                               | 6.351,9                  | 125,5                                                 | 24,5                    | 11.071,1    | 11.330,1    |
| Letland             | 63,5                                               | 383,4                                 | 227,6                    | 9,6                                                   | 3,8                     | 641,9       | 867,0       |
| Litouwen            | 178,6                                              | 630,2                                 | 253,2                    | 27,0                                                  | 34,6                    | 1.123,6     | 1.032,1     |
| Luxemburg           | 63,5                                               | 9,6                                   | 53,0                     | 9,4                                                   | 2,1                     | 137,6       | 231,4       |
| Malta               | 7,0                                                | 43,9                                  | 13,7                     | 16,7                                                  | 0,1                     | 81,4        | 75,8        |
| Nederland           | 441,8                                              | 670,8                                 | 1.082,9                  | 53,6                                                  | 10,3                    | 2.259,4     | 1.855,8     |
| Oostenrijk          | 219,0                                              | 231,9                                 | 1.228,9                  | 32,6                                                  | 5,1                     | 1.717,6     | 1.569,3     |
| Polen               | 129,9                                              | 4.608,7                               | 2.663,1                  | 82,7                                                  | 125,3                   | 7.609,8     | 7.754,6     |
| Portugal            | 115,3                                              | 2.568,9                               | 1.428,8                  | 27,0                                                  | 4,3                     | 4.144,2     | 3.917,3     |
| Roemenië            | 47,2                                               | 648,5                                 | 1.060,5                  | 16,9                                                  | 744,9                   | 2.660,7     | 1.600,6     |
| Slovenië            | 38,3                                               | 234,6                                 | 192,5                    | 22,8                                                  | 3,4                     | 491,6       | 383,1       |
| Slowakije           | 39,2                                               | 809,5                                 | 392,3                    | 11,2                                                  | 11,6                    | 1.263,8     | 1.071,6     |
| Spanje              | 538,9                                              | 4.246,7                               | 7.332,1                  | 58,4                                                  | 19,5                    | 12.195,6    | 12.775,3    |
| Tsjechië            | 63,4                                               | 1.679,4                               | 699,5                    | 12,4                                                  | 6,1                     | 2.460,9     | 1.703,2     |
| Verenigd Koninkrijk | 894,5                                              | 2.100,3                               | 4.087,6                  | 205,4                                                 | 52,6                    | 7.340,4     | 7.347,2     |
| Zweden              | 237,4                                              | 153,7                                 | 989,8                    | 52,6                                                  | 12,1                    | 1.445,6     | 1.628,6     |
| Diversen            | 2.662,8                                            | 76,0                                  | 173,5                    | 36,7                                                  | 5.793,5                 | 8.742,5     | 7.423,1     |
| Totaal              | 10.100,7                                           | 35.510,7                              | 54.812,7                 | 1.310,6                                               | 7.310,7                 | 109.252,0   | 107.147,7   |

Bron: Europese Rekenkamer (2008) en (2009)

Tabel 5.3 laat zien welke uitgaven de Europese Commissie in 2008 voor de belangrijkste beleids-terreinen gedaan heeft aan de daartoe aangewezen organen in de EU-lidstaten.<sup>6</sup> Tegenwoordig worden in de EU-begroting de volgende beleidsterreinen onderscheiden:

- *Duurzame groei*, met daarin onder de noemer ‘concurrentievermogen’ het zesde en zevende kaderprogramma en Trans-Europese netwerken en onder ‘cohesie’ de structuurfondsen.
- *Instandhouding en beheer natuurlijke hulpbronnen*, met name het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

6 Door combinatie van de tabellen 5.2 en 5.3 kan een overzicht worden gemaakt van de absolute nettopositie van alle EU lidstaten. Over 2008 was de negatieve nettopositie (er wordt meer afgedragen dan ontvangen) het hoogst in achtereenvolgens Duitsland, Nederland, Frankrijk en Italië. De positieve nettopositie (meer ontvangen dan afdrachten) waren het hoogst in Griekenland, Polen, Portugal en Spanje. Voor een uitvoeriger beschouwing over de nettopositie, zie hoofdstuk 7 van dit Jaarboek.

- *Burgerschap, vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid*, met onder andere consumentenbescherming en discriminatie- en criminaliteitsbestrijding.
- *EU als mondiale partner*, waaronder het externe beleid van de Europese Commissie en pre-accessiesteun voor mogelijk toekomstige EU-lidstaten.

De totale uitgaven van de EU aan de 27 EU-lidstaten bedroegen in 2008 ruim 109 mld euro. Dat is 2 mld euro meer dan in 2007. Het is ook het overgrote deel van de EU-begroting.

De tabel bevestigt de trend die al jaren zichtbaar is, namelijk dat het grootste deel van de Europese uitgaven naar het landbouwbeleid gaat, als belangrijkste onderdeel van de categorie *Instandhouding en beheer natuurlijke hulpbronnen*. Hiervan profiteren met name Frankrijk, Spanje, Duitsland en Italië. De andere grote post is *Cohesie*, waaruit door middel van de structuurfondsen regionale steun en werkgelegenheidssteun aan lidstaten wordt verleend. Daarvoor gaan de meeste gelden naar Griekenland, Polen en Spanje.

De Algemene Rekenkamer geeft een overzicht van de ontvangsten van elke lidstaat uit de EU, gerelateerd aan de eigen nationale begroting in 2008.<sup>7</sup> Hieruit blijkt dat afgezet tegen de eigen begroting van de lidstaten, de Europese bijdrage meestal onder de 5 procent bleef. Uitschieters naar boven waren bijvoorbeeld Litouwen (Europese bijdrage 9,3 procent van de eigen begroting), Bulgarije (7,6 procent) en Griekenland (7,4 procent). Uitschieters naar beneden waren Luxemburg (0,94 procent), het Verenigd Koninkrijk (0,85 procent), Zweden (0,83 procent) en Nederland (0,82 procent).

Zoals gezegd betreft het overgrote deel van de gelden die worden besteed in de lidstaten landbouw en cohesie; samen ongeveer 80 procent van het totaal. Een belangrijk gegeven daarbij is dat beide geldstromen in 'gedeeld beheer' (*shared management*) worden uitgegeven. Dit betekent dat de Europese Commissie en de lidstaten samen verantwoordelijk zijn voor correcte besteding van de gelden. Hoewel de Europese Commissie uiteindelijk verantwoordelijk is voor de implementatie van het beleid, zijn de lidstaten verantwoordelijk voor management, controle en verslaglegging over de gelden in de eigen lidstaat.

De overige 20 procent van de Europese gelden die naar de lidstaten gaan worden besteed in 'direct beheer' (*direct management*) door de Commissie zelf. De lidstaten hebben hier geen zeggenschap over de vraag hoe en waar het geld wordt besteed en hebben eveneens geen rol in management, controle en verslaglegging.

### 5.3 Verantwoording in de EU

Wat zijn de belangrijkste Europese organen die zich bezighouden met verantwoording over Europese gelden? Welke transparante informatie bestaat er over de vraag hoe het EU-geld wordt besteed in de lidstaten? Bovens (2007a) wijst op de Europese Rekenkamer en het anti-fraudebureau van de Europese Commissie, OLAF. Eerst moet echter gekeken worden naar de instanties van de Europese Commissie die de gelden verdelen, namelijk de directoraten-generaal van de Commissie.

7 Zie hiervoor overzicht 14 in § 4.2 van het *Achtergronddocument EU-trendrapport 2010* op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

### 5.3.1 Directoraten-generaal van de Europese Commissie

De Europese Commissie bestaat in totaal uit circa 40 diensten en directoraten-generaal. De belangrijkste beleidsdirectoraten-generaal die geldstromen beheren zijn Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid en Onderzoek. Belangrijke algemene diensten van de Commissie zijn bijvoorbeeld het statistisch bureau Eurostat, de fraudebestrijdingsdienst OLAF en de Interne Auditdienst (IAS).

Op aandringen van de IAS (destijds geleid door de Nederlandse accountant Jules Muis) moet sinds 2002 elk directoraat-generaal en elke dienst jaarlijks een zogenoemd *Annual Activity Report* (jaarverslag) publiceren, inclusief een door de directeur-generaal ondertekende betrouwbaarheidsverklaring. Deze verklaring kan worden vergezeld van voorbehouden. Op basis daarvan stelt de Commissie jaarlijks het sluitstuk van haar verantwoording op, het zogeheten 'syntheseverslag'.

#### *Annual Activity Reports*

De *Annual Activity Reports* (AAR) geven een overzicht van de behaalde beleidsresultaten en van het functioneren van management- en controlsystemen. Het directoraat-generaal (DG) doet dit grotendeels op basis van informatie uit de lidstaten. Op het moment dat lidstaten in aanmerking willen komen voor EU-gelden, dienen bepaalde regels te worden opgevolgd, onder andere met betrekking tot monitoring van de financiële en inhoudelijke voortgang van de programma's en de verslaglegging over de voortgang – of de afwezigheid daarvan – aan het DG op vooraf vastgestelde momenten.<sup>8</sup> Andere bronnen van informatie voor de DG's zijn de eigen auditmissies die zij uitvoeren in de lidstaten. Hierin worden bijvoorbeeld de managementautoriteiten bezocht of worden ter plaatse controles uitgevoerd. Hoeveel audits worden uitgevoerd en bij welke programma's dit gebeurt, hangt af van de centrale risicoanalyse van het DG.

Al met al kunnen de DG's over veel informatie over de lidstaten beschikken. Ze kunnen deze informatie gebruiken om aan de Europese belastingbetaler te laten zien of zijn geld goed wordt besteed. Tabel 5.4 geeft een indicatie van de mate waarin de DG's dit doen.

Allereerst is nagegaan in welke mate in de AAR's van de DG's inzicht wordt geboden in de controles die zijn uitgevoerd in de lidstaten. Daaruit blijkt dat het aantal DG's dat aangeeft hoeveel controles zijn uitgevoerd sinds 2003 gestaag is toegenomen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat het alleen gaat om de weergave van de aantallen controles, niet om de resultaten ervan.

8 De regels over monitoring en rapportage kunnen tussen geldstromen verschillen. Lidstaten moeten bijvoorbeeld aan DG landbouw al vroeg in jaar  $t+1$  rapporteren over jaar  $t$ . In de nieuwe structuurfondsenperiode 2007–2013 moeten de lidstaten over jaar  $t$  rapporteren aan DG Regionaal Beleid en DG Werkgelegenheid op 31 december van jaar  $t+1$ . Op dat moment is het al te laat voor het DG om deze informatie nog mee te nemen in het AAR over jaar  $t$ . In jaar  $t+2$  kunnen de DG's belast met structuurfondsen dus informatie over lidstaten weergeven, terwijl DG landbouw dit al deed in jaar  $t+1$ .



Tabel 5.4 Informatie over lidstaten in Annual Activity Reports (2003–2008)

|                                                                        | 2003 <sup>a</sup> | 2004 <sup>a</sup> | 2005 <sup>a</sup> | 2006 <sup>a</sup> | 2007 <sup>b</sup> | 2008 <sup>c</sup> |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Aantal DG's met informatie over aantal uitgevoerde audits in lidstaten | 4 van de 8        | 6 van de 8        | 6 van de 8        | 5 van de 8        | 7 van de 9        | 9 van de 11       |
| Aantal DG's met verantwoordingsinformatie over lidstaten in AAR        | 2 van de 8        | 4 van de 8        | 4 van de 8        | 4 van de 8        | 3 van de 9        | 3 van de 11       |
| Aantal DG's met oordeel over lidstaten in AAR.                         | geen              | geen              | geen              | geen              | geen              | geen              |

a. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.

b. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.

c. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, Interne Markt, en Belastingen en douane-unie.

Bron: Annual Activity Reports 2003–2008 van DG's, zoals geanalyseerd in EU-trendrapporten van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006–2007, 2008–2009 en 2009–2010)

De volgende vraag – waarin de lat iets hoger wordt gelegd – is of de DG's in hun AAR verantwoordingsinformatie over lidstaten weergeven, dus bijvoorbeeld informatie over financiële voortgang van programma's in de lidstaten, of over de rechtmatigheid van de bestedingen. Dit blijkt door slechts een beperkt aantal DG's te worden gedaan, waarbij met name DG's Landbouw, Regionaal beleid, en Werkgelegenheid de positieve uitzondering zijn.

Ten slotte blijkt dat geen enkel DG een expliciet oordeel geeft over het functioneren van de lidstaten bij de besteding van Europese gelden. Het AAR van het DG Regionaal beleid bevat dat oordeel ook niet, maar geeft wel een gedetailleerd landenspecifiek overzicht over de stand van zaken bij de evaluatie van de structuurfondsen in de periode 2000–2006 en van de mate van zekerheid die kan worden ontleend aan de nationale systemen van de verschillende lidstaten. Hieruit blijkt overigens dat er in 2008 bij programma's die samen bijna 40 procent van de betaalingen aan EFRO-gelden binnen de lidstaten vertegenwoordigen, sprake is van onvoldoende zekerheid over het functioneren van de beheer- en controlesystemen.

#### *Voorbehouden door DG's*

Elk AAR wordt vergezeld door een getekende betrouwbaarheidsverklaring van de directeur-generaal. Daarbij kan deze ook eventuele voorbehouden bij zijn verklaring aangeven. Tabel 5.5 laat zien hoeveel voorbehouden er in de afgelopen jaren zijn gemaakt, in welke mate deze gekwantificeerd zijn – dat wil zeggen of wordt aangegeven hoeveel geld ermee gemoeid is – en hoe vaak expliciet is aangegeven of het voorbehoud voortkomt uit problemen in lidstaten, en zo ja welke.

Tabel 5.5 Voorbehouden bij betrouwbaarheidsverklaring directeuren-generaal (2003–2008)

|                                                                                                    | 2003 <sup>a</sup> | 2004 <sup>a</sup> | 2005 <sup>a</sup> | 2006 <sup>a</sup> | 2007 <sup>b</sup> | 2008 <sup>c</sup> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Totaal aantal voorbehouden Europese Commissie                                                      | 49                | 32                | 31                | 20                | 17                | 15                |
| Aantal voorbehouden van onderzochte DG's (afgezet tegen totaal aantal voorbehouden)                | 24                | 13                | 11                | 8                 | 10                | 9                 |
| Aantal voorbehouden onderzochte DG's met kwantificering financieel volume                          | 2 van de 24       | 11 van de 13      | 6 van de 11       | 6 van de 8        | 10 van de 10      | 9 van de 9        |
| Aantal voorbehouden onderzochte DG's waarin expliciet wordt gerefereerd aan problemen in lidstaten | 3 van de 24       | 6 van de 13       | 5 van de 11       | 3 van de 8        | 4 van de 10       | 4 van de 9        |

- a. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.
- b. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, en Onderzoek.
- c. De DG's Landbouw, Regionaal beleid, Werkgelegenheid, Maritieme Zaken en Visserij, Justitie, Vrijheid en Veiligheid, Onderwijs en Cultuur, Milieu, Transport en Energie, Onderzoek, Interne Markt, en Belastingen en douane-unie.

Bron: Annual Activity Reports 2003–2008 van DG's, zoals geanalyseerd in EU-trendrapporten van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006–2007, 2008–2009 en 2009–2010)

Uit tabel 5.5 blijkt dat het aantal voorbehouden sinds 2003 sterk is afgenomen, van 49 naar 15. Dit is met name het gevolg van de keuze van de Commissie na 2005 dat voorbehouden alleen gemaakt moeten worden als ze op enigerlei wijze tot een kwantificeerbaar risico voor de Europese begroting kunnen leiden.

Het aantal voorbehouden waarvan het financieel risico daadwerkelijk gekwantificeerd is, wisselde in de afgelopen jaren sterk. In de laatste twee jaren zijn wel steeds alle voorbehouden gekwantificeerd. De criteria op basis waarvan DG's beslissen of financiële risico's al dan niet materieel zijn,<sup>9</sup> zijn door de Commissie in voorgaande jaren aangepast en meer kwantitatief gemaakt. Dat neemt niet weg dat DG's bij de uiteindelijke bepaling of een probleem daadwerkelijk tot een voorbehoud moet leiden ook nog steeds kwalitatieve criteria hanteren. Hierdoor kan nog steeds de aard en het belang van de voorbehouden tussen de DG's de facto verschillen.

Ten slotte kan worden opgemerkt dat steeds in slechts minder dan de helft van het aantal gevallen bij voorbehouden expliciet wordt aangegeven in welke landen zich een financieel risico voordoet. Het DG Landbouw is op dit punt een van de gunstige uitzonderingen. Het nam vele jaren achtereenvolgende voorbehoud op voor het gebrek aan zekerheid over het functioneren van de systemen in Griekenland. De ironie wil overigens dat juist dit voorbehoud onlangs werd opgeheven. Verder zijn ook het DG Regionaal beleid en het DG Werkgelegenheid in hun voorbehouden transparant geweest over de lidstaten. De directeur-generaal Regionaal beleid maakte voor het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (programmaperiode 2000–2006) een voor-

<sup>9</sup> Voor een toelichting op de materialiteitscriteria die de Europese Commissie hanteert, zie Tweede Kamer (2006–2007), p. 45.

behoud voor vier lidstaten (in 2007 nog tien lidstaten) en voor 21 zogeheten Interregprogramma's (tegen 51 in 2007). De directeur-generaal Werkgelegenheid heeft bij de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds in 2008 een voorbehoud gemaakt voor zeven lidstaten (tegen acht in 2007).

### *Syntheseverslag*

De Europese Commissie gebruikt de informatie uit de AAR's van de directoraten-generaal om een Syntheseverslag op te stellen. Het Syntheseverslag kan worden gezien als het sluitstuk in de verantwoording door de Europese Commissie. In de laatste drie Syntheseverslagen verklaart de Europese Commissie expliciet dat zij door goedkeuring van het verslag de verantwoordelijkheid op zich neemt voor het beheer van de directeuren-generaal en diensthoofden op grond van de door hen in hun jaarlijkse activiteitenverslagen opgestelde betrouwbaarheidsverklaringen en punten van voorbehoud.

Het Syntheseverslag kampt met een aantal zwaktes. De opmerkingen van de Commissie in het Syntheseverslag zijn steeds algemeen geformuleerd. Het verslag gaat wel in op verschillen tussen DG's en diensten als het gaat om uitgaven, acties en resultaten, maar geeft, een enkele uitzondering daargelaten, geen informatie over de rechtmatigheid of doeltreffendheid van het beleid in de EU-lidstaten. Verder is de concrete onderbouwing van de verklaring van verantwoordelijkheid in het Syntheseverslag op basis van de voorbehouden in de AAR's van de DG's nog onduidelijk.

Pas als daarin verbetering komt – en als daaruit blijkt dat het financieel beheer door de Europese Commissie verbetert – kan aan de verklaring mogelijk in de toekomst ook zekerheid worden ontleend over de rechtmatigheid van de bestedingen. Tot dit het geval is, moet de verklaring van de Commissie in het Syntheseverslag vooral gezien worden als een verklaring van politieke verantwoordelijkheid.

### **5.3.2 OLAF**

De Europese Commissie en de lidstaten dienen op grond van Artikel 280 van het EG-Verdrag alles in het werk te stellen om fraude en andere onwettige activiteiten die een impact zouden kunnen hebben op de Europese begroting, tegen te gaan. De lidstaten zijn daarom verplicht onregelmatigheden<sup>10</sup> te melden aan het antifraudebureau OLAF. Tabel 5.6 laat zien hoeveel onregelmatigheden OLAF in de periode 2006–2008 voor de belangrijkste begrotingsonderdelen<sup>11</sup> vermeldde, en wat de financiële omvang ervan was.<sup>12</sup>

10 Een onregelmatigheid betekent dat er een fout is gemaakt. Dit betekent niet altijd dat er ook sprake is van fraude. Het kan gaan om een formele fout zoals het vergeten van een handtekening op een formulier, maar ook om het verkeerd opgeven van gedeclareerde bedragen. Fraude daarentegen is een opzettelijk begane overtreding die strafbaar is.

11 OLAF hanteert in zijn rapportages nog de 'oude' begrotingsindeling van de Europese begroting van voor 2007.

12 De cijfers van OLAF zijn als gevolg van de jaarlijkse actualisering soms onduidelijk en sluiten daarom ook niet altijd goed op elkaar aan. OLAF geeft aan dat deze onregelmatigheidsmeldingen voortkomen uit de eigen systemen van de Europese Commissie en niet per definitie betekenen dat alle mogelijke onregelmatigheden daarmee (correct) zijn gemeld aan OLAF.

Tabel 5.6 Gemelde onregelmatigheden en hun financieel belang (mln euro), 2006–2008

| Begrotingsonderdeel                      | 2006                             |                   | 2007                             |                   | 2008                             |                   |
|------------------------------------------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|-------------------|
|                                          | Aantal gemelde onregelmatigheden | Financieel belang | Aantal gemelde onregelmatigheden | Financieel belang | Aantal gemelde onregelmatigheden | Financieel belang |
| Eigen middelen                           | 5.705                            | 352,4             | 6.097                            | 401               | 5.344                            | 351,6             |
| Gemeenschappelijk landbouwbeleid         | 3.249                            | 87                | 1.548                            | 154,9             | 1.133                            | 102,3             |
| Structuurbeleid (inclusief Cohesiefonds) | 3.216                            | 703               | 3.756                            | 804               | 4.007                            | 585,2             |
| Intern beleid                            | Onbekend                         | -                 | 200                              | 13,8              | 833                              | 27,9              |
| Externe maatregelen                      | Onbekend                         | -                 | 211                              | 19,1              | 99                               | 6,8               |
| Pre-toetredingsbeleid                    | 384                              | 12                | 332                              | 32,3              | 523                              | 60,7              |
| Administratieve uitgaven                 | Onbekend                         | -                 | Onbekend                         | -                 | Onbekend                         | -                 |
| Totaal                                   | Onbekend                         | Onbekend          | Onbekend                         | Onbekend          | Onbekend                         | Onbekend          |

Bron: Tweede Kamer (2009–2010)

Tabel 5.6 laat zien dat de cijfers die OLAF presenteert over onregelmatigheden per geldstroom en het daarmee gemoeide financiële belang van jaar tot jaar sterk wisselen. Wanneer het aantal onregelmatigheden toeneemt, neemt het bijbehorende financiële belang niet automatisch toe. Een belangrijk pluspunt van de rapportage van OLAF is wel dat sinds twee jaar niet alleen het aantal onregelmatigheden van de gelden in *gedeeld beheer* – dus de gelden die in de lidstaten worden uitgegeven – worden weergegeven, maar ook de fouten die worden gemaakt in de programma's die door de Commissie in *direct beheer* zelf worden uitgevoerd. Maar door het ontbreken van informatie over fouten in administratieve uitgaven van de Commissie blijft een totaalbeeld buiten bereik.

Tabel 5.7 geeft een vergelijkend overzicht per lidstaat van het aantal meldingen van onregelmatigheden, uitgesplitst naar door de lidstaten afgedragen traditionele eigen middelen en door de lidstaten ontvangen gelden uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de structuurfondsen.

Bij de traditionele eigen middelen blijkt het aantal onregelmatigheden dat door Nederland wordt gerapporteerd opvallend hoog te zijn. Alleen veel grotere landen als Duitsland en in iets mindere mate het Verenigd Koninkrijk hebben meer onregelmatigheden gemeld. Dit heeft te maken met het feit dat Nederland – met name door de Rotterdamse haven – een belangrijk doorvoerland is, en dat er in ons land veel onregelmatigheden worden geconstateerd bij goederen die worden doorgevoerd naar andere landen. Bij landbouw en structuurfondsen (inclusief het Cohesiefonds) had Spanje de meeste meldingen.

Tabel 5.7. Meldingen van onregelmatigheden per lidstaat, 2006-2008

| Lidstaat            | Traditionele<br>eigen middelen |       |       | Gemeenschappelijk<br>landbouwbeleid |       |       | Structuurfondsen |                  |                  |
|---------------------|--------------------------------|-------|-------|-------------------------------------|-------|-------|------------------|------------------|------------------|
|                     | 2006                           | 2007  | 2008  | 2006                                | 2007  | 2008  | 2006             | 2007             | 2008             |
| België              | 360                            | 449   | 317   | 57                                  | 34    | 31    | 31               | 28               | 35               |
| Bulgarije           | -                              | 15    | 19    | -                                   | 0     | 2     | -                | 0                | 4                |
| Cyprus              | 7                              | 11    | 14    | 7                                   | 6     | -     | 0                | 1                | 4                |
| Denemarken          | 62                             | 54    | 44    | 33                                  | 20    | 10    | 19               | 11               | 7                |
| Duitsland           | 855                            | 1558  | 1218  | 489                                 | 94    | 111   | 321              | 412              | 372              |
| Estland             | 5                              | 12    | 17    | 10                                  | 16    | 13    | 11               | 647 <sup>a</sup> | 30 <sup>a</sup>  |
| Finland             | 21                             | 34    | 311   | 33                                  | 20    | 8     | 48               | 43               | 28               |
| Frankrijk           | 294                            | 327   | 32    | 548                                 | 147   | 129   | 98               | 140              | 98               |
| Griekenland         | 21                             | 57    | 438   | 111                                 | 86    | 39    | 173 <sup>a</sup> | 92 <sup>a</sup>  | 108 <sup>a</sup> |
| Hongarije           | 93                             | 69    | 64    | 3                                   | 12    | 6     | 97 <sup>a</sup>  | 38 <sup>a</sup>  | 52 <sup>a</sup>  |
| Ierland             | 44                             | 35    | 43    | 94                                  | 26    | 22    | 0                | 33 <sup>a</sup>  | 5 <sup>a</sup>   |
| Italië              | 337                            | 276   | 310   | 140                                 | 237   | 211   | 744              | 658              | 802              |
| Letland             | 26                             | 40    | 25    | 1                                   | 11    | 13    | 5                | 9                | 27 <sup>a</sup>  |
| Litouwen            | 34                             | 41    | 57    | 30                                  | 10    | 24    | 26 <sup>a</sup>  | 12               | 34 <sup>a</sup>  |
| Luxemburg           | 1                              | 0     | 1     | 3                                   | 0     | 1     | 3                | 8                | 0                |
| Malta               | 3                              | 10    | 3     | 0                                   | 0     | 1     | 2                | 2                | 1                |
| Nederland           | 1.327                          | 1.145 | 870   | 87                                  | 64    | 30    | 182              | 146              | 262              |
| Oostenrijk          | 72                             | 93    | 103   | 93                                  | 27    | 20    | 59               | 28               | 37               |
| Polen               | 69                             | 159   | 142   | 67                                  | 62    | 46    | 157 <sup>a</sup> | 291 <sup>a</sup> | 336 <sup>a</sup> |
| Portugal            | 17                             | 23    | 25    | 359                                 | 190   | 120   | 458 <sup>a</sup> | 544 <sup>a</sup> | 426 <sup>a</sup> |
| Roemenië            |                                | 37    | 75    |                                     | 0     | -     |                  | 0                | -                |
| Slovenië            | 24                             | 27    | 26    | 1                                   | 9     | 1     | 7                | 4                | 13               |
| Slowakije           | 27                             | 21    | 12    | 0                                   | 23    | 11    | 7                | 30 <sup>a</sup>  | 64 <sup>a</sup>  |
| Spanje              | 557                            | 409   | 21    | 683                                 | 335   | 245   | 428 <sup>a</sup> | 647 <sup>a</sup> | 552 <sup>a</sup> |
| Tsjechië            | 61                             | 50    | 64    | 9                                   | 10    | 22    | 46 <sup>a</sup>  | 40 <sup>a</sup>  | 82 <sup>a</sup>  |
| Verenigd Koninkrijk | 882                            | 1072  | 1023  | 311                                 | 95    | 7     | 223              | 502              | 483              |
| Zweden              | 44                             | 43    | 70    | 80                                  | 14    | 10    | 71               | 79               | 146              |
| Totaal              | 5.243                          | 6097  | 5.344 | 3.249                               | 1.548 | 1.133 | 3.216            | 3.832            | 4.008            |

a. Inclusief Cohesiefonds.

Bron: Europese Commissie (2009)

Als het aantal gemelde onregelmatigheden in 2008 wordt afgezet tegen de ontvangen gelden in dat jaar, dan komen opvallende verschillen aan het licht. Bij de landbouwfondsen heeft Italië 211 onregelmatigheden gemeld, terwijl dit land in 2008 6,6 mld euro aan landbouwsubsidies ontving. Dit levert voor Italië een ratio op van 3,3 onregelmatigheden per 100 mln euro. Nederland scoort hier een ratio van 2,7, Griekenland van 1,1 en het Verenigd Koninkrijk van slechts 0,2. Bij de structuurfondsen is het beeld nog schever. Frankrijk heeft daar 98 onregelmatigheden gemeld bij 2,3 mld euro aan ontvangsten, hetgeen een ratio oplevert van 4,3. Voor Griekenland kan hier een ratio van 2,3 worden genoteerd, terwijl Italië op een ratio van 21,7 uitkomt, en Nederland op maar liefst 37,4. Hoe zijn deze verschillen mogelijk?

De Europese Commissie zelf stelt in de publicaties van OLAF dat de cijfers over onregelmatigheden voorzichtig moeten worden geïnterpreteerd. Dit omdat de gegevens van de lidstaten soms nog onvolledig zijn en/of gebaseerd zijn op verschillende definities. Met andere woorden, de lidstaten handelen niet uniform in de afbakening van wat wordt verstaan onder een

onregelmatigheid en verschillen vervolgens ook als het gaat om de vraag of de gevonden problemen al dan niet daadwerkelijk worden gemeld aan OLAF. De informatie van OLAF dient dan ook eerder te worden beschouwd als een indicatie van meldingsdiscipline door de lidstaten, dan als een dekkend overzicht van feitelijk geconstateerde fouten. Dit probleem bestaat al vele jaren. Het is zorgelijk dat de Europese Commissie er niet in slaagt dit op te lossen.

### 5.3.3 De Europese Rekenkamer

Op 18 oktober 2007 was het precies dertig jaar geleden dat de eerste bijeenkomst van de Europese Rekenkamer (ERK) plaatsvond. De ERK is opgericht in 1977 en werd in 1993 een van de Europese Instellingen. Het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie draagt de ERK in de artikelen 285-287 als hoofdtak op de controle van de rekeningen van de Unie te verrichten. Het tweede doel is het financieel beheer te verbeteren en aan de Europese burger reken-schap af te leggen van de besteding van de openbare middelen door de voor het beheer verantwoordelijke instanties. De ERK onderzoekt de wettigheid en de regelmatigheid – in Nederland tezamen ook aangeduid als ‘rechtmatigheid’ – van de ontvangsten en de uitgaven en gaat tevens na of een goed financieel beheer werd gevoerd. Op basis van zijn onderzoek stelt de ERK na afsluiting van elk begrotingsjaar een jaarverslag met een *Déclaration d'Assurance* (DAS) op, dat wordt toegezonden aan de Raad en het Europees Parlement ten behoeve van de decharge-verlening aan de Europese Commissie over de uitvoering van de begroting.

#### *Algemene verantwoordingsinformatie*

De ERK stuurt zijn jaarverslag met de DAS sinds 1994 naar de Raad en het Europees Parlement. De verklaring dekt de betrouwbaarheid van de rekeningen en de rechtmatigheid van de onderliggende transacties, dat wil zeggen de verrichte betalingen.

De onderzoeksmethode van de ERK bestaat uit een beperkte statistisch representatieve steekproef, getrokken uit de populatie van transacties over alle lidstaten samen. Er wordt in de steekproef geen onderscheid gemaakt naar lidstaten. In de eerste jaren van de DAS bestond de steekproef uit zeshonderd transacties (Skiadas, 2000). Daarna is de steekproefomvang niet meer bekend gemaakt. Het officiële foutenpercentage dat de ERK acceptabel vindt is 2, gecombineerd met een betrouwbaarheidsniveau van 95 procent.

Wat heeft de ERK tot nu toe laten zien? Harden *et al.* (1995) stelden dat “The Court’s real contribution to the proper use of Community resources is more limited than its newly acquired status as an ‘Institution’ would suggest.” Bijna tien jaar later concludeerde Groenendijk (2004) dat de ERK in zijn rol als externe auditor van de Europese financiën en als informatieverstrekker, met name richting het Europees Parlement, “... does not function optimally”. Volgens hem is het werk van de ERK van variabele kwaliteit en ontbreekt het in de onderzoeksaanpak aan uniformiteit.

Als we kijken naar de meest recente jaarverslagen van de ERK (Europese Rekenkamer, 2008, 2009), dan zien we dat dit nog steeds deels waar is, maar ook dat er zaken veranderd zijn. De Europese Rekenkamer is sinds 1994 nog geen enkele keer tot een positieve DAS gekomen. Erger nog, sinds 1996 heeft de Europese Rekenkamer geen gekwantificeerd oordeel meer gegeven. Dit omdat in sommige landen door de ERK gepubliceerde foutenpercentages in de pers onmiddellijk werden opgeblazen tot fraude. Dit leidde tot een zeer negatieve sfeer over de Europese financiën.

Maar er zijn de laatste jaren ook veranderingen opgetreden die leiden tot een beperkte mate van optimisme. Dit is met name het gevolg van de recente wijziging in onderzoeksanpak van de ERK. Hierin wordt niet alleen meer gekeken naar de EU-begroting als geheel, maar ook naar afzonderlijke begrotingsonderdelen. Zoals de ERK het stelt: “The overall DAS ‘may be supplemented by specific assessments for each major area of community activity’. This is what the Court does and, in the approach that it has adopted, the overall DAS opinion is derived on the basis of specific assessments for the principal areas of the budget.” (Europese Rekenkamer, 2007b).

Deze nieuwe aanpak van de ERK heeft in de afgelopen jaren geleid tot een nieuwe wijze van rapporteren. Behalve het algemene DAS-oordeel geeft de ERK twee oordelen per begrotingsonderdeel: één over het functioneren van toezichts- en controlesystemen bij de Europese instellingen, lidstaten en eventuele derde landen, en één op basis van de analyse van een steekproef van transacties tot op het niveau van de eindbegunstigden die de Europese steun ontvangen. Ontleend aan het EU-trendrapport 2010 van de Algemene Rekenkamer kunnen de oordelen van de Europese Rekenkamer over de begrotingsjaren 2007 en 2008 als volgt worden weergegeven (tabel 5.8).

Tabel 5.8 Functioneren van systemen en rechtmatigheid van transacties, 2007–2008

|                                           | 2007                                                     |                                            | 2008                                                     |                                            |
|-------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                                           | Functioneren toezicht- en controle-systemen <sup>a</sup> | Fouten bij testen transacties <sup>b</sup> | Functioneren toezicht- en controle-systemen <sup>a</sup> | Fouten bij testen transacties <sup>b</sup> |
| Eigen middelen                            | +                                                        | +                                          | +                                                        | +                                          |
| Landbouw en natuurlijke bronnen           | +/-                                                      | +/-                                        | +/-                                                      | +                                          |
| Cohesie                                   | +/-                                                      | -                                          | +/-                                                      | -                                          |
| Onderzoek, energie en transport           | +/-                                                      | +/-                                        | +/-                                                      | +/-                                        |
| Externe hulp, ontwikkeling en uitbreiding | +/-                                                      | +/-                                        | +/-                                                      | +/-                                        |
| Onderwijs en burgerschap                  | +/-                                                      | +/-                                        | +/-                                                      | +                                          |
| Economische en financiële zaken           | +                                                        | +                                          | +/-                                                      | +/-                                        |
| Administratieve uitgaven                  | +                                                        | +                                          | +                                                        | +                                          |

a. +: toereikend, +/-: deels toereikend, -: ontoereikend.

b. +: lager dan 2%, +/-: tussen 2 en 5%, -: hoger dan 5%.

Bron: Tweede Kamer (2009–2010)

De tabel laat zien dat van 2007 op 2008 enige verbeteringen optreden. De belangrijkste daarvan is dat de geconstateerde fouten bij de grootste Europese geldstroom – landbouw – voor het eerst onder de 2 procent liggen. Het oordeel van de ERK hierover is niet meteen positief, maar mondt nu uit in een verklaring met beperkingen. Dit komt doordat de gelden voor het plattelandsbeleid, dat een onderdeel vormt van de landbouwsteun, nog wel ruim boven de 2 procent foutenmarge zit. Een minder positief aspect aan de oordelen over 2007 en 2008 is dat bij het onderdeel Cohesie – goed voor circa 35 mld euro per jaar – het foutenpercentage erg hoog is. Al drie jaar op rij ligt de foutenmarge hier hoger dan 10 procent (Tweede Kamer, 2009–2010, p. 7).

De ERK laat zien dat het aandeel van de Europese begroting met een foutenmarge van meer dan 5 procent sinds 2005 is afgenomen van 60 tot 31 procent.<sup>13</sup> Dat is een goede ontwikkeling, maar relevanter is dat ook blijkt dat het deel van de Europese begroting met een foutenmarge van minder dan 2 procent – en dat is waar het echt om gaat – sinds 2005 is toegenomen van 38 naar 47 procent. Dit is een toename, maar het betekent ook dat na vijftien jaar DAS meer dan de helft van de Europese begroting nog steeds een foutenmarge van meer dan 2 procent heeft. Er kunnen dus kanttekeningen worden geplaatst bij de effectiviteit van de ERK als het gaat om het bewerkstelligen van verbeteringen in het functioneren van het financieel management in de EU.

#### *Verantwoordingsinformatie over lidstaten*

Groenendijk (2004) analyseerde de Jaarverslagen 1996–2001 van de ERK en ging na hoe vaak lidstaten worden genoemd en hoe vaak de ERK lidstaten in het algemeen beoordeelt, dan wel specifieke lidstaten in het bijzonder. Hij vond dat tussen 1996 en 2001 de focus van de opmerkingen van de ERK verschoven is van de lidstaten naar de Commissie en dat als lidstaten al worden aangesproken, dit vaker is gericht tegen alle lidstaten samen dan tegen individuele lidstaten. Als het echter gaat om beoordelende opmerkingen van de ERK, dan blijken deze juist vooral tegen individuele lidstaten te worden gericht en minder tegen alle of enkele lidstaten.

De vraag is wat deze bevindingen betekenen. Is het logisch dat de ERK beoordelende uitspraken over lidstaten doet in zijn jaarverslagen? De onderzoeksmethodologie van de ERK is er juist op gericht om – voor de begroting als geheel of per geldstroom – representatieve uitspraken te doen voor de EU als geheel, niet representatief per lidstaat. Het is dus per definitie onmogelijk en zelfs zinloos voor de ERK om representatieve uitspraken te doen over lidstaten. Als er in het DAS-onderzoek van de ERK derhalve specifieke bevindingen zijn over lidstaten, kunnen die alleen als *toevallige* bevindingen voor die lidstaat worden beschouwd. Niets meer, niets minder.

### **5.4 Naar meer verantwoording door EU-lidstaten**

Na deze opsomming van fora waar verantwoording wordt afgelegd over verschillende aspecten van de besteding van Europese gelden in het algemeen, inclusief het grootste deel dat in *gedeeld beheer* wordt uitgegeven in de lidstaten, zijn we terug bij de vraag of de EU voldoende publieke verantwoording aflegt over de besteding van de gelden, vooral als het gaat om de lidstaten.

De Europese Commissie verzamelt veel verantwoordingsinformatie over lidstaten en gebruikt deze voor de jaarlijkse activiteitenverslagen van de DG's. De meeste informatie over lidstaten blijkt echter niet openbaar te worden gemaakt. OLAF beschikt over veel informatie over onregelmatigheden, met name in de lidstaten, die wel openbaar wordt gemaakt. Van deze informatie is de kwaliteit echter twijfelachtig doordat er sprake is van een verschillende meldingsdiscipline in verschillende lidstaten. De ERK ten slotte publiceert veel relevante verantwoordingsinformatie op het niveau van de EU als geheel, maar niet op het niveau van elk van de

13 Europese Rekenkamer (2009), grafiek 1.1, 27.



EU-lidstaten. De conclusie is dat de verantwoording die over de lidstaten wordt afgelegd – en dat betreft circa 80 procent van de EU-begroting – gekenmerkt wordt door leemtes. We weten niet hoe goed en hoe rechtmatig in elk van de lidstaten de EU-gelden die zijn bijeengebracht door de belastingbetalers worden besteed.

Op aandringen van het Europees Parlement presenteerde de Europese Commissie in 2005 zijn *Roadmap towards an integrated internal control framework*. De bedoeling daarvan was dat er meer verantwoordelijkheid voor toezicht en onderzoek naar de besteding van EU-gelden bij de EU-lidstaten zou moeten komen liggen:

“Given the proportion of the budget under shared management, it is not possible for the Commission to achieve a positive DAS unless Member States – fulfilling their obligations under Articles 274 and 280 of the Treaty – can provide the Commission with reasonable assurance for the transactions which they implemented. (...) The proposed control framework should provide for incentives and, where necessary, coercive measures.”<sup>14</sup>

De Commissie stelde voor dat de lidstaten – min of meer analoog aan de AAR van de DG's – *ex post*-verklaringen van betrouwbaarheid zouden gaan opstellen en daarmee meer verantwoording gaan afleggen. De Raad van ministers van Economische zaken en Financiën (Ecofin) – dus de lidstaten van de EU – van november 2005 verwees het plan echter naar de prullenbak. Wel kon de Raad in 2007 akkoord gaan met een sterk afgezwakte variant van verantwoording per lidstaat. In het aangepaste financieel reglement van 2008 staat dat lidstaten voortaan elk jaar voor 15 februari verplicht een overzicht – een *annual summary* – dienen in te leveren van reeds beschikbare onderzoeken en verklaringen over de besteding van EU-gelden in het voorafgaande jaar. Het verschil met de lidstaatverklaring waar het Europees Parlement en de Europese Commissie om vroegen is dat de *annual summary* niet vergezeld hoeft te gaan van een verklaring van bijvoorbeeld de minister van Financiën van de lidstaat, en dat deze niet aan een onafhankelijk externe controle onderworpen hoeft te zijn, zoals door de nationale rekenkamer van de lidstaat.

Anno 2010 kan de balans worden opgemaakt van wat er in circa vijf jaar feitelijk is verbeterd in de verantwoording over de besteding van Europese gelden door de lidstaten.

Een positieve ontwikkeling is dat een handvol lidstaten, ondanks het afwijzen van het plan door de Ecofinraad, toch vrijwillig is begonnen met het afgeven van de zogeheten lidstaatverklaringen. Denemarken, Nederland en het Verenigd Koninkrijk hebben dit nu een aantal jaren gedaan; Zweden is er in 2009 bijgekomen. Een potentieel positieve ontwikkeling is ook dat de afgezwakte variant van de lidstaatverklaring, de *annual summary*, inmiddels drie maal gemaakt is en dat van de resultaten geleerd zou kunnen worden. Helaas maakt de Europese Commissie de *annual summaries* van de lidstaten niet openbaar, omdat de lidstaten hier geen toestemming voor geven. Hierdoor komen we niet te weten welke problemen zich al dan niet in de lidstaten voordoen bij de besteding van de Europese gelden. Drie landen hebben besloten hun eigen *annual summaries* vrijwillig wel openbaar te maken: Finland, Nederland en Zweden. Maar al met al, en de positieve ontwikkelingen ten spijt, wordt op dit moment de stap die nodig is naar meer publieke verantwoording en transparantie nog steeds niet gezet.

14 Europese Commissie (2005), 6.

Er is een sprankje hoop dat op niet al te lange termijn toch nog enige stappen in de goede richting gezet gaan worden. In zijn meeste recente dechargeresolutie roept het Europees Parlement (2010) voor het zesde jaar op rij de lidstaten op om lidstaatverklaringen op te gaan stellen voor de EU-gelden die zij zelf uitgegeven. Nu roept het Europees Parlement dat, zoals gezegd, al zes jaar en al zes jaar heeft de Ecofinraad dit naast zich neergelegd. Maar nu het Verdrag van Lisabon is aangenomen, is er iets veranderd in de krachtsverhoudingen in Brussel. Het Europees Parlement heeft over meer terreinen meer te zeggen gekregen. Eén daarvan is de volgende herziening van het financieel reglement in 2010. Het voorstel hiervoor wordt ingediend door de nieuwe Europese Commissie, die graag wil laten zien dat verantwoording en transparantie belangrijke waarden zijn. Naar verluidt zal de Europese Commissie dan ook een poging doen om betere verantwoording door de lidstaten – voorzien van een verplichte betrouwbaarheidsverklaring weer op de agenda te zetten.

Of en zo ja in welke mate de EU-lidstaten onder deze nieuwe omstandigheden wel bereid zijn om hiermee in te stemmen, blijft natuurlijk de vraag. Wel is duidelijk dat er op dit moment met een nieuw Europees Parlement met meer bevoegdheden en een nieuwe Europese Commissie een grotere kans bestaat dat vergaande stappen in de goede richting worden gezet dan de afgelopen jaren het geval is geweest.

## Literatuur

- Bovens, M. (2007a), New Forms of Accountability and EU-governance, *Comparative European Politics*, 5(1), 104-120
- Bovens, M. (2007b), Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework, *European Law Journal*, 13(4), 447-468
- Caiden, N. (1992), Budgetary Process, in M. Hawkesworth and M. Kogan (Eds), *Encyclopedia of Government and Politics*, London: Routledge, 805-820
- Europees Parlement (2010), *Report on the Discharge for Implementing the European Union General Budget for the Financial Year 2008, Section III – Commission*, Committee on Budgetary Control, Brussel: Europees Parlement
- Europese Commissie (2005), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Court of Auditors on a Roadmap to an Integrated Internal Control Framework*, COM(2005) 252 final, Brussel: Europese Commissie
- Europese Commissie (2009), Statistische evaluatie van onregelmatigheden in de jaren 2006–2008, annex 22 bij *Verslag: Bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschappen – Fraudebestrijding – Jaarverslag 2008*, COM (2009) 372 def., Brussel: Europese Commissie
- Europese Rekenkamer (2005), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2004*, 2005/C301/01, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2006), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2005*, 2006/C263/3, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2007a), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2006*, 2007/C273/01, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2007b), *The DAS Methodology*, Published on the website of the European Court of Auditors, Version April 2007, Luxemburg: ERK

- Europese Rekenkamer (2008), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2007*, 2008/C286/01, Luxemburg: ERK
- Europese Rekenkamer (2009), *Jaarverslag over de uitvoering van de begroting over het begrotingsjaar 2008*, 2009/C269/01, Luxemburg: ERK
- Groenendijk, N.S (2004), Assessing Member States' Management of EU Finances: An Empirical Analysis of the Annual Reports of the European Court of Auditors, 1996–2001, *Public Administration*, 82(3), 701-725
- Harden, I., F. White, and K. Donnelly (1995), The Court of Auditors and Financial Control and Accountability in the European Community, *European Public Law*, 1(4), 599-632
- Harlow, C. (2002), *Accountability in the European Union*, Oxford etc.: Oxford University Press
- Laffan, B. (2003), Auditing and Accountability in the European Union, *Journal of European Public Policy*, 10(5), 762-777
- March, J.G., and J.P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, New York etc.: The Free Press
- Skiadas, D. (2000), *The European Court of Auditors*, London: Kogan Page
- Tweede Kamer (2006–2007), *EU-trendrapport 2007. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 30 955, nr. 2
- Tweede Kamer (2008–2009), *EU-trendrapport 2009. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 31 842, nr. 2
- Tweede Kamer (2009–2010), *EU-trendrapport 2010. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 32 306, nr. 2



# Het fiscale stelsel van de toekomst

A.L. Bovenberg  
L.G.M. Stevens

## 6.1 Inleiding

Aan het begin van de jaren tien staan de makers van fiscaal beleid voor een dubbele opgave. Enerzijds is het nodig een verantwoord stimulerend beleid te voeren om de gevolgen van de Grote Recessie af te zwakken. Anderzijds moeten zij zich inspannen om ervoor te zorgen dat op langere termijn de houdbaarheid in de openbare financiën is gewaarborgd. De kunst is innovatieve oplossingen te vinden. Zij moeten effectief zijn op de korte termijn en tegelijkertijd zo weinig mogelijk schade berokkenen aan de houdbaarheid van onze openbare financiën op langere termijn. Maar dat is gemakkelijker gezegd dan gedaan. Deze bijdrage schetst enkele hoofdlijnen van een in onze ogen gewenste belastinghervorming. We concentreren ons op de directe belastingen, met name de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting.

Een deugdelijk belastingstelsel is rechtvaardig, effectief en eenvoudig. Binnen deze randvoorwaarden moeten de budgettaire en de instrumentele functie van de belastingheffing vorm krijgen. Bij de verdeling van de belastingdruk spelen diverse rechtvaardigheidsnoties een rol. Draagkrachtbelastingen, zoals de inkomstenbelasting, sluiten aan bij het beginsel dat de sterkste schouders de zwaarste lasten dragen. Vrij algemeen is het inkomen gekozen als maatstaf van draagkracht. Eigenlijk zou de maatstaf 'consumptie' een betere keuze zijn dan het inkomen. Consumptie sluit immers beter aan bij het beslag dat mensen leggen op schaarse middelen. Een consumptiebelasting zorgt er bovendien voor dat mensen met gelijke inkomensverwerende capaciteiten, maar verschillende intertemporele consumptiepatronen, een gelijke belastingdruk kennen.<sup>1</sup> De bestaande inkomstenbelasting is overigens geen zuivere belasting naar rato van de genoten inkomsten, aangezien de wettelijke vormgeving van de heffingsgrondslag op cruciale punten aansluit op het *verteerbare* inkomen in plaats van het *werkelijk verdiende* inkomen (onder andere pensioen- en lijfrenteregime, fiscale oudedagsreserve en levensloop-

1 Zie Cnossen (1978). Dit vereist dat ook de vermogens die individuen via vererving verwerven, betrokken worden in de belastingheffing.

faciliteit).<sup>2</sup> Wij bepleiten een bijbuiging van de huidige inkomstenbelasting in de richting van een consumptiebelasting, waarbij het onze voorkeur heeft dat binnen een Europese aanpak te doen.

## 6.2 Vereenvoudiging bij de toepassing van de draagkrachtgedachte

### 6.2.1 Gebrekkige integratie van draagkrachtgerelateerde regelingen

De grootschaligheid en de massaliteit van de belastingheffing maken het beginsel dat de sterkste schouders de zwaarste lasten moeten dragen slechts op bescheiden wijze toepasbaar. De uit de fijnmazige heffingsmaatstaven en tariefdifferentiatie voortvloeiende complexiteit werkt veelal contraproductief. Bovendien werken hoog opgevoerde rechtvaardigheidseisen met hoge marginale tarieven remmend op de prikkels om door grotere eigen inspanning tot verbetering van de economische positie te komen.

Stevens (1980) trok in zijn proefschrift *Belasting naar draagkracht* al de conclusie dat van het gepretendeerde draagkrachtbeginsel met de bijbehorende progressieve belastingdruk in de praktijk om diverse redenen slechts bitter weinig terecht kwam. Om die reden gaf hij de voorkeur aan de overstap op een variant van de vlaktaks. Mede door het aan het draagkrachtbeginsel verwante solidariteitsprincipe in de sociale zekerheid en het bijbehorende brede assortiment van inkomensafhankelijke regelingen, waarin per separate regeling eigen draagkrachtcriteria en progressielijnen waren ontwikkeld, was het zicht op het totale draagkrachteffect geheel verloren gegaan. Daarbij was nauwelijks nog sprake van een consistent doordachte concretisering van het draagkrachtbeginsel.<sup>3</sup>

De op 1 september 2005 in werking getreden Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) heeft in deze wildgroei enige ordening gebracht. Zij beoogt te komen tot een stroomlijning van de inkomensafhankelijke regelingen voor zorg (zorgtoeslag), kinderen (kinderopvangtoeslag) en wonen (huurtoeslag). Dit verbetert de transparantie van de verschillende regelingen en beperkt de armoedeval. Haar belangrijkste winstpunt is de éénloketbenadering en de harmonisatie van het begrippenapparaat. Desondanks zijn de afzonderlijke regelingen nog steeds zeer complex en zijn de uiteindelijke gecombineerde effecten ervan moeilijk te doorgronden.

Deze kritiek strookt met de conclusies van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Vereenvoudiging Toeslagen.<sup>4</sup> De uitvoeringsproblemen zijn te herleiden naar vier kernoorzaken:

- de grondslagen die de hoogte van de toeslag bepalen zijn (te) talrijk en bevatten (te) veel uitzonderingen;
- de grondslagen voor de toeslag zijn lastig te begrijpen en moeilijk controleerbaar;
- de grondslagen voor de verschillende toeslagen zijn ongelijk (disharmonisatie);
- de grondslagen zijn onvoorspelbaar.

<sup>2</sup> Stevens (1980) spreekt in dit verband over een belasting op verteerbaar inkomen. Hij bepleit een doorgroei van de inkomstenbelasting in de richting van een verteringsbelasting door besparingen ten laste van het belastbare inkomen te laten komen.

<sup>3</sup> Stevens (1980), 225-226.

<sup>4</sup> Tweede Kamer (2009-2010).

De IBO-aanbeveling is indringend. De ingebouwde verfijningen verhogen de kans op fouten, maken het verband tussen grondslagen en toeslag voor burgers minder inzichtelijk en voor-spelbaar, doen de uitvoeringslast toenemen en vergroten de kans op terugvorderingen na afloop van het jaar. Dit alles zet de effectiviteit van toeslagen als instrument voor het ondersteunen van financieel kwetsbare groepen onder druk. Een betere integratie met de belasting-heffing en uitvoering door de Belastingdienst is een stap in de goede richting. Voor de burger is het overzichtelijker voor al zijn inkomensgerelateerde regelingen met één instantie te maken te hebben, die zoveel mogelijk via een uniform afhandelingspatroon werkt en geharmoniseerde grondslagen en invorderings-, bezwaar- en beroepsregels hanteert. De verkaveling van de ver-schillende inkomensafhankelijke regelingen over verschillende ministeries heeft geleid tot onvoldoende op elkaar afgestemde regels en zeer hoge impliciete marginale tarieven.

### 6.2.2 Vlattaks gecombineerd met loonsomheffing

Een belangrijke vereenvoudigingsmogelijkheid ligt besloten in de overstap op een vlak-taks. De vlattaks kent vele varianten. Het is hier niet de plaats deze onderling te vergelijken en te evalueren. Wij hebben ons wel door deze geschriften laten inspireren, maar uiteindelijk onze eigen variant gekozen.<sup>5</sup> Onder een vlattaks betaalt elke belastingplichtige hetzelfde tarief over zijn inkomen in box 1 (inkomen uit onderneming of dienstbetrekking, overige werkzaamheden, sociale uitkeringen, aanvullend pensioen, levensloopuitkering). De voordelen van een vlattaks moeten echter niet overdreven worden;<sup>6</sup> ze liggen vooral op de terreinen van de poli-tieke binding, eenvoud in de uitvoering, transparantie van het systeem en de bestrijding van tariefarbitrage.<sup>7</sup> Wij lichten deze punten kort toe.

Een gelijkblijvend uniform tarief maakt het moeilijker voor politici om via allerlei op inkomensherverdeling gerichte *ad-hoc*maatregelen in te grijpen in het belastingstelsel. De vlak-taks voor box 1-inkomsten laat zich voorts gemakkelijk verbinden met een loonsomheffing tegen eenzelfde tarief, die fungeert als verrekenbare voorheffing voor de inkomstenbelasting. Het ligt voor de hand in zo'n gecombineerde loonsom- en vlattaksheffing ook de premie-heffing voor de volksverzekeringen te integreren. In deze loonsomheffing kan ook de inko-mensafhankelijke zorgpremie prima meelopen.

Bij zo'n geïntegreerd stelsel kan de werkgever volstaan met de afdracht van een vast per-centage van de loonsom. De werknemer geeft in zijn aangifte inkomstenbelasting het gebrui-teerde loon aan en kan de loonsomheffing als voorheffing verrekenen. Hij verrekent zijn heffingskortingen en toeslagen rechtstreeks – zonder tussenkomst van de werkgever – met de fiscus. Iedereen krijgt bij de Belastingdienst zijn persoonlijke webdossier met de voor hem rele-vante gegevens. ICT vermindert zo de administratieve lasten voor zowel werkgevers als belas-tingplichtigen.

Een bijkomend voordeel van een vlattaks is de inzichtelijkheid van het systeem. Werkgevers kunnen gemakkelijker aangeven wat hun werknemers netto overhouden van hun (extra) werk.

<sup>5</sup> De Kam en Ros (2006).

<sup>6</sup> De Kam (2010).

<sup>7</sup> De literatuur geeft aan dat een uniform belastingtarief met heffingskortingen dicht bij de optimale belas-tingstructuur ligt. Zie Mankiw, Weinzierl en Yagan (2009).

Aftrekposten krijgen het karakter van heffingskortingen. Burgers kunnen zodoende beter de fiscale gevolgen van hun gedrag voorzien. Een vlaktaks vermindert bovendien de mogelijkheden voor interpersonele en intertemporele tariefarbitrage. Bovendien verliest het principiële – en partijpolitiek lastig tot consensus te brengen – probleem of de inkomstenbelasting gebaseerd moet zijn op de individuele dan wel de gezinsdraagkracht, daarmee grotendeels zijn belang. Verschil in inkomensaanbreng door de partners leidt niet langer tot ongelijke belastingdruk bij gelijk gezinsinkomen. Thans is die afbakening tussen individueel en gemeenschappelijk inkomen onnodig casuïstisch en inconsistent geregeld. Van aanbrengneutraliteit tussen de partners is geen sprake.<sup>8</sup> Constructies om inkomen te splitsen, zoals de man-vrouw-firma en andere vormen van inkomensoverheveling, verliezen onder de vlaktaks hun effect. Overigens kan het verschil tussen individueel inkomen (arbeidsinkomsten) en gemeenschappelijk inkomen (vermogensinkomsten) beter vervallen. Er zijn geen theoretische argumenten voor dit onderscheid in behandeling en in de praktijk leidt het tot onnodige toerekeningsproblemen.

### 6.2.3 Fiscalisering volksverzekering en zorgpremie

We gaven al aan dat het in de gecombineerde loonsom- en vlaktaksbelasting voor de hand ligt daarin ook de premieheffing volksverzekeringen op te nemen. De bestaande afzonderlijke premiestructuren verstoren de transparantie, schaden de eenvoud en bemoeilijken een evenwichtige uitwerking van het draagkrachtbeginsel. Dat geldt niet alleen voor de AOW-premie, maar ook voor de AAW- en AWBZ-premie. De AOW-premievrijstelling voor 65-plussers kan ter versterking van de intergenerationele solidariteit beter geleidelijk worden afgeschaft. Dat is niet alleen rechtvaardiger, maar ook eenvoudiger en in overeenstemming met de omkeerregel (zie onderdeel 6.4.2). Dat is fiscaaltechnisch redelijk gemakkelijk te realiseren door een overgangperiode in acht te nemen van achttien jaar waarin de huidige AOW-premie van 17,9% elk jaar voor één procentpunt wordt omgezet in belastingen.

Een vergelijkbare aanpak kan voor de zorgpremie gelden. De gemiddelde nominale (standaard)premie – ingevoerd om de marktwerking te bevorderen – bedraagt € 1.262 per persoon (met inbegrip van het eigen risico van € 165). Daarnaast is per partner een inkomensafhankelijke premie verschuldigd van 7,05 procent tot het maximale bijdrage-inkomen van € 33.189.<sup>9</sup> Voor werknemers wordt deze variabele premie door de werkgever ingehouden. Het is een werknemerslast. Wel is de werkgever verplicht de werknemer een compensatiebijdrage te verstrekken ter grootte van de inkomensafhankelijke premie. Deze bijdrage vormt een belast loonbestanddeel.

Gezinnen die verhoudingsgewijs te zware ziektekosten hebben, krijgen een inkomensafhankelijke zorgtoeslag. Deze (gecompliceerd vormgegeven) toeslag geldt voor huishoudens met een toetsingsinkomen tot € 50.018 (alleenstaanden: € 33.758) en bedraagt maximaal € 1.548 (alleenstaanden: € 735). Voor kinderen tot 18 jaar komt de premie ten laste van de schatkist. De Belastingdienst is belast met de heffing van de verschuldigde inkomensafhankelijke premie.

<sup>8</sup> Stevens (2006a).

<sup>9</sup> In sommige gevallen geldt een lagere premie. Het tarief bedraagt 4,95 procent in gevallen waarin, globaal gezegd, geen verplichte Zvw-compensatie door de werkgever bestaat (behalve de AOW-uitkering waarover de hoge bijdrage verschuldigd is).



Jaarlijks worden ruim 5,3 mln zorgtoeslagen uitbetaald. Een ingewikkelder systeem is nauwelijks denkbaar. Het heeft onze voorkeur het inkomensafhankelijke deel van de zorgpremie te integreren in de loonsomheffing en de vlaktaks. De werkgeversbijdrage kan dan worden omgezet in een compenserend hoger brutoloon. De zorgtoeslag kan drastisch worden verlaagd en daar waar inkomensondersteuning nodig blijft, in een sterk vereenvoudigd alternatief worden omgezet. Dat alles zou een aanmerkelijke vermindering van de uitvoeringslast betekenen.

#### 6.2.4 Tariefaanpassing en inkomensneutraliteit

Bovenberg en Teulings (2006) laten zien dat de koopkrachteffecten van hun vlaktaks-variant beperkt kunnen blijven als de premies volksverzekeringen worden geïntegreerd in de vlaktaks.<sup>10</sup> In feite is er momenteel over een aanzienlijk inkomenstraject reeds sprake van een vlaktaks van zo'n 45 procent, wanneer tevens rekening wordt gehouden met de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage. Door de geleidelijk afbraak van de AOW-premievrijstelling voor 65-plussers wordt de tweedeling tussen 65-plussers en 65-minners geleidelijk geëlimineerd. Met deze en andere grondslagverbredende maatregelen, aangevuld met een fiscale regimeaanpassing voor de eigen woning, komt op termijn een tarief van de vlaktaks van zo'n 40 procent binnen bereik. Overgangsregelingen voor huizenbezitters en bejaarden zullen het tarief in eerste instantie hoger houden.

Een structureel lager vlaktakstarief is haalbaar door de belastingdruk naar de btw te verschuiven. Enerzijds door het lage tarief te laten vervallen<sup>11</sup> en anderzijds door het normale tarief te verhogen. Een uniform btw-tarief tussen 20 en 25 procent, een vlaktakstarief tussen 36 en 40 procent in box 1 (incl. Zvw-bijdrage)<sup>12</sup>, een vpb-tarief van 20 procent gecombineerd met een box 2-tarief van 20 tot 25 procent<sup>13</sup>, en een tarief van 33,3 procent op een forfaitair reëel rendement van 3 procent in box 3 (een vermogensbelasting van 1 procent met een ruime vrijstelling, waarbij ook het eigen huis in deze box valt) lijkt dan binnen de mogelijkheden te liggen. Door de belastingdruk gelijkmatiger te verdelen over bestedingen (btw geheven volgens het bestemmingbeginsel) en inkomen (de verschillende boxen waarbij de loonsomheffing in box 1 tezamen met de vennootschapsbelasting (vpb) en de box 2-heffing in feite een btw is, geheven volgens het oorsprongbeginsel<sup>14</sup>) neemt het frauderisico af.

10 De premies voor werknemersverzekeringen worden hier niet in de loonsomheffing geïntegreerd, maar de premiegrondslag voor deze verzekeringen kan wel worden geüniformeerd met de grondslag voor de loonsomheffing.

11 Een uniform btw-tarief vermindert de uitvoeringskosten van de btw aanzienlijk. De verdelingseffecten van het afschaffen van het lage btw-tarief kunnen worden opgevangen via hogere heffingskortingen (de algemene heffingskorting en/of inkomensafhankelijke heffingskortingen). Dit is bij de meest gebruikte nutsfuncties ook optimaal. Daarnaast kan consumptie ook zwaarder worden belast met groene belastingen (bijvoorbeeld accijnzen). Verder kunnen profijtheffingen (zoals de kilometerheffing) de schatkist ontlasten. Of een tarief van 25 procent mogelijk is, hangt ook sterk af van de tarieven in de ons omringende landen. Zweden en Denemarken kennen op dit moment al een dergelijk btw-tarief.

12 Het Wetenschappelijk instituut voor het CDA (2009) bepleit voor een aparte Zvw-loonsomheffing van zo'n 4 procent. Het nominale vlaktakstarief komt daarmee optisch lager uit.

13 Afhankelijk van het tarief voor inkomsten belast in box 1 dient het tarief in box 2 tussen 20 en 25 procent te liggen om zo globaal evenwicht te bewaren tussen box 1 en box 2 (waarbij de vpb op vennootschapsniveau als afzonderlijke heffing optreedt).

14 Een btw die volgens het oorsprongbeginsel wordt geheven, belast de toegevoegde waarde (bestaande uit arbeidsinkomen en overwinst) die in een land wordt *geproduceerd*. De huidige btw wordt geheven volgens het bestemmingbeginsel en belast de toegevoegde waarde die in een land wordt *geconsumeerd*. Voor de relatie tussen de verschillende soorten btw en inkomensheffingen, zie Cnossen en Bovenberg (1997).

### 6.2.5 Heffingskortingen, toeslagen en toptarief

Aan de onderkant van het loongebouw blijven inkomensafhankelijke heffingskortingen (c.q. toeslagen en bijlagen), gebaseerd op huishoudinkomen nodig. Dit om grote inkomenseffecten te voorkomen. Deze instrumenten dienen tot maximaal 30 procent van de bevolking<sup>15</sup> beperkt te blijven.<sup>16</sup> De politiek behoudt met deze inkomensafhankelijke regelingen (die kunnen afhangen van allerlei persoonlijke karakteristieken, zoals het aantal kinderen) instrumenten voor inkomenspolitiek aan de onderkant van het inkomensgebouw. Wel moet in de huidige kerstboom van heffingskortingen worden gesnoeid.

De inkomensafhankelijke regelingen, toeslagen en heffingskortingen stuwen echter de marginale tarieven op. Dat vergroot de armoedeval. Voor de onderkant van het inkomensgebouw gelden dus niet alle hierboven beschreven voordelen van de vlaktaks. In dat traject dient goed zicht te worden gehouden op de geïntegreerde marginale tarieven en de effecten daarvan op de arbeidsparticipatie.

De arbeidskorting kan door aftopping op een maximumbedrag worden toegespitst op de lagere inkomens. Ook dat heeft gevolgen voor het verloop van het marginale tarief. Naarmate de arbeidsmarkt voor ouderen beter gaat functioneren, kan de huidige kerstboom van speciale doorwerkfaciliteiten voor ouderen geleidelijk worden afgeschaft. Ook de algemene ouderenkortingen kunnen worden uitgefaseerd. In plaats daarvan kan de AOW beter worden gekoppeld aan de trendmatige stijging van de verdiende lonen.

Aan de bovenkant van het loongebouw kan eventueel een speciale extra opslag bovenop het vlakke tarief van de loonsomheffing worden geïntroduceerd (bijvoorbeeld vanaf de Balkenende-norm of een ander politiek bepaalde inkomensgrens). Daarbij kunnen intertemporele en interpersonele belastingarbitrage van aftrekposten worden bestreden door de aftrekposten het karakter van heffingskortingen te geven. Aftrek heeft dan slechts plaats tegen het vlaktaks-tarief. Budgettair heeft zo'n vlaktaks-plusvariant overigens weinig om het lijf. Hierbij moet verder worden bedacht dat de fiscale faciliteiten, die vooral ten goede komen aan de hogere inkomens (zoals de hypotheekrenteaftrek en de pensioenaf trek), in onze voorstellen al substantieel worden versoberd (zie de onderdelen 6.4 en 6.5). De vlaktaks-plus heeft vooral tot doel de sociaal-psychologische weerstand tegen het uithollen van het draagkrachtprincipe op te vangen.

## 6.3 Belasting op ondernemingswinst

### 6.3.1 Arbitrageprocessen

De tariefstructuur van de inkomstenbelasting kan niet los van de vennootschapsbelasting worden gezien. Om ongewenste vlucht in de besloten vennootschap (BV) te voorkomen, dient een globaal evenwicht te bestaan tussen de effectieve lastendruk voor ondernemers in de inkomsten- en in de vennootschapsbelasting. Daardoor heeft het vpb-tarief uitstralingseffecten naar de inkomstenbelasting. In de inkomstenbelasting kan de tariefspanning tussen onder-

15 Nadeel van een sterke beperking is dat de marginale tarieven aan de onderkant van het inkomensgebouw hoog kunnen oplopen. Om te voorkomen dat het arbeidsaanbod hierdoor lager uitvalt is actief arbeidsbeleid nodig, waarbij decentrale uitvoeringsorganisaties de participatieplicht van uitkeringsontvangers afdwingen.

16 Deze toeslagen kunnen afhankelijk zijn van normkosten (zoals de woonkorting en de zorgtoeslag), maar dienen onafhankelijk te zijn van feitelijke kosten. De huurtoeslag moet daarom omgebouwd worden tot een woontoeslag die los staat van de feitelijke woonkosten.

nemers en loontrekkers echter niet tot te grote hoogte worden opgevoerd. Momenteel is het toptarief voor loontrekkers 52 procent, terwijl ondernemers maximaal 45,76 procent betalen. De bestaande verschillen in effectieve belastingdruk leiden tot ongewenste rechtsvormarbitrage. Aan de bovenkant door de onderneming in te brengen in de BV-vorm; aan de onderkant doordat werknemers opteren voor de status van zelfstandige zonder personeel (zzp).

Het effectieve tarief wordt niet alleen door het wettelijke belastingtarief bepaald, maar ook door de vormgeving van de heffingsgrondslag. In de vpb wordt eigen vermogen traditiegetrouw aanzienlijk ongunstiger behandeld dan geleend geld. De beloning die de verschaffers van vreemd vermogen als rente ontvangen, is voor de betalende vennootschap fiscaal aftrekbaar. Dat geldt echter niet voor het dividend dat als vergoeding voor het risicodragend vermogen wordt uitgekeerd. Dit juridische onderscheid heeft grote fiscale consequenties. De daaruit voortvloeiende ongelijke fiscale behandeling tussen eigen en vreemd vermogen resulteert in economische arbitrageprocessen, waarbij vermogen fiscaalrechtelijk als vreemd vermogen wordt gepresenteerd en ook onder die juridische titel ter beschikking wordt gesteld, terwijl het economisch gezien als risicodragend vermogen functioneert. Een frustrerende reeks reparatiewetten gericht op beperking van de renteaftrek heeft dit arbitrageproces niet effectief kunnen indammen. Het heeft wel de complexiteit van de vpb stelselmatig vergroot en de rechtszekerheid aangetast. Bovendien hebben startende, innovatieve bedrijven vaak meer moeite om vreemd vermogen aan te trekken, zodat de fiscaal achtergestelde behandeling van eigen vermogen hen benadeelt ten opzichte van volwassen, gevestigde bedrijven. Een ander knelpunt betreft overnames die overmatig gefinancierd worden met vreemd vermogen.

### 6.3.2 De renteaftrek

De kernvraag bij een toekomstige belastingherziening is: gaat de wetgever vreemd vermogen door gecoördineerde aftrekbeperkingen voor risicomijdend vermogen meer in lijn brengen met de behandeling van eigen vermogen, vergelijkbaar met de werkwijze van onze oosterburen en geïnspireerd door het voorstel voor een *Comprehensive Business Income Tax* (CBIT) van de US Treasury? Of gaat de wetgever de economische dubbele heffing op eigen vermogen verminderen door de (genormeerde) kosten van eigen vermogen aftrekbaar te stellen? Te denken valt daarbij aan een soort vermogensaftrek over het risicodragende vermogen, zoals onze zuiderburen dat hebben gedaan, geïnspireerd door het model van *Allowance for Corporate Equity* (ACE). Een ander alternatief dat de fiscale behandeling van vreemd en eigen vermogen geheel uniformeert, is het vervangen van de aftrek voor de feitelijke rentekosten door een forfaitaire aftrek voor het gehele vermogen van ondernemingen (een zogenoemde *Allowance for Business Capital* (ABC). Het renterisico ligt dan geheel bij de ondernemer.<sup>17</sup>

Bij beperking van de renteaftrek kan een negatief welvaartseffect optreden als de kosten van leenkapitaal door de niet-aftrekbaarheid stijgen en onvoldoende worden gecompenseerd door de lagere kosten van risicodragend vermogen. Welvaartsverhogende investeringen worden dan namelijk ontmoedigd. Een aantrekkelijk kenmerk van de ACE en de ABC is dat op de marginale investering geen belasting meer rust, zodat investeringsbeslissingen niet worden

17 De hoogte van deze forfaitaire aftrek hangt af van de mogelijkheid om deze aftrek ook bij verliezen en faillissement te genieten. Zie Griffith, Hines en Sørensen (2007).

verstoord.<sup>18</sup> Tegelijkertijd wordt de bovennormale vergoeding op kapitaal (overwinsten) nog steeds volledig belast. De functie van de vpb als component in het globale evenwicht tussen inkomsten- en vennootschapsbelasting blijft dan ook volledig in stand. De ACE en de ABC versmallen weliswaar de grondslag van de vpb, maar daar staat een verbreding van de grondslag van de loonsomheffing tegenover. Investerings-, ondernemerschap-, arbeidsproductiviteit en lonen nemen immers toe door een hoger nettorendement op marginale investeringen.<sup>19</sup> De hogere lonen kunnen ook nog eens extra arbeidsaanbod uitlokken, wat de belastingbasis verder verbreedt.<sup>20</sup> Een ander belangrijk voordeel is dat de ACE en de ABC beter aansluiten bij een belasting op verteerbaar inkomen dan wel consumptie. Verder verminderen deze varianten de prikkel om fiscaal vervroegd af te schrijven, omdat een versnelde afschrijving de boekwaarde verlaagt waarop de forfaitaire vermogensaftrek wordt gebaseerd.

### 6.3.3 Ondernemingswinstbelasting

Rechtsvormneutrale belastingheffing van ondernemingen zien wij als ideaal. Hiertoe bepleiten wij een geleidelijke overstap naar een ondernemingswinstbelasting. Ook de huidige ondernemers die in de inkomstenbelasting vallen (IB-ondernemers) mogen in dit scenario het deel van de winst dat ze reserveren voor investeringen (in plaats van voor hun eigen consumptie door loon uit te keren) onder het lagere tarief van de ondernemingswinstbelasting brengen met een forfaitaire aftrek voor het in de onderneming ondergebrachte kapitaal. Bij uitbetaling van het rendement op deze investeringen aan de ondernemer geldt dan een box 2-heffing. Deze box 2-heffing zorgt voor een globaal evenwicht tussen de belastingdruk in de ondernemingswinstbelasting en de inkomstenbelasting. Bij invoering van de ondernemingswinstbelasting kan de kerstboom aan fiscale faciliteiten voor IB-ondernemers worden afgetuigd.<sup>21</sup> Ondernemers kunnen in zo'n systeem met betrekking tot het uitbetaalde ondernemersloon ook profiteren van de fiscale faciliteiten voor pensioen (bijvoorbeeld via het opbouwen van pensioen in eigen beheer of via een verzekeraar).<sup>22</sup>

## 6.4 Toekomstvoorzieningen

### 6.4.1 Timing van belastingheffing

Bij de keuze van het heffingsmoment in de inkomstenbelasting is de kernvraag: dient geheven te worden als het inkomen wordt verdiend, of wanneer het wordt besteed? Bij pensioenbesparingen en lijfrenten kiezen wij voor toepassing van de omkeerregel, waardoor belastingheffing pas plaatsvindt wanneer de pensioen- en lijfrentetermijnen daadwerkelijk worden genoten. Er kan derhalve uit het bruto-inkomen worden gespaard.

18 Een klassiek resultaat in de optimale belastingliteratuur is de bevinding van Diamond en Mirrlees dat kapitaal als intermediaire input in het productieproces niet dient te worden belast. Zie Mankiw, Weinzierl en Yagan (2009).

19 Het spiegelbeeld is dat de CBIT weliswaar de grondslag van de vpb verbreedt, maar de grondslag van andere belastingen uitholt, doordat de CBIT investeringen ontmoedigt. Griffith, Hines en Sørensen (2007) pleiten daarom mede voor een ACE en wijzen een CBIT af.

20 Zie bijvoorbeeld De Mooij en Devereux (2009).

21 Deze kerstboom resulteert in allerlei vormen van belastingarbitrage voor soms slecht onderbouwde beleidsdoelstellingen en veroorzaakt allerlei ongewenste administratieve lasten, bijvoorbeeld het splitsen van een onderneming in een man-vrouw-firma om zo twee keer van de zelfstandigenaftrek te kunnen genieten.

22 De bestaande fiscale oudedagsreserve kan dan vervallen.

Wel pleiten wij voor een versobering van de fiscale faciliteiten voor aanvullende pensioenen via fiscalisering van de AOW, het hanteren van een hogere franchise (de 'voet' van het inkomen waarover geen pensioenaanspraak wordt opgebouwd), de overstap op lagere maximale opbouwpercentages, koppeling van de spilleeftijd (de leeftijd van waaraf men een volledige uitkering ontvangt) aan de levensverwachting en de introductie van een maximaal pensioengevend salaris, waarboven geen gefaciliteerde premieaftrek meer mogelijk is.

Verder heeft het onze voorkeur de vermogensopbouw in de eigen woning te stimuleren en de belastingheffing van het daarin besloten liggend vermogen beter in de pas te laten lopen met de fiscale behandeling van het pensioenvermogen, zodat het eigenwoningbezit beter uitwisselbaar wordt met de pensioenvoorziening (zie onderdeel 6.5).

### 6.4.2 Omkeerregel

De omkeerregel – aanspraak vrij; uitkering belast – maakt dat de inkomstenbelasting hier dicht aanligt tegen een consumptiebelasting. In de omkeerregel worden besparingen niet belast, maar als de besparingen worden uitgekeerd en beschikbaar komen voor consumptie volgt belastingheffing. Deze systematiek kent een aantal voordelen. Ten eerste versterkt de omkeerregel de generatiegewijs gealloceerde budgettaire functie van belastingen door via belastinguitstel bij te dragen aan een brede belastingbasis in de periode waarin de vergrijzing de collectieve uitgaven opstuwet. Het is uiteraard in principe mogelijk de onmiddellijke opbrengsten van het afschaffen van de omkeerregel te reserveren voor de toekomst door de staatschuld te verlagen, maar dit vraagt (te) veel discipline van de overheid.

Verder resulteert de omkeerregel voor pensioenbesparingen in een betere deling en spreiding van risico's. Onder de omkeerregel is de belastingbasis in een vergrijzde samenleving breder. Onverwachte schokken in de collectieve uitgaven resulteren hierdoor in kleinere fluctuaties in belastingtarieven. Veranderingen in belastingen worden immers niet alleen door actieven, (de werkenden) maar ook door senioren gedragen. Verder participeert de overheid onder de omkeerregel in het rendement van pensioenfondsen. Door deze overheidsparticipatie delen jongere generaties in onzekere rendementen op kapitaalmarkten. Dit resulteert in een bredere basis voor het delen van deze risico's.<sup>23</sup>

Ook de solidariteitselementen in collectieve aanvullendepensioenvoorzieningen pleiten voor de omkeerregel. Betaalde premies voor aanvullende pensioenen vormen immers geen kostendeekkende maatstaf voor de daarmee opgebouwde individuele pensioenrechten, vanwege allerlei solidariteitselementen die in de regeling verstopt zitten.<sup>24</sup> Deze premies worden door belastingplichtigen dan ook niet als onderdeel van hun inkomen ervaren.

Toepassing van de omkeerregel brengt het genieten van en betalen voor collectieve voorzieningen dicht bij elkaar. Dat bevordert de politieke houdbaarheid van collectieve voorzieningen voor senioren. Door belasting te heffen op pensioenuitkeringen dragen senioren tast-

23 Deze intergenerationele risicodeling kan worden versterkt door een speciale heffing op het rendement van pensioenfondsen in te voeren, afhankelijk van het behaalde rendement in de sector als geheel. Wanneer het gemiddelde beleggingsrendement daalt, zou de overheid de sector middelen moeten verschaffen (zie Bovenberg, 1992).

24 Zo zorgt de combinatie van doorsneepremie en doorsneeropbouw ervoor dat jongere werknemers minder dan een euro nieuwe pensioenrechten opbouwen voor elke euro die ze inleggen. Voor oudere werknemers is dat precies andersom.

baar bij aan de collectieve uitgaven waarvan zij op latere leeftijd bovengemiddeld profijt hebben. Tenslotte is de omkeerregel ook de Europese standaard voor het belasten van oudedagsvoorzieningen.

De huidige toepassing van de omkeerregel kent ook een weeffout. Belastingplichtigen kunnen hun premies voor aanvullend pensioen aftrekken van de AOW-premiebasis, maar AOW-premie wordt niet geheven als de pensioenuitkering loopt. De AOW-premieheffing wordt dus niet uitgesteld, maar afgesteld. Deze weeffout moedigt mensen aan het genieten van inkomen uit te stellen tot na de AOW-leeftijd, omdat op die manier de AOW-premie valt te ontgaan. Deze weeffout is te repareren door de eerder bepleite (geleidelijke) fiscalisering van de AOW.

Een nadeel van de omkeerregel vloeit voort uit het gebrek aan internationale coördinatie bij het vormgeven van de belastingstructuur. Landen kunnen door een gunstige tariefstelling pensioenemigraties uitlokken. Particuliere pensioenen worden normaliter belast in het woonland. Dat kan bevorderen dat gepensioneerden emigreren naar een land dat pensioenuitkeringen nauwelijks belast. Belastinguitstel wordt daardoor (deels) belastingafstel. Het voorkomen van deze (ongewenste) belastingarbitrage vereist internationale afstemming bij het belasten van pensioenen.<sup>25</sup>

## 6.5 Eigen woning

### 6.5.1 Samenhang met de oudedagsvoorziening

Het is niet wenselijk het fiscale eigenwoningregime en de fiscale begunstiging van de pensioenopbouw geheel onafhankelijk van elkaar te bezien. De eigen woning valt immers te beschouwen als een vorm van oudedagsvoorziening. In het huidige belastingregime wordt die koppeling niet gelegd. De fiscale begunstiging van het eigenwoningbezit staat daarin geheel los van het opgebouwde pensioenvermogen.

### 6.5.2 Onterechte stimulering financiering eigen woning met geleend geld

Het economisch rendement op een met geleend geld gefinancierd huis zal in de regel niet negatief zijn. Het zou immers geen rationele beslissing zijn te investeren in een huis en daarvoor geld te lenen, als de te betalen rente hoger is dan het met dit vermogensbestanddeel behaalde rendement. Het bestaande fiscale regime schuift deze logica terzijde. Doordat het fiscale voordeel uit eigen woning op het onrealistisch lage niveau van 0,55 procent is vastgesteld<sup>26</sup> en de feitelijk betaalde rente onverkort aftrekbaar is, leidt het bestaande eigenwoningregime per saldo meestal tot een aftrekpost, waarvan de belastingbesparing groter is naar mate het verzamelinkomen in box 1 hoger is. Gevolg is dat de hoogste inkomens van deze faciliteit veruit het meest profiteren.

25 Het Nederlandse verdragsbeleid keert zich in toenemende mate tegen deze vormen van belastingarbitrage door vast te houden aan de heffingsbevoegdheid van het bronland indien het woonland geen adequate heffing toepast.

26 Boven de WOZ-waarde van € 1.010.000 wordt dit eigenwoningvoordeel stapsgewijs verhoogd tot 2,35 procent in 2016.

De combinatie van de hypotheekrenteaftrek en het lage percentage dat als eigenwoningvoordeel wordt belast, werkt bovendien ten nadele van financiering met eigen geld. Eigenwoningbezitters worden ertoe verlekt zich tot de nok van hun huis vol te zuigen met hypotheekschuld onder gebruikmaking van allerlei weinig transparante financiële constructies. Om daaraan een einde te maken dient het eigenwoningregime – uiteraard langs de weg van de geleidelijkheid – verplaatst te worden van box 1 naar box 3. Dit bestrijdt belastingarbitrage door gebruik te maken van aflossingsvrije hypotheeken. Belastingarbitrage verlengt de balansen van huishoudens en maakt hun positie risicovoller, terwijl de financiële sector kunstmatig groter en minder weerbaar wordt. Zo kan de fiscus de AFM en DNB helpen bij het beschermen van consumenten en bij het verbeteren van de schokbestendigheid en de moraal van de financiële sector. Zeker nu de kapitaalbuffers van het bankwezen dienen te worden versterkt, dient vanuit de huishoudsector geen kunstmatig (want fiscaal gedreven) beroep te worden gedaan op het leenvermogen van banken. Door het eigen huis te verplaatsen naar box 3 ligt het renterisico nadrukkelijker bij degene die de hypotheeklening aangaat. Zijn kostenbewustzijn neemt daardoor toe. De bewerkelijke bijleenregeling kan worden afgeschaft.

Als de eigen woning binnen box 3 valt, wordt in feite het eigenwoningforfait verhoogd. De disproportionele bevoordeling van de hogere inkomensgroepen wordt daarmee teruggedrongen. Wel zijn er welvaartstheoretische en inkomenspolitieke argumenten voor het inbouwen van een basisvrijstelling in box 3 voor het eerste deel van de WOZ-waarde (bijvoorbeeld 3 ton), dit ter stimulering van het eigenwoningbezit.<sup>27</sup> Uiteraard moeten vergelijkbare maatregelen worden getroffen om de tekortkomingen in de huurdersmarkt op te heffen, zoals het bestrijden van het scheefwonen (mensen met hoge inkomens die in goedkope huurwoningen wonen).

### 6.5.3 Vrijstelling vrijgespaarde vermogen in eigen woning

De huidige fiscale behandeling van de eigen woning ontmoedigt huishoudens om hun eigen woning vrij te sparen gedurende hun actieve leven. Door het aflossen van hypotheeken en de financiering van het eigen huis met eigen geld niet langer te ontmoedigen, kan het eigen huis beter gaan functioneren als oudedagsvoorziening en dalen de vergrijzingslasten. Door hun eigen huis tijdens hun actieve leven vrij te sparen, hebben eigenwoningbezitters tijdens hun pensioen lagere woonlasten en volstaat een aanzienlijk lagere pensioenambitie. Een eigen huis is een geschikte oudedagsvoorziening, omdat het een goede *hedge* is tegen het risico van woonkosteninflatie. Desgewenst kunnen ouderen het in hun huis opgebouwde eigen vermogen vrij maken door te gaan huren als de huurmarkt eenmaal beter functioneert. Ook kunnen ze het in het eigen huis opgebouwde eigen vermogen op hogere leeftijd verzilveren en omzetten in extra pensioeninkomen.

Tussenvormen van huren en kopen moeten de flexibiliteit in de vormgeving van de oudedagsvoorziening verbeteren. Bewoners van een corporatiewoning moeten bijvoorbeeld tijdens het werkende leven geleidelijk (een deel van) het eigendomsrecht van hun woning kunnen kopen en deze na ingang van het pensioen voor een gegarandeerde prijs weer kunnen terugver-

<sup>27</sup> Een daaruit voortvloeiende mogelijke negatieve box 3-heffing kan dan worden verrekend met de belasting over het inkomen in box 1 en 2. Om schokeffecten te voorkomen kan begonnen worden met een hogere ingroevrijstelling (Stevens, 2006b, paragraaf 8.6).

kopen aan de corporatie. Zo kan het vermogen van woningbouwcorporaties worden ingezet om de kosten van pensioenvoorzieningen en de Wet maatschappelijke ondersteuning te drukken, zonder dat huishoudens met weinig weerstandvermogen daarbij onverantwoorde risico's lopen. Op al deze manieren kan de woning in de toekomst beter als pensioenvoorziening en als appeltje voor de dorst bij een verslechtering van de gezondheid fungeren.<sup>28</sup>

Om huishoudens te stimuleren eigen vermogen op te bouwen in het eigen huis kan bovenop de basisvrijstelling voor eigenwoningbezit in box 3, die als zodanig los staat van de financieringswijze, voor degenen die onvoldoende pensioen hebben opgebouwd nog een aanvullende vrijstelling worden geïntroduceerd voor het vrijgespaarde vermogen in het eigen huis (de WOZ-waarde minus de op het huis rustende hypotheek).<sup>29</sup> Op die manier worden belastingplichtigen die niet over pensioenrechten beschikken maar die wel als oudedagsvoorziening vermogen hebben opgebouwd in hun eigen huis, op eenzelfde manier behandeld als degenen die sparen voor hun pensioen via de financiële sector.<sup>30</sup> Deze vrijstelling sluit aan bij de in onderdeel 6.6 nader uitgewerkte generieke levensloopvrijstelling in box 3.

## 6.6 Levensloopvrijstelling in box 3

In het verlengde van de in onderdeel 6.5.3 genoemde aanvullende box 3-vrijstelling voor het vrijgespaarde deel van de eigen woning, valt te denken aan invoering van een generieke levensloopvrijstelling in box 3 die voor elke leeftijd (en eventueel voor elk box 1-inkomen) het maximale vermogen bepaalt dat vrijgesteld is van box 3-heffing.<sup>31</sup> Deze vrijstellingsruimte wordt echter ingekort met de waarde van de fiscaal gefaciliteerd opgebouwde oudedagsvoorzieningen (pensioenen, lijfrenten). De toenemende mogelijkheden van ICT, die bijvoorbeeld tot uiting komen in het pensioenregister, maken een dergelijke levensloopvrijstelling mogelijk. De persoonlijke webpagina van elke belastingplichtige bij de Belastingdienst kan de verschillende vermogenscomponenten (eigen huis, pensioenrechten, lijfrenten, liquide activa) van betrokkene vermelden en op basis van rekenregels en het inkomen en leeftijd van betrokkene de levensloopvrijstelling aangeven.

Deze levensloopvrijstelling elimineert de extra belastingheffing op toekomstige consumptie die het gevolg is van de vermogensrendementsheffing. De economische theorie geeft aan dat onder bepaalde voorwaarden een uniforme belastingheffing op consumptie op ver-

28 Het eigen vermogen in de eigen woning is relatief illiquide. Dit beschermt de eigenaarbewoner tegen kortzichtigheid. Bij het bepalen van de gewenste liquiditeit van besparingen bestaat een afruil tussen flexibiliteit (om te kunnen inspringen bij onverwachte negatieve inkomensschokken) en commitment (om mensen tegen hun eigen kortzichtigheid te beschermen).

29 Een soortgelijke leeftijdsafhankelijke oudedagsvrijstelling gold vanaf 1981 voor de vermogensbelasting. In de jaren negentig van de vorige eeuw werd de oudedagsvrijstelling geëvalueerd en was de conclusie dat er geen uitvoeringsproblemen waren. Deze vrijstelling zou dan ook één-op-één overgezet kunnen worden naar box 3 in de Wet inkomstenbelasting 2001, zeker nu het pensioenregister op komst is. Men kan deze vrijstelling ook zien als een betere invulling van de oorspronkelijke gedachte achter het amendement-Hillen dat is uitgesproken in de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld.

30 De oudedagsvrijstelling voor de eigen woning in box 3 heeft een ander karakter dan de omkeerregel voor pensioenen. De eigen woning heeft de sluis van de belastingheffing van box 1 al gepasseerd en valt daarom niet onder de omkeerregel. Het vrijgestelde deel van het woningvermogen is verder minder bestemmingsgebonden dan een pensioenuitkering.

31 Zie Teulings (2008). Banks en Diamond (2008) pleiten voor het belasten van vermogensinkomsten, maar zij geven tegelijkertijd aan dat leeftijdsafhankelijke vrijstellingen voor vermogensinkomsten op hun plaats kunnen zijn in een optimaal fiscaal stelsel.



schillende tijdstippen optimaal is.<sup>32</sup> De voorkeur voor fiscale neutraliteit verklaart ons pleidooi voor niet alleen uniforme btw-tarieven op verschillende soorten consumptie op een bepaald tijdstip, maar ook het onbelast laten van rendementen op besparingen, zodat consumptie op verschillende tijdstippen gelijk wordt belast.

Bezit van een omvangrijk vermogen kan wel als een zelfstandige bron van draagkracht worden aangemerkt.<sup>33</sup> Vandaar dat we kiezen voor een vermogensrendementsheffing op het vermogen dat uitgaat boven de wens om consumptie gelijkmatig te verdelen over het leven. De hoogte van de levensloopvrijstelling dient gebaseerd te zijn op het gelijk verdelen van consumptie over het leven.

De levensloopvrijstelling maakt geen onderscheid tussen verschillende vermogensbestanddelen. Deze uniforme behandeling zorgt voor fiscale neutraliteit tussen verschillende spaarvormen en elimineert belastingarbitrage tussen verschillende vermogensvormen. Verzekeringsproducten (zoals de kapitaalverzekering eigen woning<sup>34</sup>) worden hierbij op dezelfde manier behandeld als andere financiële besparingen of vermogensvorming via het eigen huis. Zo komt een einde aan de fiscaal gedreven segmentering en verkokering van financiële markten. Speciale regelingen voor bepaalde groepen of producten (zoals spaarloon en vrijstelling van kapitaalverzekeringen) kunnen worden afgeschaft. Allerlei moeilijke afbakenings- en uitvoeringsproblemen verdwijnen. Werknemers en ondernemers worden op dezelfde manier behandeld. Het fiscale stelsel wordt neutraler met betrekking tot de aard van de arbeidsrelatie.

Aan de levensloopvrijstelling moeten geen beperkende voorwaarden worden verbonden wat betreft de bestedingsvrijheid.<sup>35</sup> Door één fiscale ruimte voor zowel pensioenbesparingen als andere meer liquide voorzorgsbesparingen te scheppen, ontstaat meer ruimte voor maatwerk en flexibiliteit. Tijdens de actieve periode hebben mensen behoefte aan liquide besparingen, omdat zij ook dan met inkomensderving geconfronteerd kunnen worden.<sup>36</sup> Dit alles wordt belangrijker naarmate mensen tijdens hun werkzame leven met meer onverzekerbare, door persoonlijke omstandigheden gedreven risico's worden geconfronteerd. Besparingen die meer flexibel kunnen worden ingezet, winnen ook aan belang door de opkomst van zzp'ers, de groeiende heterogeniteit, de toenemende eigen verantwoordelijkheid voor de eigen inzetbaarheid<sup>37</sup> en de afkeer van weinig transparante en illiquide verzekeringsproducten.

32 Zie Mankiw, Weinzierl en Yagan (2009).

33 Succesierechten treffen ook de vermogens die niet nodig zijn gebleken voor het egaliseren van consumptie over het leven. Zie ook Banks en Diamond (2008) voor argumenten om aanzienlijke vermogens te belasten. Daarmee gaan ze in tegen de argumenten die Mankiw, Weinzierl en Yagan (2009) en Griffith, Hines en Sørensen (2007) naar voren brengen. Onze leeftijdsafhankelijke vrijstelling voor box 3 is een pragmatische tussenpositie. De combinatie van een consumptiebelasting met een vermogensbelasting komt in de buurt van de voorstellen uit het Meade-rapport.

34 Deze aparte faciliteit dient dan ook geleidelijk te worden uitgefaseerd, vergelijkbaar met de bestaande overgangsregeling voor kapitaalverzekeringen, waarvoor tot 2029 de vrijstelling van de box 3-heffing is blijven gelden.

35 Voor regelingen die onder de omkeerregel vallen (pensioenbesparingen, lijfrenten, banksparen, levensloopregeling) kunnen wel nadere voorwaarden worden gesteld.

36 Teulings (2008) pleit voor het integreren van sparen uit voorzorg met sparen ten behoeve van de oude dag, omdat beide spaarvormen zijn gericht op het egaliseren van consumptie over het leven.

37 De Commissie-Arbeidsparticipatie bepleit in het kader van het arbeidsmarktbeleid een werkbudget te introduceren, waarin werkgevers en werknemers betere prikkels hebben om de participatie te verbeteren.

## 6.7 Conclusies

In deze bijdrage pleiten wij voor een bijstelling van het karakter van de inkomstenbelasting in de richting van een consumptiebelasting, aangevuld met heffingskortingen en een vermogensrendementsheffing voor omvangrijke vermogens. De consumptiebelasting wordt gedeeltelijk geheven volgens het bestemmingbeginsel (btw) en gedeeltelijk via het oorsprongbeginsel (box 1-heffing). Een vlaktaks in box 1 van de Wet IB 2001 maakt een loonsomheffing mogelijk en bestrijdt tariefarbitrage. De volksverzekeringen en de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet worden gefiscaliseerd. De onevenwichtigheden in het eigenwoningregime worden hersteld door dit onder de reikwijdte van de vermogensrendementsheffing te brengen, aangevuld met een basisvrijstelling voor de waarde van de woning om het modale eigenwoningbezit te blijven stimuleren. Pensioenen blijven belast via de omkeerregel, maar de faciliteit wordt in omvang beperkt. Het uitkeringstarief na de AOW-leeftijd gaat omhoog, zodat de omkeerregel geen subsidie meer impliceert op het uitstellen van consumptie. De vermogensrendementsheffing maakt geen onderscheid tussen verschillende soorten vermogen: pensioenen, het vrijgespaarde deel van de eigen woning en liquide besparingen worden op dezelfde manier belast. Deze kunnen worden ingepast in een generieke levensloopvrijstelling. Fiscaal gedreven belastingarbitrage in de financiële markten wordt zo de pas afgesneden.

De Nederlandse vennootschapsbelasting heeft in nationaal opzicht uitstralingseffecten naar de inkomensbelasting en moet internationaal ingepast worden in de bestaande belastingdrukverhoudingen. De discriminatie van het risicodragende vermogen moet verdwijnen. Een forfaitaire vermogensaftrek voor ondernemingen zou daartoe kunnen bijdragen en ervoor zorgen dat marginale investeringsbeslissingen niet langer worden verstoord en dat ondernemerschap niet wordt ontmoedigd. Zij belast tegelijkertijd de bovennormale rendementen van in Nederland gevestigde ondernemingen.

Via de invoering van een ondernemingswinstbelasting kan een grotere rechtsvormneutraliteit worden bereikt, die bestaande belemmeringen en transitiekosten elimineert en de innovatiekracht versterkt.

## Literatuur

- Banks, J., and P. Diamond (2008), *The Base for Direct Taxation*, London: Institute for Fiscal Studies (<http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview/publications>)
- Bovenberg, A.L. (1992), Fiscus en vergrijzing: naar een ander fiscaal systeem? *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 121(6038), 1819-1830
- Bovenberg, A.L., en C.N. Teulings (2006), Vlaktaks: voor- en nadelen, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 79-88
- Cnossen, S. (1978), *De belasting van de toekomst?*, Deventer: Kluwer
- Cnossen, S., en A.L. Bovenberg (1997), Verschuiving van lastendruk: lood om oud ijzer? *Economisch Statistische Berichten*, 82(4098), 224-228
- Griffith R., J. Hines, and P.B. Sørensen (2007), *International Capital Taxation*, paper gepresenteerd tijdens de IFS-conference 'Reforming the Tax System for the 21st Century: The Mirrlees Review', New Hall, Cambridge UK

- Kam, C.A. de (2010), De sociale vlaktaks: gewogen en te licht bevonden, *Weekblad voor Fiscaal Recht*, 139(6848), 248-258
- Kam, C.A. de, en A.P. Ros (2006), Vlaktaks: lessen voor politici, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *De vlaktaks. Naar een inkomstenbelasting met een uniform tarief?*, Dreesforum 2, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, 121-138
- Mankiw, N.G., M. Weinzierl, and D. Yagan (2009), *Optimal Taxation in Theory and Practice*, NBER Working Paper No. 15071, Cambridge MA: NBER
- Mooij, R.A. de, and M.P. Devereux (2009), *Alternative Systems of Business Tax in Europe: An Applied Analysis of ACE and CBIT Reforms*, CPB Discussion Paper 128, Den Haag: CPB
- Stevens, L.G.M. (1980), *Belasting naar draagkracht*, Deventer: Kluwer
- Stevens, L.G.M. (2006a), *Fiscaal gezinsbeleid*, Deventer: Kluwer
- Stevens, L.G.M. (2006b), *Fiscale fascinatie: fiscaal beleid 2006*, Deventer: Kluwer
- Teulings, C.N. (2008), *Hoe kunnen we onze risico's efficiënt delen? Principes voor optimale sociale zekerheid en pensioenvoorziening*, Netspar NEA paper No. 11, Tilburg: Netspar
- Tweede Kamer, (2009–2010), *Vereenvoudiging toeslagen. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 31 580, nr. 3
- Wetenschappelijk instituut voor het CDA (2009), *Een sociale vlaktaks. Naar werkbare en begrijpelijke inkomstenbelastingen*, Den Haag: Wetenschappelijk instituut voor het CDA



# Meer voor minder: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

*J.H.M. Peerlings  
L.K.E. Dries*

## 7.1 Inleiding

In 2010 wordt een start gemaakt met de voorbereiding van de Financiële Perspectieven 2014–2020, de begroting van de Europese Unie (EU) voor de jaren 2014–2020. Een groot deel van de uitgaven van de EU is bestemd voor de financiering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het is daarom van belang om na te gaan hoe dit beleid zich ontwikkelt, zeker gezien de nettobetalingspositie van Nederland.

In onderdeel 7.2 gaan we in op economische integratie als leidend mechanisme achter de ontwikkeling van de EU in het algemeen en het Europese landbouwbeleid in het bijzonder. In onderdeel 7.3 bespreken we aan de hand van de doelstellingen van het GLB zijn ontwikkeling in het verleden en in de toekomst. Meer specifieke ontwikkelingen in het markt- en prijsbeleid en plattelandsbeleid, de twee pijlers van het GLB, komen in de onderdelen 7.4 en 7.5 aan de orde. Een korte beschouwing over de nettobetalingspositie van Nederland volgt in onderdeel 7.6, waarna in onderdeel 7.7 de blik op de toekomst wordt gericht.

## 7.2 Landbouw en economische integratie

De vorming van de EU was destijds vooral ingegeven door politieke motieven. Zo wenste men een einde te maken aan de oorlogen tussen de oude rivalen Frankrijk en Duitsland. Ook de uitbreidingen van de EU kwamen meestal voort uit politieke drijfveren. Zo kan de toetreding van de voormalige communistische landen gezien worden als een beloning voor die landen voor het introduceren van democratische regimes. Om die politieke doelstellingen te realiseren is economische integratie als instrument gebruikt.<sup>1</sup> Economische integratie start met de vorming van een vrijhandelszone waarin er vrij verkeer is van goederen en diensten. In de volgende stap worden de invoertarieven aan de buitengrenzen van de vrijhandelszone geharmoniseerd. Op deze manier wordt voorkomen dat exporterende derde landen de handel met de vrijhandelszone via het land met het laagste invoertarief laten lopen om zo hogere invoertarieven

<sup>1</sup> Voor een discussie over de Europese integratie, zie Pelkmans (2006).

te vermijden. Een verdergaande stap is de vorming van een gemeenschappelijke markt, waarin ook vrij verkeer van arbeid en kapitaal plaatsvindt. Vrij verkeer van arbeid en kapitaal maakt het mogelijk om verschillen in economische ontwikkeling op te vangen. Zo kan een tekort aan arbeid in het ene land worden opgevangen met een arbeidsoverschot in het andere. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de Poolse werkkrachten in de Nederlandse tuinbouw. Vrijhandel is in de dagelijkse praktijk vaak echter niet volledig vrij, omdat de spelregels waaronder die handel plaatsvindt tussen landen kunnen verschillen én omdat die spelregels soms ook bewust als protectiemaatregel worden opgesteld.<sup>2</sup> Zo zal strenge milieuwetgeving in het ene land door producenten in dat land al snel als oneerlijke concurrentie worden beschouwd als andere landen een mildere wetgeving kennen. Verschillen in wetgeving zijn er op veel terreinen, bijvoorbeeld arbeidstijden, dierenwelzijn en voedselveiligheid. Maar ook technische standaarden kunnen verschillen, zoals bij de netspanning. Deze verschillen in wetgeving en standaarden leiden tot politieke druk om te komen tot harmonisering van wetgeving en standaarden tussen landen. Verder wordt handel gehinderd door instabiele wisselkoersen. Wisselkoersverschillen impliceren risico en dus kosten om die risico's te verlagen. De roep om harmonisatie van wetgeving en standaarden en de vraag naar stabiele wisselkoersen leidt tot verdere stappen in de economische integratie, zoals de vorming van een economische en monetaire unie. Het is een discussiepunt of deze stappen in economische integratie onvermijdelijk ook leiden tot politieke integratie. De recente problemen in de Griekse overheidsfinanciën laten zien dat verdere stappen in de richting van politieke integratie niet onwaarschijnlijk zijn. In ieder geval is zonder politieke integratie de macht van een economische en monetaire unie kleiner dan wanneer die integratie er wel is. Het ontbreken van politieke integratie kan resulteren in een zwakkere onderhandelingspositie in bijvoorbeeld de World Trade Organization<sup>3</sup> (WTO). In ieder geval is duidelijk dat economische integratie iets onvermijdelijks in zich heeft. Echte vrijhandel kan niet zonder harmonisatie van spelregels: het creëren van een *level playing field*. Gezien de gerealiseerde vergaande economische integratie in de EU heeft de wijze waarop de unie haar politieke besluitvormingsproces heeft georganiseerd het kennelijk mogelijk gemaakt om te komen tot die vergaande economische integratie.

Het EU-beleid op het gebied van landbouw, voedsel en platteland kan niet los worden gezien van het integratieproces dat zich in de EU heeft voltrokken en zich nog steeds voltrekt (Meester, 2010). Bij de oprichting van de EU was landbouw een lastig dossier. De landen die bij de oprichting betrokken waren, kenden op dit punt grote verschillen in beleid. Zo was Duitsland sterk protectionistisch gericht, terwijl Nederland en Frankrijk exportgericht waren en daarom veel meer vrijhandel voorstonden. Het was duidelijk dat indien er een vrijhandelszone zou komen voor industrieproducten (wat voornamelijk Duitsland ten goede zou komen), Nederland en Frankrijk zouden eisen dat de agrarische export ook werd vrijgemaakt. De keuze was uiteindelijk om te komen tot een gemeenschappelijk landbouwbeleid. Dit was en is uitzonderlijk, omdat dit gemeenschappelijke beleid ook een gezamenlijke financiering ervan inhield. Voor andere beleidsterreinen vindt dit niet of slechts in beperkte mate plaats. Maar net als bij de ove-

<sup>2</sup> Zie onder andere Van Berkum en Achterbosch (2009).

<sup>3</sup> Binnen de WTO worden in opeenvolgende onderhandelingsrondes multilaterale afspraken gemaakt over handelsliberalisering. De huidige WTO-onderhandelingsronde is de Doha-ronde (met ingang van 2001).

rige beleidsterreinen was de vrijmaking van de handel in agrarische producten en voedsel binnen de EU niet het sluitstuk van de ontwikkeling. De roep om te komen tot harmonisatie van wetgeving tussen lidstaten om zo een echt vrije handel tot stand te brengen, heeft ook zijn invloed gehad op de wetgeving met betrekking tot landbouw, voedsel en platteland. Hierbij speelt ook een rol dat landbouw, voedsel en platteland bij uitstek een terrein is waar externaliteiten en publieke goederen een belangrijke rol spelen. De waardering van die externe effecten en van publieke goederen is de afgelopen decennia, vooral onder invloed van de welvaartsstijging, sterk toegenomen. Dit heeft geleid tot een toename in de wetgeving met betrekking tot beleidsterreinen als biodiversiteit, milieu, voedselveiligheid en dierenwelzijn. Als gevolg van de potentiële invloed van deze nieuwe wetgeving op de handel en de concurrentiepositie van de agrarische sector heeft dit geleid tot toenemende politieke druk in Brussel om te komen tot harmonisatie.

### 7.3 Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

#### 7.3.1 Doelstellingen

De doelstellingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB), zoals vastgelegd in het Verdrag van Rome (1958), zijn kort samengevat:<sup>4</sup>

- 1 Het verhogen van de productiviteit in de agrarische sector.
- 2 Op die manier een redelijke levensstandaard verzekeren voor mensen die werkzaam zijn in de agrarische sector.
- 3 Het stabiliseren van de prijs van agrarische producten.
- 4 Het verzekeren van voldoende aanbod van landbouwproducten.
- 5 Redelijke prijzen van landbouwproducten voor consumenten.

Het maakt veel uit of we met het perspectief van de jaren vijftig en zestig kijken naar deze doelstellingen, of met het perspectief van nu. De agrarische sector is tegenwoordig relatief gezien veel minder belangrijk dan toen, zowel wat betreft werkgelegenheid als wat betreft aandeel in het nationale inkomen (Berkhout *et al.*, 2008). Ook besteden we tegenwoordig een veel geringer aandeel van ons inkomen aan voedsel, en zeker aan onbewerkte land- en tuinbouwproducten. Dit betekent dat de landbouw heden ten dage voor zowel inkomens, werkgelegenheid als bestedingspatroon een veel minder prominente plaats inneemt.

#### 7.3.2 Productiviteit

De eerste doelstelling, verhoging van de productiviteit, kwam vooral voort uit de wens de landbouw te moderniseren. De arbeid die zo zou vrijkomen, was in de jaren vijftig tot aan het midden van de jaren zeventig hard nodig in de industrie, waar men met een tekort aan arbeid kampte. Verder bestond en bestaat de agrarische sector nog steeds uit veel relatief kleine bedrijven, die ieder voor zich niet in staat zijn om onderzoek te verrichten. Daarom werd overheidsingrijpen wenselijk geacht. Onderzoek en onderwijs zijn middelen om de nationale concurrentiepositie te verbeteren, een reden waarom nationale overheden dit niet graag helemaal

4 Meester (2010), 31.

uit handen geven. Dit is één van de redenen waarom er in de EU nooit een gemeenschappelijk beleid op het gebied van onderzoek voor de landbouw is gekomen.

De Nederlandse agrarische sector is op dit moment zeer concurrerend en wordt gekenmerkt door hoge productiviteitsstijgingen, ook al zijn die de laatste twee decennia afgezwakt. Verder is het aandeel van de agrarische sector in de totale werkgelegenheid nog maar klein; in 2005 nog maar ongeveer 2,5 procent (Berkhout *et al.*, 2008). Er heeft ook een sterke concentratie plaatsgevonden in de toeleverende industrie en in de verwerkende industrie, die maakt dat veel onderzoek door deze bedrijfstakken kan worden gedaan. De noodzaak van overheidsingrijpen om de productiviteit te vergroten is in de loop van de tijd dus minder groot geworden. Dit verklaart mede de privatisering van de voorlichting aan agrariërs in Nederland en de discussie over de opheffing van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De EU is echter meer dan alleen maar Nederland. In veel landen, bijvoorbeeld in de nieuwe lidstaten in Mid- en Oost-Europa, is de landbouw – vooral in plattelandsgebieden – wel belangrijk(er) en wordt deze gekenmerkt door kleine bedrijven en geringe productiviteitsstijgingen. Ook daar kan echter geconstateerd worden dat de toeleverende en verwerkende industrieën belangrijke bronnen zijn van productiviteitsstijgingen in de landbouw.<sup>5</sup>

### 7.3.3 Redelijke levensstandaard

Doelstelling 2, een redelijke levensstandaard, is voor Nederland weinig relevant. Agrarische ondernemers zijn in Nederland relatief hoog geschoold, de werkloosheid in deze groep is relatief laag en er is sociale wetgeving. Inkomensondersteuning voor deze aparte groep is daarom niet nodig; er zijn immers alternatieven. Ook zijn er in Nederland geen regio's waar landbouw zo belangrijk is dat lage inkomens in de agrarische sector leiden tot een regionaal inkomensprobleem. Maar ook hier geldt dat dit niet voor alle landen in de EU opgaat. In sommige regio's zijn de agrarische inkomens laag en zijn er weinig alternatieven, gezien ook het lage opleidingsniveau van boeren (Terluin *et al.*, 2010). In sommige landen en regio's – voornamelijk in de armere gebieden (bijvoorbeeld in Roemenië en Bulgarije) – dient de landbouw ook als arbeidsreservoir. Alternatieve werkgelegenheid is er nagenoeg niet, maar het verbouwen van eigen voedsel kan voedselzekerheid bieden aan de rurale bevolking, waardoor de trek van het platteland naar de stad beperkt blijft.

### 7.3.4 Prijsstabilisatie

Doelstelling 3, prijsstabilisatie, is ingegeven door het feit dat prijzen voor agrarische producten sterk aan schommelingen onderhevig zijn. Veranderingen in het aanbod, bijvoorbeeld door weersomstandigheden of dier- en plantziekten, en in de vraag, bijvoorbeeld door crises over voedselveiligheid, kunnen leiden tot grote prijschommelingen. Daar staat tegenover dat een grotere markt, door de uitbreiding van de EU en de toenemende externe vrijhandel (onder andere door de invloed van de WTO), die prijschommelingen kunnen verminderen. Een slechte oogst op de ene plek kan bijvoorbeeld worden opgevangen door een goede oogst op een andere plek. Prijschommelingen zijn in elk geval potentieel groot en door de hervorming van het GLB zullen zij in de EU toenemen.

5 Zie bijvoorbeeld Dries *et al.* (2009).



In een economie die industrialiseert en waar de bestedingen aan voedsel relatief groot zijn, zoals die van de EU na de Tweede Wereldoorlog en momenteel die van China, is er behoefte aan stabiele voedselprijzen, zodat de loonontwikkeling gematigd kan blijven. In een economie zoals de Nederlandse op dit moment, geldt dit argument niet meer omdat we nog maar een klein deel van ons inkomen uitgeven aan voedsel. In 2005 besteedden we nog maar 8 procent van ons inkomen aan voedsel.<sup>6</sup> Verder is het aandeel van de prijs van agrarische producten in de prijs van eindproducten sterk afgenomen. Zelfs in een onbewerkt product als consumptieaardappelen is dit aandeel niet meer dan 40 à 50 procent (Bunte *et al.*, 2009). De rest bestaat uit opslagkosten, verpakkingskosten en marges voor de groot- en detailhandel. Bij een bewerkt product als brood maakt de prijs van graan nog maar voor enkele procenten onderdeel uit van de eindprijs (Bunte *et al.*, 2009). Prijschommelingen zijn dus minder belangrijk geworden voor de consumenten in de EU, maar zijn dat nog wel voor de inkomens in de agrarische sector. Instabiele prijzen impliceren ook meer risico, hetgeen een nadelig effect heeft op investeringen en op de productiviteitsontwikkeling in de agrarische sector op de lange termijn. Prijschommelingen kunnen deels ondervangen worden door termijnmarkten, hoewel die niet voor alle producten geschikt zijn en in de EU ook nog niet frequent door agrarische bedrijven worden gebruikt (Pennings, 2009). De Europese Commissie onderzoekt momenteel de mogelijkheid om termijnmarkten te gebruiken om de gevolgen van de liberalisering van het GLB op te vangen (AgraFocus, 2010).

### 7.3.5 Voldoende aanbod

Doelstelling 4, het verzekeren van voldoende aanbod, werd van belang geacht om voor de belangrijkste agrarische producten een zekere mate van onafhankelijkheid van importen uit derde landen te realiseren. Ten onrechte hebben velen, vooral de agrarische lobbygroepen, deze doelstelling geïnterpreteerd als zou de EU zelfvoorzienend moeten zijn wat betreft voedsel. Zelfvoorziening is nooit een expliciete doelstelling geweest. De doelstelling van het verzekeren van voldoende aanbod lijkt intussen weinig relevant meer, gezien de lage prijzen voor agrarische producten en het nog altijd grote potentieel om de productie uit te breiden (Koning *et al.*, 2008). Dat potentieel kan worden gerealiseerd door het gebruik van inputs zoals kunstmest en pesticiden te laten stijgen, meer onderzoek te doen en meer grond in gebruik te nemen. Toch kan deze doelstelling niet onder alle omstandigheden worden verwaarloosd. Zo lagen in 2007 en 2008 als gevolg van een combinatie van factoren de agrarische prijzen erg hoog. De gestegen vraag naar agrarische producten als grondstof voor biobased producten (vooral biobrandstoffen) als gevolg van de hoge olieprijs was er een van.<sup>7</sup> Een andere oorzaak was dat landen als China en India door stijgende inkomens en daarmee samenhangend een toenemende vraag naar vlees, een grotere vraag naar agrarische producten in het algemeen (bijvoorbeeld naar veevoer) uitoefenden. Onmiddellijk reageerden sommige landen, bijvoorbeeld Canada, met een beperking van hun export. Deze landen beoogden zodoende in hun eigen voedselbehoefte te kunnen blijven voorzien en de prijzen in eigen land te drukken. Verder verwierven en verwerven diverse landen in andere landen grond om hun voedselvoorziening veilig te stellen.<sup>8</sup> Dit alles

6 Silvis *et al.* (2009), 25. Dit cijfer is overigens nog exclusief drank en tabak.

7 Zie bijvoorbeeld Peerlings (2009) en Stolwijk (2009).

8 Boerderij (2010), 16-17.

laat zien dat een zekere mate van onafhankelijkheid in de voedselvoorziening, net als bij olie, door veel landen nog steeds gekoesterd wordt.

### 7.3.6 Redelijke consumentenprijzen

Wat betreft de vijfde doelstelling, redelijke voedselprijzen voor consumenten, hebben we al laten zien dat consumentenprijzen maar in beperkte mate afhangen van de prijzen van agrarische producten. Doordat het aandeel van voedsel in de totale bestedingen sterk is verminderd, is deze doelstelling in de EU tegenwoordig niet meer relevant. Misschien bestaan hierop uitzonderingen in tijden van hoge voedselprijzen, voor consumenten in arme regio's of voor de arme lagen van de bevolking.

### 7.3.7 Relevantie

De conclusie die uit het voorgaande kan worden getrokken is dat de doelstellingen van het GLB aan relevantie hebben ingeboet. Voor sommige regio's in de EU (alook voor sommige landen buiten de EU) zijn er echter nog wel degelijk argumenten voor een zekere mate van ingrijpen in landbouwmarkten. Als gevolg van het afgenomen belang van de doelstellingen van het GLB is de EU al decennia lang bezig met een langzame maar zekere afschaffing van de instrumenten van het GLB, met name de prijs- en inkomensondersteuning. Door de afschaffing van deze traditionele instrumenten worden middelen vrijgemaakt voor het bereiken van nieuwe doelstellingen, zoals die ten aanzien van het plattelandsbeleid, het klimaat of de biodiversiteit.

## 7.4 Markt- en prijsbeleid

Het GLB bestaat uit twee pijlers, te weten het markt- en prijsbeleid, en het plattelandsbeleid (Silvis en Lapperre, 2010). In dit onderdeel wordt een overzicht gegeven van het markt- en prijsbeleid; onderdeel 7.5 bespreekt het plattelandsbeleid. Het markt- en prijsbeleid vormt het traditionele instrument van het GLB. Het is in hoofdzaak gericht op het stabiliseren van de prijs van agrarische producten op een hoog niveau binnen de EU. Om dit te bewerkstelligen wordt de vraag kunstmatig verhoogd en het aanbod kunstmatig verlaagd. Vraagvergroting gebeurt bij sommige producten (bijvoorbeeld zuivel) door middel van exportsubsidies (export-restituties genoemd). Hierdoor kan het buitenland de relatief dure producten uit de EU kopen. Behalve exportsubsidies is er voor enkele producten ook de mogelijkheid tot interventie. Dit betekent dat men producten aan de EU kan verkopen tegen de zogenaamde interventieprijs. Voor de EU is dit een dure onderneming, omdat het product gekocht, opgeslagen en daarna als nog afgezet moet worden. Dit laatste gebeurt meestal met behulp van exportsubsidies, om binnenlands marktbederf te voorkomen. Dit is de reden dat het instrument tegenwoordig nog maar zeer beperkt wordt ingezet en dat er allerlei voorwaarden voor gelden (bijvoorbeeld beperking van de hoeveelheid en kwaliteit). Verder zijn er voor een aantal producten nog bijkomende maatregelen, die zijn gericht op afzetvergroting binnen de EU, zoals het schoolmelkprogramma (European Union, 2010). Het aanbod werd vanouds verlaagd door invoerheffingen (het weren van buitenlands aanbod) en door aanbodquota (voor melk en suiker).

Binnen de WTO kwamen dit soort van handelsversturende maatregelen echter in toenemende mate onder vuur te liggen. De agrarische sector was in de WTO (oorspronkelijk de

GATT<sup>9</sup>) tot aan de Uruguayronde van 1986 tot 1994 grotendeels buiten schot gebleven. Dit leidde ertoe dat halverwege de jaren tachtig de gemiddelde invoerheffingen op agrarische producten ver boven die van andere producten lagen. In de Uruguayronde werd een eerste stap gezet naar het afschaffen van invoerbelemmingen en exportsubsidies en naar het verminderen van andere vormen van handelsverstoringen aan de agrarische sector. Zoals in onderdeel 7.3 is aangegeven, is het echter aannemelijk dat ook zonder de onderhandelingen in de WTO om eerdergenoemde redenen een hervorming van het GLB zou hebben plaatsgevonden.

In de afgelopen decennia is er een continue vermindering van de prijssteun geweest in de vorm van een daling van de interventieprijzen en van de exportsubsidies. De reductie in inkomen van de agrariërs die hiermee gepaard ging, is deels gecompenseerd via directe inkomensbetalingen, de zogenaamde bedrijfstoelagen. Waren die betalingen aanvankelijk nog gekoppeld aan het niveau van de productie, momenteel is dat niet meer het geval. Hier is slechts nog een beperkt aantal uitzonderingen op. Het niveau van de ontkoppelde directe inkomenssteun is vastgesteld op basis van het gemiddelde steunniveau in 2000–2002. Voor zuivel geldt dat de bedrijfstoelagen zijn gebaseerd op het productieniveau in 2007. Deze steun is van de productie losgekoppeld omdat meer of minder produceren het niveau van de bedrijfstoelagen niet beïnvloedt. De inkomenssteun daalt in de loop van de tijd doordat er geen inflatiecorrectie wordt toegepast en doordat een deel van de steun wordt afgeroomd voor andere doeleinden. Dit laatste wordt modulatie genoemd. De door modulatie afgeroomde middelen mogen volledig in de lidstaten blijven waar ze worden opgebracht, maar moeten worden besteed aan een aantal vooraf goedgekeurde doelen. Deze doelen vallen in het algemeen onder de noemer ‘plattelandbeleid’, maar sinds de *Health Check* – de meest recente hervorming van het GLB die plaatsvond in 2008 – werd ook een beperkt aantal andere doeleinden goedgekeurd (bijvoorbeeld op het vlak van klimaat en biodiversiteit). In de *Health Check* is onder andere ook afgesproken dat in 2012 de laatste gekoppelde directe inkomenssteun in Nederland komt te vervallen. Verder worden de melkquota verruimd, vooruitlopend op de volledige afschaffing in 2015. Daarnaast zal geleidelijk een grotere afroaming van de directe inkomenssteun plaatsvinden.<sup>10</sup>

Voor de toekomst wordt verwacht dat de EU haar exportsubsidies afschaft in 2013, zoals is toegezegd in de WTO.<sup>11</sup> Ook de interventie wordt afschaft of op een niveau ver beneden de kostprijs vastgesteld. In dat laatste geval is interventie een soort doordraaiprijs die al te verre prijsdalingen verhindert in geval van ernstige marktverstoringen, bijvoorbeeld wanneer er door weersomstandigheden een exceptioneel grote oogst is.<sup>12</sup> Die doordraaiprijs legt een bodem in de markt, maar is te laag om productie te stimuleren. Invoerheffingen zullen waarschijnlijk ook dalen, maar het zal nog lang duren voordat zij het niveau van de heffingen op industrieproducten zullen bereiken.

De toekomst van de directe inkomenssteun is minder duidelijk. Er is kritiek uit de ontwikkelingslanden, die menen dat hoewel deze steun nu ontkoppeld is, er indirect wel een relatie is met de productie. Zo gaat er door de grote inkomenszekerheid een positief effect uit naar

9 General Agreement on Tariffs and Trade.

10 Silvis, *et al.* (2009), Tweede Kamer (2009–2010), 265.

11 Tweede Kamer (2009–2010), 16–17.

12 Tweede Kamer (2009–2010), 17.

de investeringen en dus naar de productie op de lange termijn. Verder wordt de beslissing om een bedrijf al dan niet te stoppen ook door de inkomenssteun beïnvloed. Minder stoppers hoeft echter niet te leiden tot minder productie, omdat de vrijkomende grond bij stoppen gebruikt kan worden door blijvers die op deze manier schaalvoordelen kunnen realiseren. Ook is er kritiek uit de EU dat een compensatie voor gedaalde prijzen na een aantal jaren waarin men de bedrijfsvoering heeft kunnen aanpassen moeilijk te rechtvaardigen is. Een ander punt van kritiek is dat van gelijkheid binnen de agrarische sector in de EU. De toekenning van directe inkomenssteun is gebaseerd op historische activiteiten en productieniveaus. Door ont koppeling kunnen situaties ontstaan waarbij producenten die in eenzelfde sector en onder gelijkwaardige omstandigheden opereren, verschillende niveaus van directe inkomenssteun krijgen, bijvoorbeeld omdat ze in het verleden verschillende teelten verbouwden. Dit kan aangezien worden voor een vorm van interne competitievervalsing. Ook tussen lidstaten en regio's lijkt het huidige systeem ongelijkheid in de hand te werken. Door ont koppeling is de directe inkomenssteun veranderd in een vaste jaarlijkse steun per land of per regio. Per hectare is die steun echter niet gelijk, omdat zij is gebaseerd op historische steun- en productieniveaus. Momenteel wordt er in de EU een discussie gevoerd of er niet een andere verdeling moet komen. Vooral de Midden- en Oost-Europese landen krijgen nu relatief weinig steun en zouden graag een herverdeling in hun richting zien. Landen als Frankrijk krijgen momenteel relatief veel steun en zien die inkomstenstroom uiteraard graag onveranderd.

Anderzijds geven de directe inkomensbetalingen overheden de mogelijkheid om de productie van publieke goederen door de landbouw te bevorderen. Hierbij kan worden gedacht aan biodiversiteit of aan een bepaald type landschap. Dit gebeurt nu gedeeltelijk, omdat bedrijfstoelagen alleen worden uitgekeerd als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan. Deze voorwaarden zijn echter niet anders dan de regels die al in andere wetgeving is opgenomen, bijvoorbeeld dat men moet voldoen aan de regels van de mestwetgeving. Deze zogeheten *cross-compliance* dient voor de EU feitelijk als een extra stok achter de deur om haar wetgeving op het niveau van de lidstaten af te dwingen. Zij is geen echt alternatief om verdergaande regels te stellen aan agrarische bedrijven, omdat niet alle bedrijven bedrijfstoelagen ontvangen.

## 7.5 Plattelandsbeleid

In de EU loopt de regionale steun via twee kanalen, via de tweede pijler van het GLB, het plattelandsbeleid (onder *natuurlijke hulpbronnen* in tabel 7.1) en via steun uit de structuurfondsen (onder *duurzame groei* in tabel 7.1).<sup>13</sup> Waar de structuurfondsen een meer algemene invalshoek hebben, bijvoorbeeld het bevorderen van de economische groei van regio's met een hoge werkloosheidsgraad en regio's met een lager dan gemiddeld inkomen per hoofd, is de regionale steun vanuit het GLB volledig gericht op het platteland en benadrukt deze met name de centrale rol van de agrarische sector in de ontwikkeling van het platteland.

In het kader van het plattelandsbeleid kunnen agrarische ondernemers of plattelandsgebieden steun ontvangen. Die steun is bestemd voor agrarische ondernemers in gebieden met een natuurlijke handicap (bijvoorbeeld berggebieden) of agrarische ondernemers die maatregelen treffen die een positief effect hebben op natuur, landschap en milieu. Zo zijn er in het

13 Gardebroek (2009).

kader van die tweede pijler in Nederland de zogenaamde beheersvergoedingen voor maatregelen die biodiversiteit bevorderen, voor onderhoud van landschapselementen (bijvoorbeeld hagen en paddenpoelen) en voor het in stand houden van populaties weidevogels (Dupraz *et al.*, 2010). De EU financiert het beleid van de eerste pijler volledig, maar bij de tweede pijler is er sprake van cofinanciering van nationaal beleid door middel van een meerjarig doelstellingsprogramma: het Plattelands Ontwikkelings Programma Nederland.<sup>14</sup> Dat betekent in de praktijk dat meestal slechts de helft van alle kosten door de EU wordt gefinancierd. Cofinanciering is ingevoerd om een serieuze betrokkenheid van de lidstaten te garanderen.

Tabel 7.1 Financiële Perspectieven 2007–2013 (mln euro, in prijzen van 2004)

|                                                                    | 2007    | 2013    | Totaal 2007–2013 |
|--------------------------------------------------------------------|---------|---------|------------------|
| 1 Duurzame groei                                                   | 51.267  | 58.303  | 382.139          |
| 1a Concurrentiekracht ter bevordering van groei en werkgelegenheid | 8.404   | 12.961  | 74.098           |
| 1b Cohesiebeleid                                                   | 42.863  | 45.342  | 308.041          |
| 2 Natuurlijke hulpbronnen                                          | 54.985  | 51.161  | 371.344          |
| 2a Marktuitlegaven en directe betalingen                           | 43.120  | 40.645  | 293.105          |
| 2b Plattelandsontwikkeling                                         | 10.710  | 9.253   | 69.750           |
| 2c Life+                                                           | 227     | 304     | 1.861            |
| 2d Visserij                                                        | 860     | 889     | 6.147            |
| 2e Overige                                                         | 68      | 70      | 481              |
| 3 Burgerschap, vrijheid en veiligheid                              | 1.199   | 1.988   | 10.770           |
| 4 De EU als mondiale partner                                       | 6.199   | 8.029   | 49.463           |
| 5 Administratie                                                    | 6.633   | 7.610   | 49.800           |
| Totaal                                                             | 120.702 | 127.091 | 864.316          |
| Totaal in % van het nationale inkomen                              | 1,10    | 1,01    | 1,05             |

Bron: Bos (2010), 76 en 82

## 7.6 Nettobetalingspositie

Tabel 7.1 laat de begrote uitgaven zien van de EU. Deze tabel geeft echter geen goed inzicht in de werkelijke kosten van de EU. Het meeste beleid dat wordt vastgesteld door de EU wordt nationaal uitgevoerd en gefinancierd. Het GLB is de uitzondering op die regel en het is daarom niet vreemd dat een groot aandeel van het EU-budget daar naar toe gaat. Daarnaast worden de werkelijke kosten en opbrengsten van het GLB gevormd door de welvaartseffecten van beleid voor zowel overheid, consumenten als producenten. Voor het GLB geldt dat een groot deel van de kosten niet bestaat uit overheidsuitgaven, maar ontstaat doordat consumenten een hogere prijs moeten betalen voor hun producten dan in een vrijhandelssituatie. Behalve de kosten moet ook naar de opbrengsten worden gekeken. Zo profiteert Nederland als belangrijke exporteur van agrarische en voedselproducten sterk van de relatief hoge prijzen en van markttoegang in de EU (Meester, 2009). Een discussiepunt is met welke situatie de huidige moet worden vergeleken. Duidelijk is dat er ook zonder het GLB net als bij de meeste industrieproducten een zekere mate van handelsbescherming zou bestaan; er bestaan immers ook voor industrieproducten invoertarieven. Ook zou er in een dicht bevolkt land als Nederland regionaal, milieu- en plattelandsbeleid zijn en zou daarom een deel van de huidige cofinanciering voor rekening komen van de Nederlandse overheid.

<sup>14</sup> Tweede Kamer (2009–2010), 261.

Tabel 7.2 *Eigen middelen en verrichte betalingen van de EU in 2008 en het aandeel van Nederland daarin (mln euro)*

|                                                    | Nederland | EU        |
|----------------------------------------------------|-----------|-----------|
| <i>Eigen middelen</i>                              |           |           |
| Traditionele eigen middelen (vooral invoerrechten) | 2.032,8   | 17.282,9  |
| Btw-afdracht                                       | 910,6     | 19.007,7  |
| Afdracht op basis van het bruto nationaal inkomen  | 3.643,4   | 74.478,5  |
| Correctie Verenigd Koninkrijk                      | 81,9      | 400,0     |
| Totaal eigen middelen                              | 6.668,7   | 111.169,1 |
|                                                    | 6,0%      | 100%      |
| <i>Uitgaven</i>                                    |           |           |
| Duurzame groei                                     | 1.112,6   | 45.611,4  |
| Concurrentievermogen                               | 441,8     | 10.100,7  |
| Cohesie                                            | 670,8     | 35.510,7  |
| Natuurlijke hulpbronnen                            | 1.082,9   | 54.812,7  |
| Burgerschap, vrijheid en veiligheid                | 53,6      | 1.310,6   |
| EU als mondiale partner                            | 10,3      | 7.310,7   |
| Compensatie                                        |           | 206,6     |
| Totaal uitgaven                                    | 2.259,4   | 109.252,0 |
|                                                    | 2,1%      | 100,0%    |
| Netto betalingspositie                             | -4.409,3  |           |

Bron: Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen (2009)

De discussie over de kosten en opbrengsten van de EU vernauwt zich in de praktijk vaak tot de nettobetalingsspositie van Nederland (Meester, 2009). Deze is negatief. Tabel 7.2 geeft een overzicht van de inkomsten en uitgaven van de EU in 2008 en van het aandeel van Nederland daarin. De tabel laat zien dat de nettobetalingsspositie van Nederland in dat jaar 4,41 mld euro negatief was.<sup>15</sup> Het is echter nogal kortzichtig om alleen naar de nettobetalingsspositie te kijken. De opbrengsten van de EU liggen voor Nederland met name in de toegang tot een grote en open markt en dat heeft niets te maken met de nettobetalingsspositie. Zo becijferen Straathof *et al.* (2008) dat het bruto nationaal product van Nederland als gevolg van de interne EU-markt structureel 4 tot 6 procent hoger ligt dan wanneer die interne markt er niet zou zijn. Maar er zijn ook kanttekeningen te plaatsen bij de berekening van de nettobetalingsspositie. Zo worden de invoerrechten die in Nederland worden geïnd tot de betalingen van Nederland aan de EU gerekend, ondanks het feit dat die invoer voor andere EU-landen bestemd kan zijn. Exportsubsidies worden dan weer tot de inkomsten van Nederland gerekend terwijl het hierbij ook kan gaan om producten uit andere EU-landen die via de Rotterdamse haven worden uitgevoerd. Verder ontvangt Nederland relatief weinig geld uit de structuurfondsen, wat op zichzelf gezien natuurlijk niet vreemd is voor een rijk en klein land met nauwelijks regionale problemen, zeker in vergelijking met de andere EU-landen. Tabel 7.2 laat onder *duurzame groei* zien dat het aandeel van Nederland in de middelen uit de structuurfondsen in 2008 2,4 procent bedroeg, terwijl het aandeel in de totale betalingen 6,0 procent bedroeg. Ook het aandeel van Nederland in de totale

<sup>15</sup> Zie ook Montesquieu Instituut (2010).

uitgaven van de EU voor het GLB (in tabel 7.2 onder *natuurlijke hulpbronnen*) is relatief laag (2,0 procent). De reden hiervoor is dat aan de voor Nederland belangrijkste agrarische sectoren zoals de intensieve veehouderij, tuinbouw en aardappelteelt geen EU-subsidies worden verstrekt (geen directe inkomensbetalingen of exportsubsidies), en dat er voor de zuivel in 2008 geen exportsubsidies werden verstrekt. Ten slotte draagt Nederland ook relatief veel bij aan het EU-budget, doordat de afdrachten van lidstaten aan het budget direct of indirect gekoppeld zijn aan het welvaartspeil van een land (een percentage van het bruto nationaal inkomen en een aandeel in de btw-middelen), en doordat de invoerrechten tot de betalingen worden gerekend. Nederland is nu eenmaal een rijk land en is met de Rotterdamse haven en Schiphol een importeur voor een groot deel van Europa.

## 7.7 Toekomst

De Europese Commissie zal in 2010 een mededeling over de toekomst van het GLB na 2013 publiceren ter voorbereiding op de besluitvorming over de Financiële Perspectieven 2014–2020.<sup>16</sup> Nederland lijkt in te zetten op een verdere vermindering van de prijssteun, dus afschaffing van de exportsubsidies en verlaging van de interventieprijsen. Verder zouden de directe inkomstenstoeslagen moeten worden omgebouwd tot betalingen voor maatschappelijke diensten die de landbouw verleent, bijvoorbeeld voor de instandhouding van bepaalde typen landschappen (Tweede Kamer, 2009–2010). Dit mag de inzet van Nederland zijn maar dat wil niet zeggen dat de andere EU-landen hiermee instemmen. Gezien de accenten in de recente hervormingen van het GLB mag wel verwacht worden dat de besluiten in die richting zullen gaan, maar niet zo snel als Nederland wil. De reden hiervoor is dat de belangen van de lidstaten niet gelijk zijn aan die van Nederland. Door de hervorming van het GLB zullen de bestedingen aan het GLB naar verwachting ook afnemen. Hervorming van het GLB wil echter niet zeggen dat de bemoeienis van de EU met de landbouw, voedsel en platteland zal afnemen. Stijgende welvaart en het creëren van een *level playing field* lokken meer regelgeving uit: meer voor minder.

## Literatuur

- AgraFocus (2010), Future CAP Market Management Measures, *AgraFocus*, March, Nr.169, 6-7
- Berkhout, P., K. van Bommel, K. de Bont, W. van Everdingen, T. de Kleijn, en B. Pronk (2008), *Agrarische structuur, trends en beleid. Ontwikkelingen in Nederland vanaf 1950*, Rapport 2008-060, Den Haag: LEI Wageningen UR
- Berkum S. van, en T. Achterbosch (2009), Tarieven en standaarden in de agrarische sector, *Economisch Statistische Berichten*, 94(4570S), 25-30
- Boerderij (2010), Wereldwijd de wedloop op landbouwgrond, *Boerderij*, 95(22), 16-17
- Bos, M. (2010), The EU Budget, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 73-88
- Bunte, F., C. Bolhuis, C. de Bont, G. Jukema, en E. Kuiper (2009), *Prijsvorming van voedingsproducten*, LEI nota 09-074, Den Haag: LEI

<sup>16</sup> Tweede Kamer (2009-2010), 268.

- Dries, L.K.E., E. Germenji, N. Noev, and J. Swinnen (2009), Farmers, Vertical Coordination, and the Restructuring of Dairy Supply Chains in Central and Eastern Europe, *World Development*, 37(11), 1742-1758
- Dupraz, P., A. van den Brink, and U. Latacz-Lohmann (2010), Rural Areas: Nature Preservation and Production, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 351-362
- European Union (2010), *Schoolmilk*, <http://ec.europa.eu/agriculture/markets/milk/school-milk/>
- Gardebroek, C. (2009), Doelstellingen en prioriteiten plattelandsbeleid, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 173-188
- Koning, N.B.J., M.K. van Ittersum, G.A. Becx, M.A.J.S. van Boekel, W.A. Brandenburg, J.A. van den Broek, J. Goudriaan, G. van Hofwegen, R.A. Jongeneel, J.B. Schiere, and M. Smies (2008), Long-term Global Availability of Food: Continued Abundance or New Scarcity? *NJAS Wageningen Journal of Life Sciences*, 55(3), 229-292
- Meester, G. (2009), Bij het wisselen van de wacht: enkele reflecties over het EU landbouwbeleid, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 137-154
- Meester, G. (2010), European Integration and its Relevance for Agriculture, Food and Rural Areas, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 29-40
- Montesquieu Instituut (2010), Wat kost Europa ons?, <http://www.montesquieu-instituut.nl/9353000/1/j9vvhfxc6polcl/vh9w9l2qtnwn#p1>
- Peerlings, J.H.M. (2009), Biobased economy, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 65-78
- Pelkmans, J. (2006), *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Harlow: Financial Times Management
- Pennings, J.M.E. (2009), Het managen van marktrisico's: bedreiging of kans voor de Nederlandse landbouw? De mogelijke rol van termijnmarkten, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 97-108
- Rekenkamer van de Europese Gemeenschappen (2009), *Jaarverslag over het begrotingsjaar 2008*, <http://eca.europa.eu/portal/pls/portal/docs/1/3258393.PDF>
- Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte, en J.C.M. van Meijl (2009), *De agrarische sector in Nederland naar 2020. Perspectieven en onzekerheden*, Rapport 2009-021, Den Haag: LEI Wageningen UR
- Silvis, H.J., en R. Lapperre (2010), Market, Price and Quota Policy: Half a Century of CAP Experience, in A. Oskam, G. Meester, and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 165-182
- Stolwijk, H. (2009), Prijzontwikkelingen op de wereldvoedselmarkten en de mondiale voedselcrisis, in J.H.M. Peerlings, en C. Gardebroek (red.), *Van boterberg naar biobased. De Nederlandse landbouw in perspectief*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 79-96



- Straathof, B., G. Linders, A. Lejour, and J. Möhlmann (2008), *The Internal Market and the Dutch Economy*, CPB document 168, Den Haag: CPB
- Terluin, I., D. Strijker, and W. Munch (2010), Economic Dynamics in Rural Regions, in A. Oskam, G. Meester and H.J. Silvis (Eds), *EU Policy for Agriculture, Food and Rural Areas*, Wageningen: Wageningen Academic Publishers, 309-324
- Tweede Kamer (2009–2010), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) voor het jaar 2010. Memorie van toelichting*, 32 123 XIV, nr. 2



# Inkomensbeleid

*E.J. Pommer*  
*J.M. Wildeboer Schut*  
*C.A. de Kam*

## 8.1 Verdelingsfunctie

In navolging van Musgrave<sup>1</sup> onderscheidt de literatuur drie hoofddoelstellingen van het overheidsbeleid op financieel-economisch terrein. Bij de *stabilisatiefunctie* gaat het om de invloed van de overheid op de economische ontwikkeling als geheel. Uitgaven en ontvangsten van de collectieve sector en het daaruit voortvloeiende begrotingssaldo, hebben gevolgen voor de stand van de conjunctuur en geven mede vorm aan de structuur van de economie. Verder heeft de overheid invloed op de samenstelling van de nationale productie – zonder collectieve financiering bijvoorbeeld geen defensie-inspanning – en op de inzet van de productiefactoren arbeid en kapitaal daarbij, de *allocatiefunctie*. Ten slotte beïnvloedt de overheid op allerlei manieren de verdeling van de initieel bij het productieproces verdiende inkomens. De overheid herverdeelt als het ware de nationaal beschikbare koopkracht over de gezinnen. Sommige huishoudens leveren per saldo in, andere krijgen juist meer. Instrumenten van verdelingsbeleid zijn bijvoorbeeld progressieve belastingtarieven, sociale uitkeringen en goederen die dankzij overheidssubsidie beneden de kostprijs ter beschikking van gebruikers staan. Deze *verdelingsfunctie* van de overheidsfinanciën staat in dit hoofdstuk centraal. De laatste keer dat dit onderwerp in het jaarboek aandacht kreeg ligt inmiddels zes jaar achter ons.<sup>2</sup>

De overheidsbemoeienis met de (personele) inkomensverdeling is goed verklaarbaar, want het inkomen is in belangrijke mate medebepalend voor de kwaliteit van de leefsituatie van individuen en van het huishouden waarvan zij deel uitmaken. De hoogte van het inkomen geeft aan hoeveel beschikkingsmacht individuen hebben over goederen en diensten. De aanwas van het inkomen waarover huishoudens in de loop van de tijd kunnen beschikken hangt – behalve van toeval en het verloop van hun persoonlijke carrière – sterk af van de economische groei. De omvang van de laatstbedoelde grootheid wordt doorgaans afgemeten aan de volumeontwikkeling van de jaarlijks binnen de landsgrenzen geproduceerde hoeveelheid goederen en

<sup>1</sup> Musgrave (1959).

<sup>2</sup> Caminada en Pommer (2004).

diensten: het bruto binnenlands product (bbp). Volgens deze maatstaf groeide de economie tussen 1997 en 2008 met gemiddeld  $2\frac{3}{4}$  procent per jaar. De economische groei was iets hoger aan het begin en aan het einde van deze periode en lag daar tussenin fors lager.

Recent is de wereldeconomie, en daarmee ook de open Nederlandse economie, door de kredietcrisis in zwaar weer terechtgekomen. In 2008 leidde de Grote Recessie nog niet tot een krimp van het bbp, maar in 2009 trok de economie met 4 procent samen. Dit nationale inkomensverlies heeft aanvankelijk niet geresulteerd in welvaartsverlies bij huishoudens. Het is grotendeels opgevangen door bedrijven en zelfstandige ondernemers, die hun winstmarges zagen slinken, en door de overheid, die heeft berust in sterk terugvallende belastingontvangsten, zonder deze tegenvaller goed te maken via bezuinigingen op de uitgaven. Anders gezegd, de overheid ving in belangrijke mate de gevolgen van de kredietcrisis op, door te aanvaarden dat het begrotingstekort en haar schuld sterk opliepen; meer daarover in onderdeel 1.2 van dit boek. Dit beleid heeft evenwel geen toekomst. Op wat langere termijn krijgen huishoudens de rekening van de crisis alsnog gepresenteerd in de vorm van bezuinigingen en lastenverzwaringen, waardoor de koopkracht van huishoudens de komende jaren onder druk komt te staan. Collectief gefinancierde voorzieningen worden versoberd, gebruikers van zulke voorzieningen gaan uit eigen zak vermoedelijk hogere bijdragen betalen en hoogstwaarschijnlijk valt evenmin te ontkomen aan verzwaring van de collectieve lasten.<sup>3</sup>

In 2010 krabbelt de economie naar verwachting weer uit het dal. Met een verwachte bbp-groei van  $1\frac{1}{2}$  procent is het herstel vooralsnog echter bescheiden. Voor de komende kabinetsperiode verwacht het Centraal Planbureau structureel een groei van de economie in dezelfde orde van grootte. De consequentie is dat het nationaal geleden inkomensverlies niet of nauwelijks zal worden terugverdiend. Structureel is een kleine 5 procent aan welvaart ingeleverd.<sup>4</sup>

## 8.2 Inkomensbeleid

### 8.2.1 Ambities

Inzake de personele inkomensverdeling koestert de overheid al met al tamelijk bescheiden doelstellingen. Deze bescheidenheid is vooral ingegeven door de betrekkelijk beperkte mogelijkheden die zij onder normale omstandigheden heeft om in te grijpen:

- in de inkomensvorming (primaire sfeer),
- bij de inkomensherverdeling via de inkomstenbelasting en de sociale verzekeringen (secundaire sfeer), en
- bij de inkomensherverdeling via heffingen en subsidies die zijn gebonden aan de consumptie van goederen en diensten (tertiaire sfeer).

De directe invloed van de overheid in de *primaire* sfeer blijft hoofdzakelijk beperkt tot het al dan niet algemeen verbindend verklaren van collectieve arbeidsovereenkomsten, het vaststellen van de hoogte van het minimumloon en de inzet bij het georganiseerd overleg over de arbeids-

<sup>3</sup> Tot de collectieve lasten worden gerekend: belastingen, premies voor de wettelijke sociale verzekeringen en eigen betalingen voor voorzieningen, waarvan het gebruik verplicht is gesteld.

<sup>4</sup> Centraal Planbureau (2010), 9.

voorwaarden van haar eigen personeel. Daarnaast is wetgeving in voorbereiding die de weg opent om maxima te stellen aan in de (semi)collectieve sector verdiende salarissen.

De directe invloed van de overheid op de *secundaire* inkomensverdeling is groter. Hier kunnen de tarieven van de sociale premies en de niet aan consumptie gebonden belastingen, zoals de inkomstenbelasting, tot op zekere hoogte worden gestuurd, als instrument om een bepaalde verdeling van deze lasten over inkomensklassen en bevolkingsgroepen te bereiken. Gegeven de nu al via deze instrumenten bewerkstelligde herverdeling is de beleidsvrijheid van de overheid evenwel op drie manieren begrensd.

Ten eerste worden de uitkeringen krachtens de sociale verzekeringen gefinancierd volgens het omslagstelsel. Premietarieven kunnen hooguit kostendekkend worden vastgesteld. Structurele overschotten in de sociale fondsen worden niet nagestreefd.<sup>5</sup> Omgekeerd hoeven de premies niet kostendekkend te zijn. Tekorten in de sociale fondsen worden in dit geval aangezuiverd via bijdragen ten laste van de algemene middelen van het Rijk. Zo worden de AOW-uitkeringen nu al voor ruwweg een derde via rijksbijdragen gefinancierd. De komende jaren neemt het aandeel van de bedoelde rijksbijdragen naar verwachting verder toe: sluipende fiscalisering. Maatregelen om de volksverzekeringen te fiscaliseren zouden een nivellerende werking hebben.

Ten tweede hebben beleidsmakers als gevolg van de problematische budgettaire situatie op dit moment slechts beperkte armslag om via verhoging van de sociale uitkeringen de onderkant van het inkomensgebouw op te vijzelen.

Ten slotte beperken gedragsreacties van belastingplichtigen de vrijheid van de overheid om tarieven naar believen vast te stellen. Zo zal een (sterke) verhoging van het toptarief van de inkomstenbelasting (nu: 52 procent) een (aanzienlijk) deel van de contribuabelen prikkelen om de heffing te ontgaan door gebruik te maken van op belastingbesparing gerichte juridische constructies, door toenemend gebruik van aftrekposten, door een geringere arbeidsinspanning en – in laatste instantie – door te verhuizen naar een land met een als aangenamer ervaren fiscaal klimaat.

De invloed van de overheid op de inkomensverdeling is in beginsel het grootst in de tertiaire sfeer. Het gaat hierbij om voorzieningen die onder de kostprijs worden aangeboden aan individuele gebruikers in de vorm van zorg, onderwijs, cultuur, openbaar vervoer en dergelijke. Ook in deze sfeer stelt de zorgelijke positie van de schatkist op dit ogenblik grenzen aan initiatieven om het profijt van overheidsvoorzieningen voor de lagere-inkomensklassen te vergroten. Omgekeerd zullen huishoudens met lage(re) inkomens moeilijk volledig buiten schot kunnen blijven bij ombuigingen die zijn gericht op sanering van de overheidsfinanciën.

### 8.2.2 Resultaten

Tot dertig jaar geleden bestond nauwelijks inzicht in de resultaten van het door de overheid gevoerde inkomensbeleid. Tegenwoordig is daarover door inspanningen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) veel meer bekend. Als vertrekpunt geeft tabel 8.1 een beeld van

5 Opmerking verdient dat bij de werkloosheidsverzekering jarenlang sprake is (geweest) van betrekkelijk omvangrijke overschotten. Deze zijn echter deels te motiveren als buffer tegen een toekomstig groot beroep op de regeling wanneer de conjunctuur geruime tijd tegenzit.

de primaire inkomensverdeling. Diverse corrigerende ingrepen van de overheid werken door in de secundaire en uiteindelijk in de tertiaire inkomensverdeling. Tabel 8.1 brengt ook dit eindresultaat van het gevoerde inkomensbeleid in beeld. De cijfers zijn tamelijk gedateerd: ze hebben betrekking op 1999. In de loop van 2010 publiceert het SCP gegevens over de herverdeling van inkomens in 2007.

Bij de becijferingen voor tabel 8.1 is rekening gehouden met de belangrijkste belastingen, de premies voor de sociale verzekeringen en de sociale uitkeringen, en met het gebruik dat huishoudens maken van een groot aantal gesubsidieerde voorzieningen, zoals openbaar vervoer, huisvesting, onderwijs en gezondheidszorg. Het profijt van collectieve goederen, zoals openbaar bestuur, dijken en defensie, is niet aan huishoudens toegerekend. Kenmerkend voor deze goederen is dat ze alleen aan de collectiviteit van de gebruikers ter beschikking kunnen worden gesteld; iedereen profiteert ervan. Het is echter niet bekend in welke mate individuen met deze collectieve goederen zijn gebaat. Voor de presentatie zijn huishoudens op basis van hun secundaire inkomen als het ware in een lange rij gezet. De stoet begint met de 'dweren' met een laag inkomen, zoals studenten; de reuzen (miljonairs) sluiten de rij. Vervolgens zijn de deelnemers aan deze 'parade van Pen' in tien even grote groepen onderverdeeld: tien 10-procentgroepen.

*Tabel 8.1 Inkomensherverdeling in 1999 (procentuele aandeel van elke 10-procentgroep)*

| 10%-groep         | gini  | 1   | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7    | 8    | 9    | 10   |
|-------------------|-------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|
| Primair inkomen   | 0,567 | 0,5 | 2,3 | 3,0 | 5,5 | 6,4 | 8,3 | 10,8 | 13,5 | 18,6 | 30,9 |
| Secundair inkomen | 0,377 | 0,6 | 3,7 | 5,4 | 6,6 | 7,8 | 9,3 | 11,0 | 13,2 | 16,3 | 26,0 |
| Tertiair inkomen  | 0,378 | 0,6 | 4,3 | 6,3 | 6,5 | 8,0 | 9,4 | 10,9 | 12,8 | 15,7 | 25,5 |

Bron: Pommer en Jonker (2003)

De primaire inkomensverdeling blijkt tamelijk scheef te zijn. De 40 procent armste huishoudens verdient niet meer dan 11 procent van het totale primaire inkomen. Dit wordt verklaard doordat de eerste 10-procentgroep vrijwel geheel bestaat uit studenten, die weinig inkomen uit arbeid of vermogen hebben. Over het algemeen omvatten de eerste vier 10-procentgroepen weinig economisch actieven. Deze huishoudens zijn niet of nauwelijks ingeschakeld bij de geregistreerde nationale productie en zijn voor hun levensonderhoud aangewezen op inkomensoverdrachten van familie of de overheid. De 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens (in de tiende 10-procentgroep) heeft bijna 31 procent van het totale primaire inkomen.

Een vergelijking van de verdeling van de primaire inkomens met die van de secundaire inkomens laat slechts één conclusie toe: via de inkomstenbelasting en het stelsel van sociale zekerheid weet de overheid de inkomensverschillen in Nederland aanzienlijk te verkleinen. Het aandeel van de 40 procent van de huishoudens met de laagste inkomens schiet omhoog van 11 procent in het totale primaire inkomen tot ruim 16 procent in het totale secundaire inkomen. Het aandeel van de 10 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens neemt daarentegen af van 31 procent in het totale primaire inkomen tot 26 procent in het totale secundaire inkomen.

Vergelijking van de verdeling van de secundaire en de tertiaire inkomens leert dat beide tamelijk veel overeenkomst vertonen. Anders gezegd, kostprijsverhogende belastingen en aan de consumptie van goederen gebonden subsidies brengen slechts in beperkte mate een verdergaande herverdeling tussen 10-procentgroepen teweeg. Lagere inkomens profiteren weliswaar verreweg het meest van de overheidsuitgaven voor gezondheidszorg, maar hogere inkomens blijken in absolute zin het meeste profijt te hebben van overheidsuitgaven voor onderwijs, cultuur en wonen. De aandelen van de 20 procent van de huishoudens met de hoogste inkomens in het totale secundaire en het totale tertiaire inkomen ontlopen elkaar dan ook weinig (42 tegen 41 procent). De 40 procent van de huishoudens met de laagste inkomens heeft ruim 16 procent van het totale secundaire inkomen en bijna 18 procent van het totale tertiaire inkomen.

### 8.2.3 Activering en topinkomens

De bescheiden doelstellingen van het inkomensbeleid komen in algemene zin tot uiting in formuleringen in beleidsdocumenten zoals het zorg dragen voor een ‘evenwichtige inkomensontwikkeling’ en het bieden van ‘adequate bescherming tegen financiële risico’s’, in gevallen waarin mensen door ziekte, werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of andere oorzaken op een inkomensvoorziening zijn aangewezen. Vooral in de loop van de jaren negentig is de nadruk steeds meer komen te liggen op het activerende karakter van de sociale zekerheid:<sup>6</sup> inkomensbescherming mag mensen er niet van weerhouden om een betaalde baan te zoeken en te aanvaarden. Op het terrein van de inkomensontwikkeling streeft de overheid er niet expliciet naar om de inkomensverschillen te vergroten of te verkleinen. Het streven is al geruime tijd om de bestaande inkomensverhoudingen globaal in tact te laten. Wel bestaat toenemend maatschappelijk onbehagen over de ontwikkeling van de topsalarissen. De beloning (salaris plus prestatiebonus) van een kleine groep werknemers is in de afgelopen tien jaar aanzienlijk sterker toegenomen dan die van de rest van werkend Nederland. Het aandeel van de beloning van zeventuizend grootverdieners uit de top van het bedrijfsleven steeg tussen 1998 en 2006 van 1,3 tot 2 procent van de totale loonsom. Gemiddeld bedroeg hun brutobeloning in 2006 bijna 350.000 euro.<sup>7</sup> Ook na 2006 was sprake van een disproportionele stijging van salarissen en bonussen aan de top van de inkomenspiramide. Het maatschappelijke ongenoegen over deze ontwikkeling heeft de wetgever tot nu toe niet aangespoord tot grote activiteit. In de private sector mikt het kabinet op naleving van de zogeheten code-Tabaksblad, waarin onder meer staat dat gouden handdrukken niet hoger mogen zijn dan één jaarsalaris en dat bonussen gekoppeld dienen te zijn aan uitdagende en controleerbare doelen. De naleving van deze code is niet wettelijk afdwingbaar. Verder is een poging gedaan enkele uitwassen via fiscale maatregelen af te straffen. Met ingang van 2009 wordt extra belasting geheven (bij de werkgever!) over gouden handdrukken en pensioeninkoop (*backservice*) van meer dan € 500.000. Daarnaast wordt *carried interest* van bestuurders van hedge funds en private equity firms nu belast als arbeidsinkomen.<sup>8</sup>

6 Zie onderdeel 2.3 van dit boek.

7 Straathof, Groot en Möhlmann (2010).

8 Onduidelijk is in hoeverre deze heffing effectief is, omdat op de belastinginspecteur een zware bewijslast rust.

Wij maakten al melding van pogingen die recent zijn ondernomen om topinkomens in de (semi)collectieve sector aan banden te leggen.

### 8.3 Het nationale inkomen

Het nationale inkomen, dat de geldelijke tegenwaarde vormt van de nationale productie, beweegt per definitie mee met de economische groei. Het nationale inkomen is, gecorrigeerd voor de inflatie, in de periode 1997–2008 met gemiddeld  $2\frac{1}{2}$  procent per jaar toegenomen.<sup>9</sup> Deze groei was echter niet gelijkmatig gespreid in de tijd. In de periode 1997–2000 bedroeg hij jaarlijks gemiddeld bijna 5 procent, in de periode 2000–2005 gemiddeld minder dan 1 procent per jaar en in de periode 2005–2008 iets meer dan 2 procent per jaar.

Ongeveer 70 procent van het nationale inkomen valt momenteel aan huishoudens toe. Begin jaren negentig werd nog 85 procent van het nationale inkomen door huishoudens als primair inkomen verdiend, maar geleidelijk aan zijn bedrijven en overheden meer gaan delen in het totaal verdiende inkomen. Bedrijven vooral in de tweede helft van de jaren negentig en overheden tijdens de gehele waarnemingsperiode. In het aandeel voor huishoudens zijn tevens de rendementen van pensioenfondsen en levensverzekeraars begrepen, die eerst in de (verre) toekomst tot uitkering komen. Ook het aandeel dat deze institutionele beleggers voor huishoudens verdienen is geleidelijk afgenomen, van ruim 9 procent aan het begin van de jaren negentig tot ruim 6 procent in de tweede helft van de jaren nul.

Huishoudens betalen uit het verdiende inkomen premies en belastingen, en ze ontvangen sociale uitkeringen van de overheid en aanvullende pensioenuitkeringen. Per saldo resulteert het vrij beschikbare inkomen van huishoudens, dat in de Nationale rekeningen ook het toegerekend inkomen uit vermogen van pensioenpolishouders omvat. Begin jaren negentig deelden de huishoudens nog voor circa 65 procent in het beschikbare nationale inkomen, maar daarna is hun vrij beschikbare aandeel geleidelijk gedaald tot circa 55 procent in 2008. De rest van het inkomen komt beschikbaar voor bedrijven (11 procent) en de overheid (34 procent).

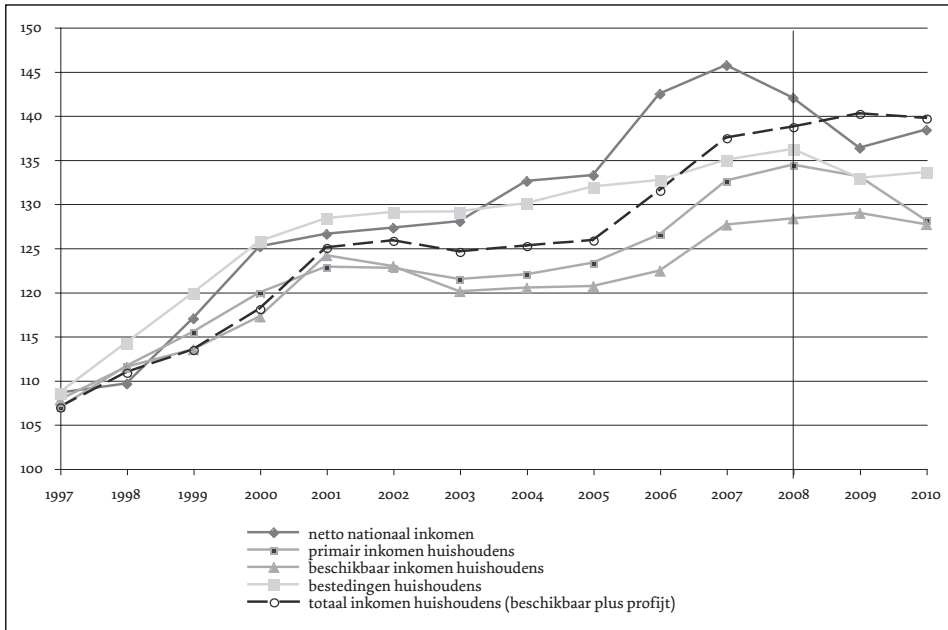
Het uitdijende beslag van de overheid op het beschikbare nationale inkomen wordt weerspiegeld in de groeiende beschikbaarheid van overheidsdiensten voor individuele huishoudens. Het gaat met name om de overheidsuitgaven voor zorg, onderwijs, cultuur, vervoer en wonen, posten die vallen onder de noemer 'profijt van de overheid'. Deze uitgaven zijn, gecorrigeerd voor de inflatie, in de periode 1997–2008 gestegen met gemiddeld 5 procent per jaar. Dit is ruimschoots het dubbele van de groei van het nationale inkomen (met  $2\frac{1}{2}$  procent per jaar) en de overheidsuitgaven voor collectieve goederen zoals defensie en openbaar bestuur (met  $2\frac{1}{4}$  procent per jaar). Het sterk toegenomen profijt van de overheid zien we terug in de lijn in figuur 8.1 die het totale inkomen van huishoudens weergeeft. Deze lijn representeert het beschikbare inkomen van huishoudens plus de overheidsuitgaven voor diensten die aan individuele huishoudens ten goede komen. In de beschouwde tienjarige periode groeide het vrij beschikbare inkomen van huishoudens met 1,6 procent per jaar. Door hier het profijt van de overheid bij te tellen, nemen de inkomens van huishoudens tussen 1996 en 2009 met 2,4 procent per jaar toe. In feite rukte de 'kostschooleconomie' op. Het vrij beschikbare, zelf te beste-

9 Het netto nationale inkomen is gelijk aan het bbp, onder aftrek van de afschrijving op productiemiddelen (de waardevermindering van de kapitaalgoederenvoorraad) en onder bijtelling van het uit het buitenland ontvangen inkomen.



den of te sparen inkomen van huishoudens bleef sinds 1997 ruim 10 procentpunten achter bij de ontwikkeling van het nationale inkomen. De rest van de groei is afgeroomd voor de financiering van via de overheid ter beschikking gestelde diensten. Het gaat hierbij vooral om de gezondheidszorg (jaarlijkse reële groei ruim 7%), openbare orde en veiligheid (ruim 5%) en onderwijs (ruim 3%)

Figuur 8.1 Reële nationale inkomens, 1997–2010 (indexcijfers, 1995 = 100)<sup>a</sup>



a. Cijfers voor 2009 en 2010 zijn ramingen.

Bron: CBS (StatLine; Nationale rekeningen); CPB (2010); SCP-bewerking

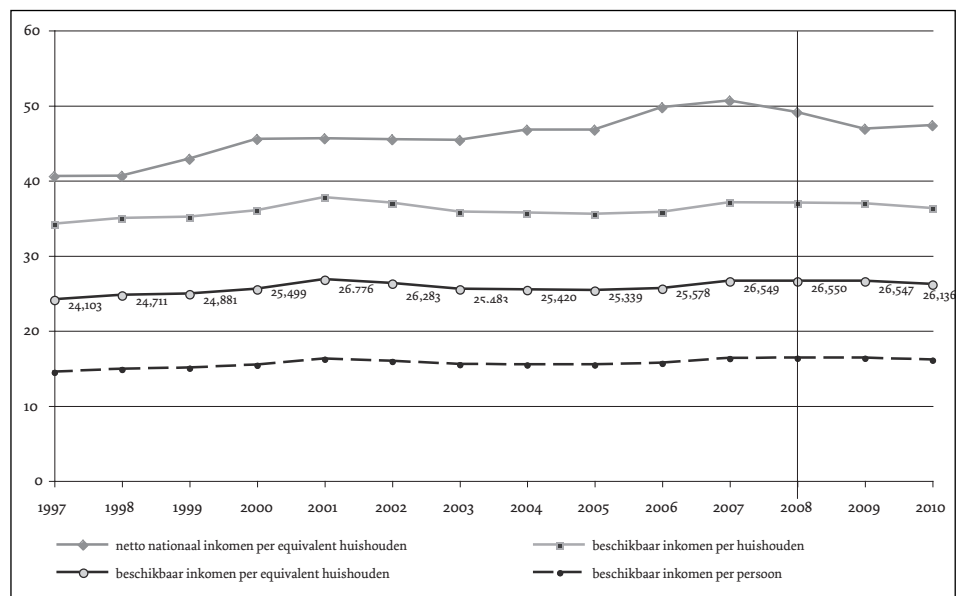
Huishoudens hebben een deel van de achterblijvende groei van hun vrij beschikbare inkomen gecompenseerd door in te teren op hun eerder gevormde besparingen of door schulden aan te gaan. Vooral in de jaren 2002–2005 lopen vrij beschikbare inkomens en bestedingen uiteen. Nadien lopen de bestedingen weer meer in de pas lopen met de zelf te besteden inkomsten. De intuïtie zegt dat huishoudens hechten aan een gelijkmatige ontwikkeling van de consumptieve bestedingen. Daarom zullen zij in ‘vette jaren’ naar verhouding niet al hun besteedbare inkomsten uitgeven, en in ‘magere jaren’ juist interen. Maar zulke verwachtingen hoeven niet te stroken met wat in werkelijkheid wordt waargenomen. Dat blijkt wel uit de cijfers voor 2009, toen huishoudens hun bestedingen hebben getemperd, terwijl hun inkomen vooralsnog op peil bleef. Verhalen over de kredietcrisis hebben mensen blijkbaar afgeremd in hun kooplust, terwijl het geld toch nog steeds op oude voet binnenstroomde.

Opmerkelijk is dat de scherpe daling van het nationale inkomen in 2009 niet heeft geleid tot een dienovereenkomstige daling van het beschikbare inkomen van huishoudens. Als bij het vrij beschikbare inkomen ook nog het profijt van de overheid wordt geteld, dan laat 2009 zelfs

nog een duidelijke groei van het inkomen van huishoudens te zien. Dit komt, doordat de gevolgen van de Grote Recessie pas met vertraging doorwerken bij huishoudens (werkloosheid) en, zoals in paragraaf 8.1 is toegelicht, doordat de overheidsuitgaven – met name die voor onderwijs, veiligheid en zorg – nog zijn blijven groeien. De particuliere huishoudens als groep hebben dus tot op heden hun welvaart zien toenemen. Dit is uiteraard anders voor de relatief beperkte groep werklozen en zelfstandigen, die hun werk door de kredietcrisis zijn kwijtgeraakt of die hun omzet en bedrijfswinst zagen kelderen.

De bevolkingsgroei maakt de spoeling van het beschikbare inkomen dunner. In totaal is het beschikbare inkomen in de periode 1997–2008 met 1,6 procent per jaar gestegen. Per hoofd van de bevolking nam het met slechts 1,1 procent per jaar toe en – door de voortgaande gezinsverdunding – per huishouden slechts met 0,7 procent (zie figuur 8.2). Dit betekent dat van de jaarlijkse groei van het vrij beschikbare inkomen 0,5 procentpunt opgaat aan de bevolkingsgroei en 0,4 procentpunt aan de toename van het aantal huishoudens ten opzichte van de bevolkingsgroei.

Figuur 8.2 Inkomensontwikkeling, 1997–2010 (in prijzen van 2008, x 1.000 euro)<sup>a</sup>



a. Cijfers voor 2009 en 2010 zijn ramingen.

Bron: CBS (StatLine, Nationale rekeningen); CPB (2010); SCP-bewerking

De koopkracht van het huishoudinkomen hangt onder andere af van de omvang en de samenstelling van het huishouden. Die koopkracht is in de loop van de tijd toegenomen door de dalende omvang van het gemiddelde huishouden: er zijn steeds minder monden te voeden. Daardoor kan een gemiddeld huishouden in 2010 met ruim 2 procent minder inkomen toe dan in 1997 om hetzelfde welvaartsniveau te bereiken. Dit betekent dat huishoudens in de periode 1997–2010 hun inkomen gemiddeld weliswaar met 6¼ procent zagen toenemen, maar dat hun

koopkracht door de gezinsverdunding nog eens met ruim 2 procent extra toenam tot 8½ procent (zie de lijn 'beschikbaar inkomen per equivalent huishouden' in figuur 8.2).

Deze koopkrachtwinst is met horten en stoten gemaakt. In de periode 1997–2001 bedroeg de vooruitgang in koopkracht jaarlijks 2,7 procent, in de periode 2001–2005 was daarentegen sprake van een licht koopkrachtverlies van –1,4 procent per jaar. Vanaf 2006 herstelt de koopkracht zich; tot 2009 wordt gemiddeld een verbetering van 1,6 procent per jaar gerealiseerd. In 2009 maakt de koopkracht pas op de plaats. In 2010 ondervinden huishoudens met vertraging de gevolgen van de kredietcrisis, die naar verwachting leiden tot een koopkrachtverlies van gemiddeld –1,5 procent. Per saldo is de koopkracht van huishoudens, uitgedrukt in euro's en het bestedingsniveau van een alleenstaande, gestegen van € 24.100 in 1997 naar € 26.550 in 2008. Na de stabilisatie in 2009 zakt de koopkracht van het inkomen van een gemiddeld huishouden in 2010 terug tot omstreeks € 26.135. Ondanks de kredietcrisis is dit historisch gezien nog altijd een hoog niveau.

## 8.4 Inkomens van huishoudens

Het inkomen van huishoudens valt op verschillende manieren te bepalen. In onderdeel 8.2.2 zijn al de begrippen primair, secundair en tertiair inkomen geïntroduceerd. Andere begrippen zijn: bruto-inkomen (primair inkomen plus ontvangen overdrachten, waarop zowel nog belastingen als werkgevers- en werknemerspremies in mindering moeten worden gebracht) en besteedbaar inkomen (secundair inkomen plus inkomensafhankelijke subsidies). Hoewel inkomen – hoe ook gedefinieerd – altijd wordt uitgedrukt in euro's, is het misleidend om geldinkomens zonder meer met elkaar te vergelijken. Het maakt immers nogal verschil of een alleenstaande een inkomen van € 20.000 te besteden heeft, of dat een gezien met drie opgroeiende kinderen hiervan moet rondkomen. Om geldinkomens beter vergelijkbaar te maken, kunnen zij worden gestandaardiseerd. Tabel 8.2 geeft voor enkele huishoudentypen het beloop van het gemiddelde besteedbare huishoudinkomen over de periode 1997–2007. Om verschillen in samenstelling van het huishouden te corrigeren zijn de bedragen eerst gestandaardiseerd<sup>10</sup> en vervolgens toegerekend aan de individuele leden van het huishouden. Door rekening te houden met inflatie zijn de inkomens ook door de tijd heen vergelijkbaar gemaakt. Alle inkomens zijn gegeven in het prijspeil van 2007.

In tabel 8.2 is de periode 1997–2007 onderverdeeld in vijf tijdvakken, die samenvallen met veranderingen in de economische conjunctuur en de werkloosheid. In de jaren 1997–2000 groeide de economie flink en daalde de werkloosheid sterk.<sup>11</sup> In 2001 en 2002 koelde de economie af, maar was de werkloosheid nog steeds laag. In 2001 vond ook een belastingherziening plaats waar de meeste burgers in behoorlijke mate van hebben geprofiteerd. In het daaropvolgende tijdvak 2002–2005 was aanvankelijk nauwelijks sprake van economische groei. Vanaf

10 Standaardisatie vindt globaal plaats op basis van de formule: gestandaardiseerd inkomen = besteedbaar inkomen  $\times$  (aantal volwassenen + 0,75  $\times$  aantal kinderen)<sup>0,45</sup>. Meer specifiek: de CBS-equivalentieschaal gaat uit van een eenpersoonshuishouden, die het gewicht 1 krijgt. Hieraan wordt 0,37 toegevoegd voor elke volgende meerderjarige. Per minderjarig kind wordt de factor afhankelijk van de rangorde van het kind opgehoogd met een waarde tussen 0,15 en 0,33.

11 De periode 1997–2002 is in twee afzonderlijke tijdvakken verdeeld met 2000 als gemeenschappelijk jaar. Omdat in 2000 een revisie van de inkomensstatistiek plaatsvond, zijn de inkomens van daaraan voorafgaande jaren niet goed vergelijkbaar met die van latere jaren. Voor het jaar 2000 heeft het Centraal Bureau voor de Statistiek zowel een gereviseerde als een ongereviseerde inkomensstatistiek vervaardigd.

2004 begon de economie zich te herstellen. De werkloosheid nam in dit tijdvak nog flink toe, omdat de arbeidsmarkt altijd met enige vertraging reageert op de ontwikkeling van de economie. In 2006 en 2007 zette de economische groei verder door en ontwikkelde de werkloosheid zich in gunstige richting. In het algemeen kan worden gesteld dat de inkomensontwikkeling in zoverre evenwichtig was dat alle huishoudenstypen er in de periode 1997–2007 gemiddeld op vooruit zijn gegaan, al was dat bij sommige groepen huishoudens en in bepaalde perioden meer dan bij andere (zie hieronder).

In de periode 1997–2000 ging de bevolking er gemiddeld  $6\frac{1}{4}$  procent in inkomen op vooruit. Dit geldt ook voor veel bevolkingsgroepen afzonderlijk. Enkele uitschieters, zowel naar boven als naar beneden, springen evenwel in het oog. In opwaartse richting is vooral de eerste generatie niet-westerse allochtonen er relatief fors op vooruitgegaan (met 12 procent). Het aanvangsniveau van deze huishoudens in 1997 was echter laag. Zij ontvingen gemiddeld ruim € 13.000 (in prijzen van 2007), tegen ruim € 19.000 voor de gehele bevolking.<sup>12</sup> De sterke inkomensgroei bij de eerste generatie niet-westerse allochtonen zorgde er voor dat dit verschil in 2000 relatief (iets) kleiner was geworden. Ditzelfde beeld, een laag beginniveau, gecombineerd met een relatief forse inkomensverbetering, is in mindere mate terug te vinden bij alleenstaanden (zowel jonger als ouder dan 65 jaar) en eenoudergezinnen (een stijging van 9 procent). Eenverdieners met kinderen en uitkeringsontvangers vormen de uitschieters naar beneden. Zij gingen er gemiddeld het minst op vooruit (respectievelijk 3 en 4 procent). Ook hun inkomen was in 1997 laag, vooral dat van de uitkeringsontvangers. Door de relatief geringe stijging nam hun inkomensafstand tot de rest van de bevolking nog enigszins toe.

In de periode 2000–2007 bedroeg de inkomensverbetering gemiddeld 11 procent. Duidelijk meer nam het inkomen toe van tweeverdieners met kinderen (18 procent) en in mindere mate dat van de eenoudergezinnen. Ook de eenverdieners met kinderen zijn er – anders dan in het tijdvak 1997–2000 – in deze periode meer dan gemiddeld op vooruit gegaan. De stijging van het inkomen van de eerste generatie niet-westerse allochtonen liep ongeveer in de pas met die van de gehele bevolking. Het gemiddelde inkomen van de tweede generatie allochtonen steeg met 15 procent. Duidelijk minder goed af waren de bijstandsonvangers en de eenverdieners zonder kinderen, met een gemiddelde inkomensverbetering van respectievelijk 6 en 5 procent. Het gemiddelde inkomen van tweeverdieners met kinderen lag in 2000 nagenoeg op hetzelfde niveau als dat van de gehele bevolking (ruim € 20.000). Na 2000 heeft deze groep afstand genomen van het algemene gemiddelde: € 24.000 voor tweeverdieners met kinderen, tegen € 22.700 voor de gehele bevolking. De stijging van het inkomen van eenoudergezinnen heeft hun relatieve positie sinds 2000 licht verbeterd: in 2000 gemiddeld € 13.400, in 2007 gemiddeld € 15.400. Bijstandsonvangers (€ 11.100 in 2000) beten al op een houtje. Door hun achterblijvende inkomensgroei raakten zij ten opzichte van de rest van de bevolking sinds 2000 verder achterop.

12 Dit bedrag is lager dan het vrij beschikbaar inkomen per equivalent huishouden in figuur 8.2, omdat het laatstbedoelde vrij beschikbaar inkomen ook het toegerekend inkomen uit vermogen van pensioenpolishouders omvat.

Tabel 8.2 Gestandaardiseerd inkomen van huishoudens naar achtergrondkenmerken, 1997–2007  
(in € van 2007 x 1.000)<sup>a,b</sup>

|                                                               | niveau |               | Inkomensmutatie (%) |               |               |               |                   | niveau |
|---------------------------------------------------------------|--------|---------------|---------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------|--------|
|                                                               | 1997   | 1997/<br>2000 | 2000/<br>2002       | 2002/<br>2005 | 2005/<br>2007 | 2000<br>/2007 | 2007 <sup>c</sup> |        |
| <i>Inkomenskwartiel</i>                                       |        |               |                     |               |               |               |                   |        |
| 1e kwartiel                                                   | 9,8    | 7             | 5                   | −3            | 6             | 8             | 11,6              |        |
| 2e kwartiel                                                   | 15,1   | 6             | 5                   | −1            | 6             | 11            | 17,4              |        |
| 3e kwartiel                                                   | 20,4   | 6             | 5                   | −2            | 6             | 9             | 23,0              |        |
| 4e kwartiel                                                   | 31,5   | 7             | 6                   | 0             | 8             | 14            | 38,8              |        |
| <i>Samenstelling huishouden</i>                               |        |               |                     |               |               |               |                   |        |
| – alleenstaande <65 jaar                                      | 15,8   | 9             | 6                   | −4            | 7             | 9             | 18,6              |        |
| – alleenstaande > 65 jaar                                     | 16,4   | 9             | 4                   | 2             | 3             | 9             | 19,0              |        |
| – eenoudergezin                                               | 12,3   | 9             | 8                   | −1            | 8             | 15            | 15,4              |        |
| – paar <65 jaar, zonder kinderen, eenverdieners <sup>d</sup>  | 19,5   | 5             | 5                   | −1            | 2             | 5             | 21,5              |        |
| – paar <65 jaar, zonder kinderen, tweeverdieners <sup>d</sup> | 26,0   | 5             | 7                   | −1            | 7             | 13            | 29,9              |        |
| – paar <65 jaar, met kinderen, eenverdieners <sup>d</sup>     | 15,7   | 3             | 3                   | 5             | 7             | 15            | 18,5              |        |
| – paar <65 jaar, met kinderen, tweeverdieners <sup>d</sup>    | 19,7   | 6             | 6                   | 0             | 11            | 18            | 24,0              |        |
| <i>Voornaamste inkomensbron</i>                               |        |               |                     |               |               |               |                   |        |
| – winst                                                       | 25,5   | 5             | 1                   | 4             | 8             | 12            | 30,9              |        |
| – loon                                                        | 20,9   | 5             | 7                   | −2            | 5             | 10            | 23,4              |        |
| – uitkering                                                   | 11,6   | 4             | 4                   | −1            | 7             | 9             | 14,0              |        |
| – WW-uitkering                                                |        |               | 1                   | −9            | 19            | 10            | 17,5              |        |
| – arbeidsongeschiktheidsuitkering                             |        |               | 4                   | 0             | 6             | 11            | 15,8              |        |
| – bijstandsuitkering                                          |        |               | 4                   | −3            | 6             | 6             | 11,8              |        |
| – pensioen <65 jaar <sup>e</sup>                              | 19,8   | 6             | 6                   | 1             | 6             | 14            | 22,1              |        |
| – pensioen 65 jaar en of ouder                                | 17,4   | 7             | 4                   | 2             | 4             | 11            | 19,6              |        |
| <i>Etniciteit</i>                                             |        |               |                     |               |               |               |                   |        |
| – autochtonen                                                 | 19,7   | 6             | 6                   | −1            | 7             | 12            | 23,3              |        |
| – allochtonen, westers, 1e generatie                          | 18,5   | 8             | 5                   | −2            | 5             | 8             | 21,6              |        |
| – allochtonen, westers, 2e generatie                          | 19,6   | 7             | 7                   | −3            | 6             | 10            | 22,9              |        |
| – allochtonen, niet-westers, 1e generatie                     | 13,5   | 12            | 5                   | −3            | 8             | 11            | 16,8              |        |
| – allochtonen, niet-westers, 2e generatie                     | 13,3   | 8             | 5                   | −4            | 14            | 15            | 17,1              |        |
| Alle huishoudens                                              | 19,2   | 6             | 6                   | −1            | 7             | 11            | 22,7              |        |

a. Exclusief huishoudens in tehuizen en inrichtingen.

b. De inkomensstatistiek is gereviseerd in 2000. Hierdoor zijn de cijfers uit de reeks 1997–2000 niet geheel vergelijkbaar met die uit de reeks 2000–2007.

c. Voorlopige cijfers.

d. Kinderen: minderjarige kinderen (0–17 jaar).

e. Inclusief Anw-uitkering en VUT/prepensioen.

Bron: CBS (IPO 1997–2007); SCP-bewerking

De binnen de periode 2000–2007 onderscheiden tijdvakken laten enkele interessante verschillen tussen de diverse groepen zien. De mindere jaren na 2002 raakten vooral het inkomen van mensen met een WW-uitkering (een daling van 9 procent). Opvallend is de toename in deze periode van het inkomen van de eenverdieners met kinderen (5 procent). Deze mutaties zijn moeilijk te duiden; mogelijk zijn zij een gevolg van samenstellingseffecten (een groter aandeel mensen met een laag loon of een langdurige uitkering).

De jaren 2006 en 2007 compenseerden het verlies van de voorafgaande jaren bij de groep met een WW-uitkering (+19 procent) en de tweede generatie niet-westerse allochtonen (+14 pro-

cent) ruimschoots. Ook het inkomen van de tweeverdieners met kinderen nam met 11 procent fors toe. Eenverdieners zonder kinderen profiteerden het minst van de economische opleving (een toename van 2 procent).

De cijfers in tabel 8.2 hebben betrekking op trends in het gemiddelde inkomen van brede groepen mensen gedurende een periode van tien jaar. Het is niet mogelijk om de in kaart gebrachte ontwikkelingen rechtstreeks in verband te brengen met door de overheid gevoerd inkomensbeleid. Daarvoor zijn de volgens bepaalde criteria (leeftijd, etniciteit en zo meer) afgebakende groepen in andere opzichten (opleidingsniveau, sector van werkzaamheid en zo verder) veel te divers van samenstelling. In onderdeel 8.2.1 is beklemtoond dat – gegeven de reeds door de overheid bewerkstelligde herverdeling van inkomens – de directe invloed van bijkomende overheidsmaatregelen op brede trends in de inkomensverdeling hoogstwaarschijnlijk betrekkelijk beperkt blijft. De hier gepresenteerde resultaten vormen verder in algemene zin een waarschuwing tegen lichtvaardig gebruik van koopkrachtoverzichten om algemene veranderingen in de inkomenspositie van doelgroepen van het beleid te traceren.

## 8.5 Inkomensongelijkheid en armoede

De scheefheid van de verdeling van inkomens over de bevolking laat zich samenvatten in ongelijkheidsmaatstaven, zoals de bekende Gini-coëfficiënt en de Theil-coëfficiënt (tabel 8.3). Bij deze maatstaven is in 2000 een trendbreuk zichtbaar door de revisie van het beschikbare gegevensbestand, het Inkomenspanelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Tussen 1997 en 2000 bleef de inkomensongelijkheid volgens beide maatstaven vrijwel constant. In de 21<sup>e</sup> eeuw neemt de ongelijkheid licht toe. De Gini-coëfficiënt loopt op van 0,242 in 2000 tot 0,251 in 2007. De Theil-coëfficiënt stijgt in deze periode van 0,111 naar 0,120. Bij de interpretatie van IPO-gegevens valt te bedenken dat dit bestand hoofdzakelijk is gebaseerd op gegevens van de Belastingdienst. Hierdoor wordt hoogstwaarschijnlijk een deel van de toegenomen inkomensongelijkheid gemist. Ten eerste blijft de in de beschouwde periode aanzienlijke (on)gerealiseerde waardestijging van eigen woningen en aandelenportefeuilles buiten het zicht, omdat particuliere vermogenswinsten als uitvloeisel van het wettelijke inkomensbegrip onbelast blijven en dus niet in de statistiek worden waargenomen. Ten tweede worden de winsten die zelfstandigen oppotten in hun besloten vennootschap(pen) eerst in de statistiek waargenomen wanneer zij als genoten voordeel uit ‘aanmerkelijk belang’ in box 2 in de heffing worden betrokken. Het grootste deel van deze winsten wordt feitelijk opgepot en eerst in de zeer verre toekomst belast en statistisch waargenomen, als de bedoelde winsten ten minste niet via belastingbesparende constructies definitief buiten de greep van de fiscus worden gehouden.

Ook de onderkant van de inkomensverdeling laat een tamelijk stabiel beeld zien. Volgens het basisbehoeftecriterium van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) leeft steeds ongeveer 3 à 3,5 procent van de bevolking in armoede. Bij toepassing van het ruimere niet-veel-maar-toereikend-criterium is sprake van een lichte afname van het aandeel arme personen. Voorbijgaand aan de trendbreuk in 2000 gaat het om een daling van ruim 2 procentpunten tussen 1997 en 2007. In de periode 1997–2000 daalde het percentage arme eenoudergezinnen relatief fors, van 31,3 naar 26,8 procent. Eenzelfde trend waar te nemen bij het aantal niet-westerse allochtonen: het percentage van hen dat in armoede leefde zakte van 25,8 tot 20,2 procent.

Tussen 2000 en 2007 verminderde de armoede vooral onder uitkeringsontvangers (van 27,1 naar 22,5 procent), terwijl de positie van de niet-westerse allochtonen verder verbeterde (van 17,9 naar 13,7 procent). Opvallend is het geringe percentage 65-plussers dat zich onder de armoedegrens bevindt (ruim 4 procent in 1997, slechts 2 procent in 2007). Het aandeel arme kinderen nam zowel tussen 1997 en 2000 als tussen 2000 en 2007 met ruim een procentpunt af.

In tabel 8.3 is ook het aandeel in het totale inkomen van de rijkste 10 procent opgenomen. Dit aandeel blijft in de jaren na 2000 met ruim 21 procent tamelijk constant. In 2007 is volgens de voorlopige cijfers sprake van een toename tot 22,5 procent.

Tabel 8.3 *Inkomensongelijkheid, armoede en rijkdom van personen 1997–2007<sup>a</sup>*

|                                                                   | 1997  | 2000<br>(voor<br>revisie) | 2000<br>(na<br>revisie) | 2002  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007 <sup>b</sup> |
|-------------------------------------------------------------------|-------|---------------------------|-------------------------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| <i>Inkomensongelijkheid</i>                                       |       |                           |                         |       |       |       |       |                   |
| Gini-coëfficiënt                                                  | 0,228 | 0,229                     | 0,242                   | 0,241 | 0,244 | 0,245 | 0,241 | 0,251             |
| Theil-coëfficiënt                                                 | 0,085 | 0,087                     | 0,111                   | 0,107 | 0,110 | 0,110 | 0,106 | 0,120             |
| <i>Armoede (aandeel van personen, procenten)</i>                  |       |                           |                         |       |       |       |       |                   |
| Volgens basisbehoeftecriterium <sup>c</sup>                       | 3,6   | 3,6                       | 2,9                     | 3,2   | 3,5   | 3,4   | 3,1   | 3,0               |
| Volgens niet-veel-maar-toereikend-criterium <sup>c</sup>          | 7,0   | 6,4                       | 5,4                     | 5,7   | 5,9   | 5,9   | 5,0   | 4,7               |
| – eenoudergezinnen                                                | 31,3  | 26,8                      | 21,5                    | 22,0  | 20,6  | 22,5  | 20,0  | 19,4              |
| – uitkeringsontvangers                                            | 32,7  | 30,3                      | 27,1                    | 26,2  | 25,4  | 26,3  | 22,5  | 22,5              |
| – niet-westerse allochtonen                                       | 25,8  | 20,2                      | 17,9                    | 16,9  | 17,3  | 17,1  | 14,9  | 13,7              |
| – kinderen (0-17 jaar)                                            | 10,6  | 9,5                       | 8,2                     | 8,8   | 9,0   | 8,8   | 7,4   | 7,0               |
| – alleenstaanden                                                  | 12,0  | 10,0                      | 9,2                     | 8,8   | 8,7   | 9,2   | 8,3   | 7,8               |
| – 65-plussers                                                     | 4,2   | 3,6                       | 3,3                     | 2,9   | 2,4   | 2,5   | 2,0   | 2,0               |
| <i>Rijkdom (procenten)</i>                                        |       |                           |                         |       |       |       |       |                   |
| Aandeel van de rijkste 10 procent in het totale verdiende inkomen | 18,8  | 19,5                      | 21,1                    | 21,0  | 21,3  | 21,6  | 21,3  | 22,5              |

a. De inkomensstatistiek is gereviseerd in 2000. Hierdoor zijn cijfers uit de reeks 1997–2000 niet geheel vergelijkbaar met die uit de reeks 2000–2007.

b. Voorlopige cijfers.

c. Zie: Soede en Vrooman (2008).

Bron: CBS (IPO1997–2007); SCP-bewerking

Al met al lijkt in de periode 1997–2007 inderdaad sprake te zijn van een tamelijk evenwichtige inkomensontwikkeling. Sommige groepen, met name de tweeverdieners zonder kinderen, is het wat beter vergaan dan andere, zoals de eenverdieners zonder kinderen en de ontvangers van een bijstandsuitkering. In hoeverre dit stabiele beeld de komende jaren standhoudt, is de vraag. Het aantal werklozen zal sterk toenemen, en de indexatie van de aanvullende pensioenen staat onder druk – in een aantal gevallen zijn de pensioenen al (grotendeels) bevroren. Het zal moeten blijken of, en zo ja, in hoeverre de inkomensgevolgen van de economische neergang de komende jaren evenwichtig onder de huishoudens verdeeld kunnen worden.

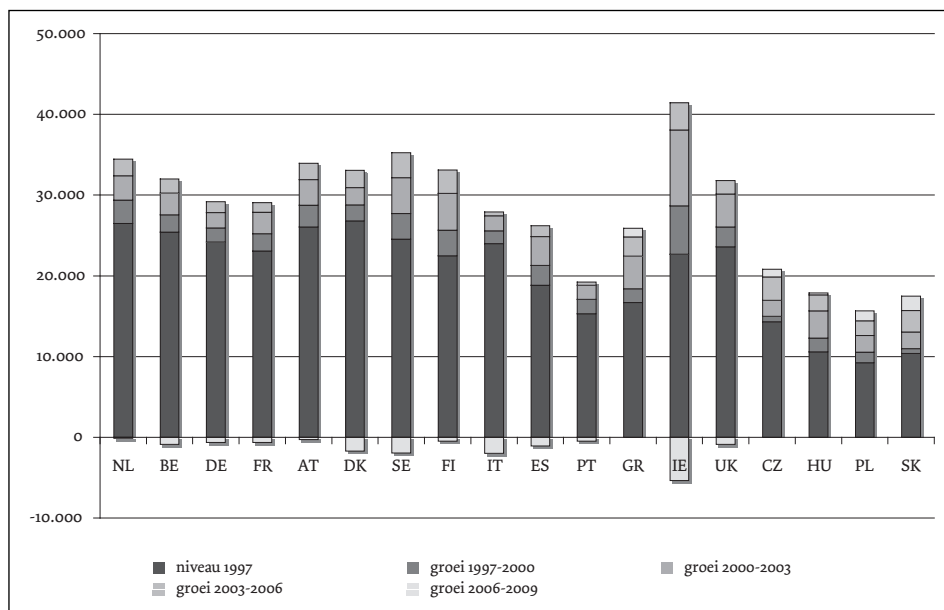
## 8.6 Internationale vergelijking

Op economisch gebied scoort Nederland binnen Europa betrekkelijk goed, zowel in termen van welvaart als van werkgelegenheid. Verschillen in welvaart tussen landen worden doorgaans uitgedrukt met behulp van het bruto binnenlands product (bbp) per inwoner. Bij zo'n

internationale vergelijking pleegt te worden gecorrigeerd voor verschillen in koopkracht tussen landen in opeenvolgende jaren.

In 1997 varieerde het bbp per inwoner in de Noord- en Midden-Europese landen van \$ 22.500 (Finland) tot \$ 27.000 (Denemarken); zie de onderste reeks in figuur 8.3. Ons land nam achter Denemarken de tweede positie in. Van de Zuid-Europese landen haalt alleen Italië het Noord- en Midden-Europese niveau. Gerekend vanaf 1997 maakte Ierland binnen de EU-15 veruit de sterkste economische groei door, met gemiddeld 3,9 procent per jaar, wat het eiland in dit opzicht een koppositie bezorgde. Wel heeft Ierland van alle in de figuur vermelde landen de grootste terugslag van de kredietcrisis ondervonden. Op kleine afstand volgen Griekenland en Finland, met een economische groei per hoofd van 3,7 respectievelijk 3,2 procent per jaar. Nederland doet het vervolgens met een gemiddelde groei van 2,2 procent per jaar bepaald niet slecht. Hierdoor nam ons land in 2009 opnieuw de tweede positie in, maar nu achter Ierland. Opmerkelijk is de verhoudingsgewijs zeer matige groei van de welvaart in Italië en de relatief sterke groei bij de nieuwe toetreders uit Oost-Europa.

Figuur 8.3 Bbp per inwoner, 1997–2009 (in \$ en constante koopkracht)<sup>a</sup>



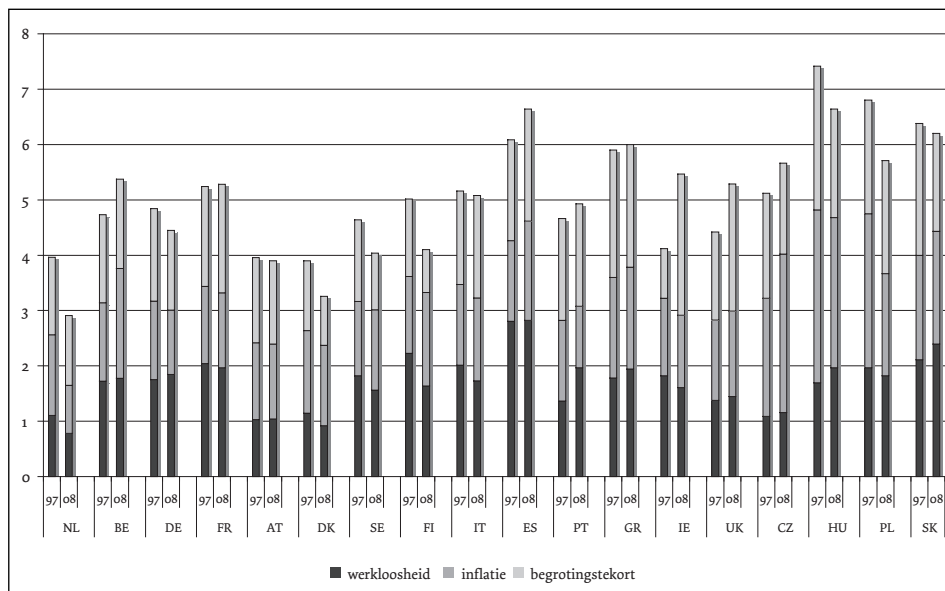
a. Cijfers voor 2009 en 2010 zijn ramingen.

Bron: OECD (2009)

Behalve aan de hand van de productie per hoofd, kan de welvaart van een land ook worden afgemeten aan het niveau van de werkloosheid, de geldontwaarding en het begrotingstekort van de overheid. Deze indicatoren kunnen worden gestandaardiseerd en vervolgens bij elkaar worden opgeteld, waarmee ze functioneren als *misère-index*. Het gemiddelde rapportcijfer per jaar dat dan resulteert is 5, op een schaal van 0 tot 10, waarbij 8 als een heel slechte en 2 als een heel goede prestatie kan worden aangemerkt (figuur 8.4). Door deze manier van indexeren ontstaan uitsluitend relatieve verschillen tussen landen en tussen jaren.



Figuur 8.4 Misère-index, 1997 en 2008 (gestandaardiseerd met gelijke gewichten)



Bron: OECD (2009)

In 2008 had Nederland de gunstigste score op de misère-index. Zowel het niveau van de werkloosheid als dat van de inflatie hoorde tot de laagste op het Europese continent. Ook het begrotingstekort bleef in verhouding binnen de perken, zij het dat Nederland hierbij geen koppositie innam. Ook Denemarken scoort relatief gunstig. Opmerkelijk is de slechte score van de Zuid-Europese landen (met name Spanje en Griekenland) en de Oost-Europese landen (met name Hongarije). Maar ook in West-Europa vallen België en Frankrijk, gezien hun matige score, bepaald niet te benijden. België kampt vooral met hoge inflatie en Frankrijk met hoge werkloosheid, terwijl beide landen een omvangrijk begrotingstekort registreren. Opvallend is ten slotte de sterk verslechterde positie van Ierland, dat recentelijk werd geconfronteerd met aanzienlijke begrotingstekorten.

De vergelijking tussen 1997 en 2008 geeft alleen relatieve stijgingen en dalingen weer, op een schaal die in beide jaren op gemiddeld 5 uitkomt. Uit deze vergelijking blijkt dat Nederland ook in dit opzicht goed scoort. En opnieuw benadert Denemarken nog het beste de Nederlandse prestaties. De overige Scandinavische landen presteren eveneens behoorlijk. Spanje figureert, mét Hongarije, Slowakije en Griekenland, in 2008 in de Europese achterhoede.

## Literatuur

- Caminada, C.L.J., en E.J. Pommer (2004), *Inkomensverdeling: trends en beleid*, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 177-203
- Centraal Planbureau (2010), *Centraal Economisch Plan 2010*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Musgrave, R.A. (1959), *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill
- OECD (2009), *Economic Outlook. June 2009*, Paris: OECD Publishing

- Pommer, E.J., en J.J.J. Jonker (2003), *Profijt van de overheid. De personele verdeling van gebonden overheidsuitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Soede, A.J., en J.C. Vrooman (2008), *Beyond the breadline*, SCP-special 16, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Straathof, S.M., S.P.T. Groot, en J.L. Möhlmann (2010), *Hoge bomen in de polder. Globalisering en topbeloningen in Nederland*, CPB Document 199, Den Haag: Centraal Planbureau

# Trefwoordenregister

## A

afdracht per lidstaat van de EU 101  
aftrekposten 120  
Algemene Ouderdomswet 50  
algemene uitkering (uit gemeentefonds, provinciefonds) 87  
Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) 70  
Allowance for Business Capital (ABC) 123  
Allowance for Corporate Equity (ACE) 123  
Annual Activity Report (AAR) 104  
AOW-premievrijstelling voor 65-plussers 121  
arbeidskorting 122  
arbeidsmarkt 56  
arbeidsmarktbeleid 51, 53, 54  
arbeidsongeschikten 60  
arbeidsparticipatie 57  
arbeidsvoorziening 52, 63  
armoede 158  
armoedeval 118  
AWBZ-uitgaven 74

## B

bbp per inwoner 160  
bedrijfstoeslagen 139  
begrotingsdiscipline 34  
begrotingssaldo 29

beroepsbevolking 56  
Besluit begroting en verantwoording gemeenten en provincies 83  
bni-afdracht 100  
brede doeluitkeringen 87  
bruto binnenlands product (bbp) 29, 148  
bruto nationaal inkomen (bni) 99  
btw-middelen (van de EU) 100  
budgetdisciplinesectoren 31  
Budgettair Kader Zorg (budgetdiscipline-sector) 33, 38, 69, 79

## C

Centraal Planbureau (CPB) 42  
Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) 50  
code-Tabaksblat 151  
collectieve uitgaven 43, 70  
collectieve uitgaven voor openbaar bestuur 43  
collectievelastendruk 79  
collectievelastenpeil 32  
collectieve-uitgavenquote 31, 43  
Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden 89  
Commissie-Bakker 65  
Commissie-Van Aartsen 89  
Comprehensive Business Income Tax (CBIT) 123

consumptiebelasting 130

curatieve zorg 71

## D

decentraal belastinggebied 88

decentralisatie-uitkering 87

Déclaration d'Assurance 110

decollectivisering 53

deeltijd-WW 29

diagnosebehandelcombinatie 71

directe inkomenstoeslagen (voor boeren) 140

draagkrachtbeginsel 118

## E

economische integratie 133

efficiencykortingen 77

eigen bijdrage 76

eigen risico 78

EU-begroting 100

Euro Health Consumer Index 71

Europese Commissie 103

Europese Rekenkamer 110

exportsubsidies 138

## F

feitelijk begrotingssaldo 31, 37, 43

Financiële Perspectieven 141

fiscale eigenwoningregime 126

fiscalisering (van volksverzekeringen) 120,  
149

## G

geestelijke gezondheidszorg 79

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 135

gemeentefonds 43, 87, 88

gemeentelijk koppengeld 90

gemeentelijke opcenten op de inkomsten-  
belasting 90

gemeenten 43, 75, 81

gezinsverdunding 154

gezondheidszorg 69

Grote Recessie 28, 148

## H

heffingskortingen 122

heroverwegingswerkgroepen 71

houdbaarheidsdiscussie 46

houdbaarheidstekort 37, 45

hypotheekrenteaftrek 127

## I

indicatiestelling 75

ingezetenenomslag 92

inkomen 117, 147

inkomensafhankelijke regeling(en) 118

inkomensherverdeling 150

inkomensongelijkheid 158

inkomstenbelasting 119

inkomstenindicator 35

inkomstenkader 35

inschrijftarief bij de huisarts 78

integratie-uitkering 87

Interne Auditdienst 104

interventieprijs 138

invoerheffingen 139

## J

jonggehandicapten 65

## K

kilometerheffing 91

koopkracht 29, 154

kostschooleconomie 153

## L

landbouwbeleid 103

landbouwsubsidies 109

langdurige zorg 71, 74

levensloopvrijstelling 128

lidstaatverklaring 113

Lissabonbeleid van de EU 99

loonsomheffing 119

## M

macrobudgettering ziekenhuizen 72

macro-economische progressiefactor 32, 43

macronacalculatie 70  
 markt- en prijsbeleid voor landbouw-  
   producten 138  
 marktsturing 53  
 methode-Delfland 92  
 microlastendruk 35  
 misère-index 160  
 modulatie 139

## N

nationale inkomen 152  
 nettobetalingspositie van Nederland (in de  
   EU) 142  
 nettoparticipatiegraad 57  
 New Public Management 53  
 noemereffect 31

## O

OLAF 107  
 omkeerregel 125  
 omslagstelsel 149  
 ondernemingswinstbelasting 124  
 ongelijkheidsmaatstaven 158  
 ongewijzigd beleid 42  
 onroerendezaakbelasting 88  
 ontvangsten van gemeenten 83  
 ontvangsten van provincies 86  
 overheidsschuld 29, 43  
 overige eigen middelen (van decentrale over-  
   heden) 83

## P

pakketverkleining (van zorgverzekering) 78  
 personele inkomensverdeling 148  
 persoonsgebonden budget 75  
 plattelandsbeleid 140  
 preferentiebeleid bij geneesmiddelen 77  
 premieheffing volksverzekeringen 120  
 prestatiebekostiging 71  
 primair inkomen 150  
 primaire inkomensverdeling 150  
 prisoner's dilemma (bij ziekenhuizen) 72  
 profijt van collectieve goederen 150

profijs van de overheid 152  
 provinciefonds 43, 87, 88  
 provincies 43, 81

## R

Raad voor Werk en Inkomen (RWI) 53  
 re-integratie 63  
 re-integratieactiviteiten 51  
 rekeningrijden 91  
 renteaftrek (van ondernemingen) 123  
 revenue sharing 89  
 rijksbegroting in enge zin (Rbg-eng) 34

## S

schijfkruij 41  
 secundair inkomen 150  
 signaalwaarde 37  
 sluipende fiscalisering 74  
 sociale partners 53  
 sociale uitkeringen 49  
 Sociale Verzekeringsbank 50  
 sociale zekerheid 51, 53, 56  
 Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (budget-  
   discipline sector) 34  
 specifieke uitkeringen (aan decentrale over-  
   heden) 84, 86, 87  
 standaardisatie van inkomens 155  
 structureel begrotingssaldo 31, 36, 43  
 structuurfondsen 140  
 Syntheseverslag 107

## T

tarieven van waterschapshoeffingen 94  
 tertiair inkomen 150  
 topsalarissen 151  
 toptarief van de inkomstenbelasting 149  
 trendmatig begrotingsbeleid 33

## U

uitgaven sociale zekerheid 59  
 uitgaven van gemeenten 82  
 uitgaven van provincies 84  
 uitgavenkader 33, 31

uitkeringsontvangers 58  
 uitkeringsvolume 59  
 Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV) 50  
 uitvoeringskosten 61, 62  
 uniform btw-tarief 121

zuiveringsheffing 93  
 Zvw-premies 36

## V

vennootschapsbelasting 122  
 verantwoordelijkheidsverdeling in de sociale zekerheid 54  
 verdelingsfunctie van de overheidsfinanciën 147  
 vermogensrendementsheffing 129  
 vermogenstoets in de AWBZ 76  
 verpleeg- en verzorgingshuizen 76  
 verzameluitkeringen 87  
 vlaktaks 119

## W

Wajong 65  
 waterschappen 91  
 waterschapsheffing 91  
 waterschapslasten voor huishoudens 95  
 watersysteemheffing 93  
 werkloosheid 29, 57  
 Werkloosheidswet 50, 65  
 werknemersverzekeringen 56  
 Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 75  
 Wet modernisering waterschapsbestel 93  
 WOZ-waarde 94

## Z

zelfstandigen zonder personeel 29, 123  
 ziekenhuisuitgaven 72  
 ziekenhuiszorg 71  
 Ziektewet 65  
 zorgpremie 73, 120  
 zorguitgaven 38, 39, 44, 69  
 zorgverzekeraars 71  
 Zorgverzekeringswet (Zvw) 36, 70, 73

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010* houdt het financieel-economische beleid van de rijksoverheid, de lagere overheden en de Europese Unie kritisch tegen het licht. Traditiegetrouw gaan de eerste vijf hoofdstukken over de overheidsfinanciën en de economie, de sociale zekerheid, de gezondheidszorg, de decentrale overheden en de Europese Unie. Verder bevat deze achtste editie van het Jaarboek hoofdstukken over het fiscale stelsel van de toekomst, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU, en het inkomensbeleid.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010* is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in de ontwikkeling van de openbare financiën, professioneel of gewoon uit belangstelling.

**Sdu** UITGEVERS

ISBN 978 90 12 13486 6



9 789012 134866