

Jaarboek Overheidsfinanciën 2012

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie)

Jaarboek Overheidsfinanciën 2012

J.H.M. Donders en C.A. de Kam (redactie)

Sdu Uitgevers
2012

Meer informatie over deze uitgave kunt u krijgen bij:

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Postbus 95328

2509 CH Den Haag

tel.: 070 - 342 73 59

www.wimdreesstichting.nl

© 2012, Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, Den Haag

Omslagontwerp: Villa Y, Den Haag

Zetwerk: Studio Typeface, Lelystad

ISBN: 978 90 12 57669 7

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 11

Auteurs 27

Afkortingen 29

1 De Nederlandse economie in mineur 33

J.H.M. Donders

2 Overheidsfinanciën 55

C.A. de Kam

3 Sociale premies als koopkrachtknoppen 77

M.D.A.C. Gielen, S.J. Ottens en D.J. van Vuuren

4 Gezondheidszorg en overheidsfinanciën 93

C.A. de Kam

5 Decentrale overheden 111

G.A. van Nijendaal

6 Uitvoering subsidies 137

R.J.M. Creusen en C.J.J.M. Stoop

7 Belastingfaciliteiten 157

C.L.J. Caminada en A.P. Ros

8 Energiesubsidies 183

R.W.A. Roosdorp

9 Subsidie voor geluksbeleid? 203

H.J.J. Stolwijk

Register 221

Woord vooraf

In het najaar van 2011 hebben gekozen vertegenwoordigers van de Nederlandse bevolking ermee ingestemd aan het uitvoerend apparaat van de overheid een budget van 310 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 tienduizenden 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 nodig zijn en hoe die uitgaven zullen 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 daaraan ten grondslag liggende 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 het tiende in de reeks. De WDS ontplooit haar activiteiten met de bedoeling het publieke debat over de uitgaven en de inkomsten van de overheid te stimuleren, door resultaten van onafhankelijk en wetenschappelijk integer onderzoek van de openbare financiën in bredere kring bekendheid te geven.

Behalve dit jaarboek, geeft de Stichting met dat doel het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* uit. Iedere belangstellende kan de sinds 2006 verschenen afleveringen van het tijdschrift langs elektronische weg raadplegen via de website van de Stichting: www.wimdrees-stichting.nl.

Daarnaast organiseert de Stichting debatbijeenkomsten en zijn inmiddels vijf monografieën in de reeks Dreesforum verschenen.

Invalshoek en structuur van het jaarboek

Deze tiende aflevering van het jaarboek heeft grotendeels de inmiddels gebruikelijke opzet. Opnieuw zijn de hoofdstukken gegroepeerd in twee blokken.

Het eerste blok is georganiseerd naar bestuurslagen (het Rijk, decentrale overheden) en naar sectoren (sociale zekerheid en zorg). Het omvat vijf hoofdstukken. Het openingshoofdstuk presenteert een samenvattend beeld van overwegend teleurstellende ontwikkelingen in de Nederlandse economie. Die raken de financiën van de collectieve sector tamelijk hard (hoofdstuk 2). Vervolgens krijgen twee van de drie budgetsectoren afzonderlijk aandacht. In het derde hoofdstuk de sociale zekerheid, in het vierde hoofdstuk de collectief gefinancierde gezondheidszorg. Hoofdstuk 5 behandelt aspecten van de financiële positie van provincies, gemeenten en waterschappen. Dit jaar ontbreekt een afzonderlijk hoofdstuk over de financiën van de Europese Unie. De Europese schulden crisis krijgt echter aandacht in hoofdstuk 1. Voor uiteenzettingen over de recent door Brussel aangescherpte begrotingsregels en de controle op de uitvoering van Europese subsidieregels wordt verwezen naar artikelen in de lopende jaargang van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën*.¹

Het tweede blok omvat traditiegetrouw bijdragen over enkele specifieke beleidsterreinen. Ditmaal zijn – mede geïnspireerd door een rapport van de Algemene Rekenkamer² – door de overheid verstrekte subsidies daarbij de centrale invalshoek. Belangrijke veranderingen bij de (verantwoording over de) uitvoering van subsidieregelingen passeren in hoofdstuk 6 de revue. In hoofdstuk 7 krijgen subsidies in de vorm van tegemoetkomingen in de belastingwetten aandacht. Energiesubsidies vormen het onderwerp van hoofdstuk 8. De auteur van het slothoofdstuk staat stil bij de vraag of de overheid subsidies moet inzetten om burgers gelukkiger te maken.

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

Deadline en peildatum regelingen en tarieven

De auteurs hebben hun bijdrage in het algemeen gebaseerd op begrotingsdocumenten die de regering op de derde dinsdag van september 2011 openbaar heeft gemaakt. Zij hebben hun bijdrage op persoonlijke titel geschreven.

Met enkele uitzonderingen bereikte de kopij van de hoofdstukken de eindredactie tussen half maart en half april 2012. In deze gevallen hebben de auteurs vanzelfsprekend geen rekening kunnen houden met het demissionair worden van het kabinet-Rutte op 23 april 2012. Onduidelijk is in hoeverre nog niet uitgevoerde voornemens uit het regeerakkoord van dit kabinet de komende jaren alsnog doorgang zullen vinden. Aan de waarde van de soms uitgesproken kritische beschouwingen doet dit niet af. De geredigeerde kopij is op 21 mei bij de uitgever ingeleverd. Als gevolg van dit productieschema kon geen rekening worden gehouden met ontwikkelingen die zich voordeden na 20 mei 2012.

1 Zie: Hofmans (2012) en Debets en Fisher (2012).

2 Tweede Kamer (2011-2012).

De weergave van wettelijke regelingen, belastingtarieven en dergelijke is in het algemeen naar de situatie per 1 januari 2012, tenzij anders is aangegeven.

Dankbetuiging

De eindredactie is veel dank verschuldigd aan alle auteurs die een bijdrage aan deze tiende editie van het jaarboek hebben geleverd. Een speciaal woord van dank gaat naar mevrouw Astrid Turlings (Sdu Uitgevers), die de productie van het jaarboek in goede banen heeft geleid.

Flip de Kam

Jan Donders

Literatuur

- Hofmans, H.M.J. (2012), Hoe zien de gewijzigde Europese begrotingsregels eruit?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **44**(2), 81-95
- Debets, R.M.L., en H.J. Fisher (2012), Beheer van Europese uitgaven: tijdelijke verbetering?, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **44**(3), te verschijnen
- Tweede Kamer (2011-2012), *Leren van subsidie-evaluaties. Rapport*, 33 034, nr. 2

Voornaamste bevindingen

Voor de gehaaste lezer volgt hierna een samenvatting van opvallende bevindingen uit het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2012*. Deze samenvatting is voor rekening van de eindredactie en komt niet op het conto van de auteurs van de afzonderlijke hoofdstukken.

De Nederlandse economie in mineur (hoofdstuk 1)

De gevreesde dubbele dip is een feit. Het Centraal Planbureau verwacht dat onze economie dit jaar zal krimpen met $\frac{3}{4}$ procent en voorziet voor volgend jaar een economische groei van slechts $\frac{1}{4}$ procent. De kans is bovendien levensgroot dat de groei in 2013 lager uitkomt, want bij deze raming hebben de ‘rekenmeesters’ van het kabinet nog geen rekening gehouden met de rem op de economische groei die valt te verwachten van extra tekortbeperkende maatregelen die Nederland en veel andere Europese landen moeten nemen om aan de ‘Brusselse’ afspraken over het begrotingsbeleid te voldoen.

Economen verschillen van mening hoe de overheid op de nieuwe recessie moet reageren. Aan de ene kant van het spectrum staan economen, hier gemakshalve als de ‘klassieken’ aangeduid, die groot vertrouwen hebben in de werking van het prijsmechanisme. Dit zal er in hun visie voor zorgen dat de totale productie van een land gelijk is aan de productie die duurzaam haalbaar is, gegeven het beschikbare aanbod van de productiefactoren arbeid en kapitaal. Uitgaande van deze opvatting bestaat er geen aanleiding voor de overheid om conjunctuurpolitiek te voeren. Aan de andere kant van het spectrum staan economen, hier gemakshalve ‘keynesianen’ genoemd. Zij zijn ervan overtuigd dat vraagfactoren de economische groei bepalen. Om de vraag naar goederen en diensten op peil te houden dient de overheid volgens de keynesianen zo nodig sturend op te treden.

De meeste economen onderkennen vandaag de dag de betekenis van zowel aanbod- als vraagfactoren. Toch verschillen zij ernstig van mening over de wenselijkheid het begrotingstekort al in 2013 terug te brengen tot minder dan 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp), zoals het Pact voor Stabiliteit en Groei eist. Ons land heeft zich hieraan gecommitteerd. Voorstanders van het nakomen van deze afspraak schatten het tempo waarin lonen

en prijzen de markten ruimen mogelijk groter in dan degenen die meer tijd willen nemen voor het reduceren van het tekort tot beneden de Europese plafondwaarde. Zulke maatregelen berokkenen de economische activiteit namelijk minder schade, naarmate dit tempo hoger ligt. De economen die niet aan deze afspraak willen tornen hebben daarvoor ook andere argumenten.

Zij wijzen erop dat Nederland van de vier eurolanden met een AAA-kredietstatus het grootste begrotingstekort heeft, en dat verlies van die status dreigt wanneer het tekort niet op het afgesproken tijdstip onder de 3 procent van het bbp belandt. Een stijging van de rente op de overheidsschuld zou hiervan vermoedelijk het gevolg zijn, wat niet alleen ongunstig uitpakt voor de overheidsfinanciën, maar – via de hogere rente op kredieten voor bedrijven en gezinnen – ook voor de economische groei. Een tweede argument om door de zure appel van tekortverbeterende maatregelen heen te bijten is dat die ingrepen de economie minder schaden dan vaak wordt gedacht. Burgers begrijpen maar al te goed dat de overheid op enig moment haar financiën moet saneren. De verwachte ingrepen in de toekomst zetten nu al een domper op de particuliere consumptie en de investeringen. Dit ‘vooruitkijkende’ gedrag beperkt het nadelige effect van tekortverbeterende maatregelen op de groei van de nationale bestedingen. Voor het nakomen van de met ‘Brussel’ gemaakte afspraak pleit ook het simpele gegeven dat hij nu eenmaal is gemaakt.

Al zit het tij op dit moment niet mee, onze economie heeft in de afgelopen decennia internationaal gezien erg goed gepresteerd. Zo overtrof de groei van de Nederlandse economie in de periode 1990-2009 de gemiddelde groei van de eurolanden cumulatief met 13 procentpunt. In de afgelopen jaren verschilde de groei van het bbp in ons land niet veel van het gemiddelde cijfer voor de eurozone, en het CPB rekent erop dat dit ook in 2012 en 2013 het geval zal zijn. Dit neemt niet weg dat er andere eurolanden zijn die wel duidelijk beter presteren dan Nederland. In dit verband moet vooral op de Duitse economie worden gewezen die over de jaren 2010-2012 naar verwachting bijna 5 procentpunt meer groeit dan de Nederlandse. Die prestatie moet wel in perspectief worden gezien: de Nederlandse economie groeide sinds het begin van de jaren negentig voortdurend harder dan de Duitse. Ondanks de huidige magere groei slaat de Nederlandse economie internationaal beslist geen slecht figuur. Zowel wat betreft arbeidsdeelname als arbeidsproductiviteit scoort ons land in vergelijking met andere landen hoog.

De teleurstellende economische ontwikkeling waarvan sinds de tweede helft van 2011 sprake is valt voor een deel te wijten aan de Europese schulden crisis. Die is het directe resultaat van grote kapitaalstromen die na de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie naar de perifere eurolanden vloeiden. Een aantal eurolanden is door het geïmporteerde kapitaal in de problemen geraakt. Afgesloten leningen zijn gebruikt voor uitgaven die geen uitzicht bieden op verbetering van het saldo op de handelsbalans. Sommige landen, waaronder Griekenland, gebruikten het buitenlandse kapitaal voor de financiering van het overheidstekort, waarmee dit kapitaal vooral een consumptieve bestemming kreeg. Andere landen, zoals Ierland en Spanje, financierden met het buitenlandse kapitaal investeringen in onroerende zaken. De kapitaalstromen naar deze landen droegen bij aan het ontstaan van een zeepbel op markten voor onroerende zaken, en waren daarmee medeverantwoordelijk voor

het (onvermijdelijke) uiteenspatten van die zeepbel, en dus voor de problemen waarin banken en overheden (die hun banken te hulp snelden) vervolgens belandden.

Terugkijkend valt te constateren dat juist het aanvankelijke succes van de euro eraan heeft bijgedragen dat zulke schadelijke kapitaalstromen op gang kwamen. De lagere rente waarvoor de muntunie in de perifere landen van de eurozone aanvankelijk zorgde, verzwakte de budgettaire discipline van de overheden in kwestie en vergemakkelijkte de financiering van investeringen in onroerende zaken. Als oorzaak van de schulden crisis wordt vaak de gebrekkige naleving van het Pact voor Stabiliteit en Groei beschouwd. Het ontbreken van Europees toezicht op het bankwezen heeft bij het ontstaan van deze crisis echter ten minste een even belangrijke rol gespeeld. Terwijl de integratie van de financiële markten door de komst van de muntunie bijzonder ver voortschreed, bleef sprake van uitsluitend nationaal toezicht op de financiële instellingen.

De financiële problemen waarin een aantal perifere eurolanden terecht is gekomen, zijn mede te wijten aan de structureel slechte prestaties van de desbetreffende economieën. Na de start van de EMU verzwakte de concurrentiekracht van een aantal Zuid-Europese landen, waaronder Griekenland, Italië en Portugal, doordat de arbeidskosten per eenheid product in deze landen voortdurend sterker stegen dan die bij de concurrenten. De schulden crisis is weer springlevend, nu serieus rekening wordt gehouden met het vertrek van Griekenland uit de eurozone.

Zoals altijd in de kleine open Nederlandse economie is de neergang in hoge mate het gevolg van een ongunstige ontwikkeling van de relevante wereldhandel. De huidige malaise hangt niet alleen samen met een ongunstige ontwikkeling van de uitvoer. De consumptie van huishoudens krimpt en volgend jaar is bij deze grootte nauwelijks herstel te verwachten. Terwijl de overheidsbestedingen tijdens de scherpe conjuncturele neergang van 2009 nog voor wat tegenwicht zorgden, is dat tijdens de huidige milde recessie niet het geval. Het werkloosheidspercentage vertoont een duidelijk stijgende lijn.

Het CPB rekent in de onlangs geactualiseerde economische verkenning voor de periode 2011-2015 op een economische groei van gemiddeld nog slechts 1 procent per jaar. De *output gap* – het verschil in procenten tussen het feitelijke en het structurele bbp – wordt in de jaren 2011-2013 wijder. Dit betekent dat voor de jaren na 2013 inhaalgroei in het vat zit. Daar staat echter tegenover dat uitvoering van de beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte uit het regeerakkoord de economische groei op korte termijn onder druk zet.

Economen krijgen vaak het verwijt dat zij het onderling oneens zijn. Toch vertonen zij een opmerkelijke eensgezindheid over de wenselijkheid van maatregelen die de Nederlandse economie structureel sterker maken. Op het lijstje met gewenste hervormingen prijken maatregelen die de woningmarkt kunnen vlottrekken en die het effectieve arbeidsaanbod verruimen. Een belangrijke structurele hervorming betreft de verhoging van de pensioenleeftijd. Deze maatregel zal een gunstig effect hebben op de structurele economische groei. Voor de financierbaarheid van de pensioenen werkt hij als een tweesnijdend zwaard: enerzijds neemt hierdoor het aantal pensioenontvangers af, terwijl anderzijds het draagvlak voor de financiering van de pensioenen steviger wordt. Op het lijstje met gewenste structurele hervormingen

van veel economen staan ook maatregelen die de flexibiliteit van de arbeidsmarkt kunnen vergroten. Stimulering van de structurele economische groei is onder andere mogelijk via lastenverlichting. Gezien de situatie waarin de overheidsfinanciën op dit moment verkeren, is er voorlopig echter geen budgettaire ruimte voor lastenverlichting. Het wandelgangenakkoord voorziet juist in een zeer aanzienlijke lastenverzwaring, om daarmee de overheidsfinanciën te saneren. Brede overeenstemming bestaat ten slotte over de noodzaak om maatregelen te treffen teneinde de collectief gefinancierde zorguitgaven beter beheersbaar te maken.

Overheidsfinanciën (hoofdstuk 2)

Nadat de rijksbegroting voor 2012 was ingediend zijn de economische vooruitzichten nogal verslechterd. De gevreesde *double dip* heeft betrekkelijk ingrijpende gevolgen voor de overheidsfinanciën. Bij het aantreden van het kabinet-Rutte stelden VVD en CDA – met gedoogsteun van de PVV – zich nog als doel het begrotingstekort in 2015 terug te brengen tot iets minder dan 1 procent van het bruto binnenlands product (bbp). Zonder aanvullend beleid ten opzichte van het regeerakkoord neemt dat tekort door de nieuwe recessie in de aankomende jaren evenwel slechts mondjesmaat af. Blijven beleidsmakers op hun handen zitten, dan overschrijdt het tekort zelfs in 2015 nog altijd de limiet van 3 procent van het bbp die is vastgelegd in het Pact voor Stabiliteit en Groei, terwijl de schuldquote van de overheid verder oploopt. Deze teleurstellende uitkomst wordt bereikt, hoewel de *Miljoenennota 2012* voor het lopende jaar voorziet in bezuinigingen van per saldo 5 mld euro en een verzwaring van de microlasten van bijna 6 mld euro.

Na zeven weken intensief overleg op het Catshuis bleek dat de PVV niet bereid was om maatregelen te gedogen die het tekort al in 2013 terug zouden brengen tot 3 procent van het bbp. Daarop bood het kabinet zijn ontslag aan. Vervroegde Kamerverkiezingen vinden plaats op 12 september 2012.

In de laatste week van april vonden vijf Kamerfracties elkaar vervolgens binnen twee etmalen op de termen van het ‘wandelgangenakkoord’. Dit omvat maatregelen die het tekort in 2013 *ex ante* verminderen met 13 mld euro. De maatregelen bestaan voor driekwart uit lastenverzwaringen. Bij het afsluiten van de tekst van het jaarboek moesten veel onderdelen van het akkoord nog worden geconcretiseerd. De *Voorjaarsnota 2012* zal duidelijk maken in hoeverre het demissionaire kabinet erin slaagt dit jaar en in 2013 de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid te respecteren.

Bezuinigingen en lastenverzwaringen hebben ‘uitverdieneffecten’, doordat zij de economische groei tijdelijk afremmen. Hierdoor daalt het tekort de eerste jaren *ex post* (veel) minder snel dan het bedrag dat *ex ante* met die maatregelen is gemoeid. Om de gevolgen van het begrotingsbeleid voor de nationale economie te ramen gebruikt het Centraal Planbureau een macro-economisch model waarin uitverdieneffecten een behoorlijk grote impact hebben. Om het economisch herstel te bespoedigen bepleiten sommigen een gematigder tempo aan te houden bij het wegwerken van het begrotingstekort. Anderen menen daarentegen dat drastisch ingrijpen geboden is, omdat dit positieve vertrouwenseffecten oproept. De auteur signaleert de armoede van de economische wetenschap, gegeven de opmerkelijke verschillen tussen aanbevelingen van Nobelprijswinnaars langs welke weg de huidige recessie het best

valt te bestrijden en in welk tempo de overheidsfinanciën bij voorkeur op orde moeten worden gebracht.

Zonder aanvullende bezuinigingen dreigt de begrotingsdiscipline verder te verslappen. De overschrijdingen van het bij de kabinetsformatie afgesproken uitgavenkader nemen sinds 2009 toe. De oorzaak ligt niet langer uitsluitend bij de collectief gefinancierde zorguitgaven. Ook de uitgaven voor de sociale zekerheid gaan in 2012 de gestelde perken te buiten. De huidige overschrijdingen doen zich voor ondanks forse 'ruilvoetwinsten' in 2013 en daarna. Zonder deze ruilvoetwinsten zouden de overschrijdingen nog omvangrijker zijn.

Tot slot besteedt de auteur aandacht aan twee belangrijke verbeteringen bij de manier waarop tegenover het parlement verantwoording over de rijksuitgaven wordt afgelegd. Ten eerste wordt gewerkt aan strakkere verwoording van beleidsambities en een inzichtelijker presentatie van financiële informatie in begrotingsstukken. Een tweede innovatie bestaat uit de 18 miljard monitor, die een gedetailleerd overzicht geeft van de voortgang die wordt geboekt bij de implementatie van het regeerakkoord.

Sociale premies als koopkrachtknoppen (hoofdstuk 3)

Uitkeringen krachtens de sociale verzekeringen werden oorspronkelijk volledig gefinancierd via premieheffing. Premies waren verschuldigd door ingezetenen en tot 1990 door werkgevers (volksverzekeringen) of door werkgevers en werknemers (werknemersverzekeringen). De hoogte van de premie was afgestemd op een vooraf opgestelde raming van het met de uitkeringen gemoeide bedrag en de uitvoeringslasten. Bij de verzekering tegen loonderving door werkloosheid was het verwachte gemiddelde beroep op de regeling gedurende de gehele conjunctuurcyclus bepalend. In conjunctureel gunstige jaren gekweekte reserves vingen de tijdelijk hogere uitgaven tijdens een recessieperiode op. De auteurs signaleren dat de sociale premies al geruime tijd niet langer op een lastendekkend niveau worden vastgesteld. In de praktijk gebruiken beleidsmakers de premies steeds vaker als instrument om een gewenst koopkrachtbeeld te bereiken. Ook worden sociale premies beleidsmatig gehanteerd om een lastenverlichting of -verzwaring voor bedrijven te realiseren.

De belastingherzieningen in 1990 en 2001 hadden ingrijpende gevolgen voor de opbrengst van de premies voor de volksverzekeringen, die zijn opgevangen via compenserende rijksbijdragen. De 'politiek' acht maximering van de premie voor de Algemene Ouderdomswet (AOW) wenselijk om de arbeidsparticipatie niet te veel te ontmoedigen en het maatschappelijk draagvlak voor het 'staatspensioen' te behouden. De AOW-uitgaven nemen door de vergrijzing evenwel snel toe. De groeiende kloof tussen premieontvangsten en uitgaven voor het ouderdomspensioen wordt overbrugd door middel van steeds hogere rijksbijdragen. Ook de premie voor de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) is bevroren, terwijl zij bij lange na niet voldoende is om de lasten te dekken. Hier wordt het groeiende manco aangevuld met leningen uit de schatkist. Zowel bij de AOW als bij de AWBZ ontbreekt inmiddels de facto een duidelijk verband tussen het premietarief en de hoogte van de uitgaven.

Recente premiewijzigingen zijn steeds ingegeven door de wens koopkrachtplaatjes bij te kleuren of de werkgeverslasten bij te sturen. Dit streven is ook duidelijk zichtbaar bij de premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Hier is de premiegrondslag het loon. De uniformering van het loonbegrip per 2013 impliceert een verdere verschuiving van premie-

inkomsten naar belastinginkomsten. Het doel van deze operatie is de loon- en inkomensheffing te vereenvoudigen.

De auteurs werpen de vraag op of het nodig is het bestaande complexe stelsel van premieheffing en sociale fondsen te handhaven, gegeven dat beleidsmakers tot achter de komma greep willen houden op de koopkrachtontwikkeling van gezinnen. Is het niet mogelijk dit doel te bereiken met een eenvoudiger opzet voor de financiering van de sociale verzekeringen? Deze vraag sluit aan bij de wens van het kabinet-Rutte om tot een eenvoudiger stelsel van loonbelasting en sociale premies te komen via de invoering van een zogenoemde loonsomheffing. Het is evenwel onzeker of de ontwikkeling van de koopkracht in dit geval op een efficiënte manier valt aan te sturen. Als beleidsmakers niet langer over bruikbare 'koopkrachtknoppen' kunnen beschikken, zullen zij er mogelijk voor kiezen hoge(re) kosten te maken om met andere instrumenten toch de gewenste uitkomsten te bereiken.

Verder rijst de vraag in hoeverre het wenselijk is dat de koopkracht op zo'n ogenschijnlijk minutieuze manier wordt bijgestuurd. Het Centraal Planbureau is de eerste om te constateren dat de regulier gepresenteerde statische koopkrachtcijfers niet erg representatief hoeven te zijn. Al te precieze sturing op deze cijfers kan daarom tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten leiden. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of koopkrachtbeleid op de valreep (via de zogeheten 'augustusbesluitvorming') wel wenselijk is. Zo niet, dan vervalt het voornaamste argument om het bestaande systeem van premieheffing en sociale fondsen in stand te houden.

Gezondheidszorg en overheidsfinanciën (hoofdstuk 4)

In Nederland wordt de gezondheidszorg voor circa 90 procent collectief gefinancierd. Dit gegeven maakt de band van de zorgsector met de overheidsfinanciën evident. Het Budgetair Kader Zorg geeft aan hoeveel collectieve middelen voor de sector beschikbaar zijn. Dit hoofdstuk opent met een totaalbeeld van de zorguitgaven en hun financiering in 2012. Daarna biedt het een terugblik op de ontwikkeling van baten, lasten en exploitatiesaldo van onze twee sociale verzekeringen tegen ziektekosten, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Zorgverzekeringswet (Zvw).

Van oorsprong dekt de in 1967 ingevoerde Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten onverzekerbare risico's bij langdurige verpleging en verzorging. In de periode 2001-2011 zijn de nominale lasten van de AWBZ gestegen van 16,2 mld euro tot 25,4 mld euro. Een bovengemiddeld sterke stijging deed zich voor bij de uitgaven voor gehandicaptenzorg en vooral bij het persoonsgebonden budget. Het kabinet-Rutte wilde maatregelen treffen om de uitgavengroei bij deze openeinderegeling af te remmen. Onduidelijk is vooralsnog in hoeverre die maatregelen na de val van het kabinet worden teruggedraaid. De nominale baten van de AWBZ namen in de periode 2001-2011 toe van 14 mld euro tot 21,6 mld euro. De premie voor de AWBZ wordt geheven samen met de AOW-premie en de inkomstenbelasting. Om ontwrichting van de tariefstructuur van deze inkomensheffing te voorkomen is het percentage van de AWBZ-premie al enkele jaren bevroren. Hierdoor liep het aandeel van de premieopbrengst in de totale baten in de beschouwde periode terug van 76 procent tot 68 procent. Tegelijk moest de rijksbijdrage fors omhoog, om hierdoor ontstane oplopende exploitatiekortingen af te dekken. Deze rijksbijdrage heeft niet de vorm van een storting *a fonds perdu* in

het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten, maar ze bestaat uit een lening. Doordat al een aantal jaren zulke leningen zijn verstrekt, is de vermogenspositie van het AFBZ inmiddels zwaar negatief (18 mld euro).

Opvallend is dat de opbrengst van eigen bijdragen van gebruikers van via de AWBZ gefinancierde zorgvoorzieningen in 2011 slechts weinig hoger was dan tien jaar eerder. De koopkracht van de AOW-uitkering nam in de loop van deze tien jaar toe met bijna 10 procent. Dit roept de vraag op of de tariefstelling van de eigen bijdragen niet aan kritische heroverweging toe is.

De auteur bespreekt verschillende alternatieven om de heffingsbasis van de AWBZ-premie te verbreden, zoals via het optrekken van de premiegrens (het maximuminkomen waarover premie is verschuldigd) en verhoging van het premiepercentage voor ouderen, omdat zij een bovengemiddeld groot beroep op AWBZ-voorzieningen doen. Ook worden opties aangestipt die beschikbaar zijn om de groei van de uitgaven in te tomen, waaronder een scherpere indicatiestelling en beperking van het verzekerde pakket.

De wettelijk verzekerde op genezing gerichte zorg was tot 2006 geregeld in de Ziekenfondswet en bestreek twee derde van de bevolking. Nagenoeg alle overige inwoners hadden een particuliere verzekering tegen ziektekosten. Sinds 2006 zijn alle ingezetenen krachtens de Zorgverzekeringswet verplicht een basisverzekering af te sluiten voor veruit de meeste zorg die niet al via de AWBZ is verzekerd. In de periode 2001-2011 liepen de nominale lasten bij de uitvoering van de Ziekenfondswet en daarna de Zorgverzekeringswet op van 14,2 mld euro tot 37,5 mld euro. De stelselherziening uit 2006 verklaart een flink deel van de sterke uitgavengroei halverwege de beschouwde periode. Een bovengemiddeld sterke stijging van de uitgaven deed zich voor bij de huisartsen en de op genezing gerichte geestelijke gezondheidszorg. De uitgaven voor medicijnen bleven daarentegen duidelijk achter bij de trend, doordat verzekeraars waar mogelijk en verantwoord tegenwoordig alleen nog goedkope medicijnen vergoeden. De nominale baten bij de uitvoering van de Ziekenfondswet – vanaf 2006 de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet – namen toe van 15,6 mld euro (2001) tot 38,1 mld euro in 2011. Het aandeel van de nominale premie in de totale baten schoot omhoog van 9 procent naar 37 procent. Voor veel huishoudens valt de nominale premie van gemiddeld meer dan € 100 per maand per volwassen verzekerde moeilijk op te brengen. Zij kunnen daarom aanspraak maken op de door de Belastingdienst in maandelijks termijnen uitgekeerde zorgtoeslag. Het bedrag van deze toeslag hangt af van de hoogte van het inkomen en de samenstelling van het huishouden.

Na een reeks jaren waarin de exploitatie van de Zorgverzekeringswet voor zorgverkeers verlies opleverde, boekten zij in 2011 samen weer een overschot van 0,7 mld euro.

De auteur bespreekt enkele alternatieven om de basis voor de premieheffing te verbreden, waaronder het optrekken van de premiegrens. De premiegrens voor de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage is per 1 januari 2012 al fors verhoogd. Ook bij de Zorgverzekeringswet valt premieverhoging voor bepaalde groepen verzekerden te overwegen. Zo is het denkbaar groepen die door hun leefstijl een bovengemiddeld beroep op zorgvoorzieningen doen, zwaarder aan te slaan. De auteur concludeert dat, nog afgezien van principiële bedenkingen, aan deze aanpak nogal wat praktische bezwaren kleven.

Decentrale overheden (hoofdstuk 5)

In Nederland zijn het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen elk zelf verantwoordelijk voor een deel van de aangeboden overheidsvoorzieningen. Met uitzondering van de waterschappen, zijn de decentrale overheden voor hun inkomsten in belangrijke mate afhankelijk van de rijksoverheid. De algemene uitkering van het Rijk komt uit het gemeentefonds (18 mld euro) of het provinciefonds (0,5 mld euro). Haar verdeling is gebaseerd op objectieve kenmerken, zoals het aantal inwoners. In beginsel hoeven decentrale overheden aan het Rijk geen verantwoording af te leggen wat zij met de algemene uitkering doen. De verdeelsleutel van het gemeentefonds wordt opnieuw geijkt. De algemene uitkering aan de provincies is recent met 0,3 mld euro verlaagd; bij haar verdeling telt de vermogenspositie van de ontvangende provincie voortaan mee.

Soms krijgen gemeenten een nieuwe taak en worden de daarmee verband houdende middelen vanuit de rijksbegroting of een sociaal fonds overgeheveld naar het gemeentefonds. Zou dit extra geld volgens de gebruikelijke verdeelsleutel van het gemeentefonds aan alle gemeenten worden uitgekeerd, dan kunnen grote herverdeellecten ontstaan. In zo'n geval gaat het geld soms via een decentralisatie-uitkering naar de gemeenten. De regels voor de verdeling van decentralisatie-uitkeringen wijken af van die voor de verdeling van de algemene uitkering. Decentralisatie-uitkeringen hebben nogal wat gemeen met specifieke uitkeringen van het Rijk. Die gelden als gebonden overdrachten, waarbij de middelen moeten worden besteed aan het doel waarvoor ze bestemd zijn. Over de besteding is de ontvangende overheid verantwoording verschuldigd aan het Rijk.

Gebleken is dat de verschillende niet vrij besteedbare uitkeringen die het Rijk aan gemeenten doet (met name decentralisatie- en specifieke uitkeringen) bij elkaar genomen op dit moment ongeveer net zo over de gemeenten worden verdeeld als de in beginsel vrij besteedbare algemene uitkering uit het gemeentefonds. De conclusie moet luiden dat – naast de algemene uitkering (op voorwaarde dat deze aanzienlijk omhooggaat) – slechts enkele andere uitkeringen bestaansrecht hebben.

Om eenheid van en samenhang in het beleid van de onderscheiden bestuurslagen te bewerkstelligen, hebben de gezamenlijke overheden onder regie van het kabinet-Rutte afspraken neergelegd in het *Bestuursakkoord 2011-2015*. Dit akkoord legt de kernactiviteiten en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen vast. Een aantal taken wordt gedecentraliseerd om zodoende te komen tot een doelmatiger taakverdeling en daarmee tot een compactere en slagvaardiger overheid. Via deze decentralisatie gaat in totaal circa 8,5 mld euro over naar de decentrale overheden.

Hierdoor promoveert het gemeentefonds van de vierde tot de tweede post op de rijksbegroting (25 mld euro). Bovendien zal een steeds omvangrijker deel van het gemeentefonds worden verdeeld via decentralisatie-uitkeringen. Het karakter van de uitkering uit het gemeentefonds als een volledig vrij besteedbare geldstroom, vrij van rijkssturing, is daarmee aan erosie onderhevig, omdat het Rijk de bestemming van decentralisatie-uitkeringen bepaalt. Dit miskent het oorspronkelijke karakter van het gemeentefonds, dat in het leven is geroepen als vervanging van het eigen lokale belastinggebied. De ruimte voor gemeenten om eigen afwegingen te maken inzake het plaatselijke voorzieningenniveau en de lokale belastingdruk komt steeds meer onder druk te staan. Hoe en met welke uitgaven maatschappe-

lijke doelstellingen het meest effectief en doelmatig worden bereikt, dient evenwel lokaal te kunnen worden beslist. Na overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden dienen de sturingsambities van Den Haag te worden beperkt tot het sturen op en beoordelen van gewenste maatschappelijke effecten.

De bekostiging van de provinciale taken zal de komende vier jaar drastisch veranderen. Het aandeel van specifieke uitkeringen in de bekostiging van het provinciale takenpakket wordt erg klein. Het provinciefonds groeit (weer), waarbij het overgrote deel van de via dit kanaal beschikbare middelen via decentralisatie-uitkeringen zal worden verdeeld.

In feite zien we bij de provincies en de gemeenten eenzelfde tendens. Het belang van de vrij besteedbare algemene uitkering neemt af. Aantal en omvang van de specifieke uitkeringen lopen terug. Dit allemaal ten gunste van de tussenvorm van de decentralisatie-uitkering.

De taak van de waterschappen is bescherming te bieden tegen het gevaar van overstromingen en om te zorgen voor voldoende (schoon) water. De waterschappen bekostigen hun taken voor het overgrote deel uit heffingen die worden opgelegd aan gezinnen en bedrijven. De inkomsten zijn in 2011 begroot op 2,3 mld euro. In 2010 stonden de waterschappen in de aanloop naar de Kamerverkiezingen zwaar onder druk. Verschillende politieke partijen pleitten voor opheffing van de waterschappen als zelfstandige bestuurslaag. Hun taken zouden moeten worden overgeheveld naar de provincies. Het in het voorjaar van 2011 totstandgekomen *Bestuursakkoord Water* – met als partijen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland, heeft de positie van de waterschappen echter juist versterkt. Het akkoord bevat tamelijk principiële afspraken over de verdeling van taken, bevoegdheden en financiële verhoudingen op het voor Nederland van oudsher belangrijke terrein van het waterbeheer.

Het *Bestuursakkoord Water* is vooral ingegeven door de te behalen doelmatigheidswinst. De totale kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen beliepen in 2010 circa 7 mld euro. Met het nakomen van de afspraken die vastliggen in het *Bestuursakkoord Water* kan naar verwachting een doelmatigheidswinst worden behaald die oploopt tot 750 mln euro in 2020.

Veel gemeenten hebben de afgelopen twintig jaar een actief grondbeleid gevoerd. Lange tijd vormden de opbrengsten uit de grondexploitatie een fikse aanvulling op de gemeentelijke inkomsten. Het gaat echter om een bedrijfsmatige activiteit met de daarbij horende risico's. Sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 is het tij drastisch gekenterd. Van melkkoe werd de grondexploitatie schip van bijleg. Met het wegvallen van de vraag zitten tal van gemeenten nu met onverkoopbare gronden. In eerste instantie levert dat vooral renteverlies op. Op het geïnvesteerde vermogen moet jaarlijks rente worden bijgeschreven, zonder dat daar inkomsten tegenover staan. De winstverwachtingen nemen af. In andere gevallen zullen gemeenten de gronden moeten afwaarderen en hun verlies nemen.

Eind 2011 hadden gemeenten risicodragend ruim 13 mld euro in grond geïnvesteerd. Dit gehele bedrag moet in de toekomst nog worden terugverdiend. In 2011 werden de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen becijferd op minimaal 2,9 mld euro, waarvan 1,8 mld

euro direct te nemen verliezen en 1,1 mld minder winst in de toekomst. De inschatting is dat voor zestig gemeenten vaststaat dat hun reserves niet toereikend zijn om de (komende) verliezen op te vangen. Zij zullen aanvullende maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat zij nog dieper in de financiële problemen raken. Gevreesd wordt dat een aantal gemeenten uiteindelijk beroep op aanvullende steun uit het gemeentefonds zal moeten doen. Artikel 12 van de Financiële verhoudingswet voorziet in deze mogelijkheid. De steun voor armlastige gemeenten gaat evenwel ten koste van de ruimte die in het fonds voor de rest van de lokale overheden beschikbaar is.

In 2004 heeft het Rijk met vertegenwoordigers van de decentrale overheden afgesproken dat het EMU-tekort van de decentrale overheden maximaal 0,50 procent van het bbp mag bedragen. Voor het jaar 2012 komt dat neer op ten hoogste 3 mld euro. Het toegestane EMU-tekort is eerst verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen; het wordt per gemeente, provincie of waterschap vervolgens bepaald naar rato van de geraamde totale lasten in de begroting. Het Rijk kan als sanctie uitsluitend een boete aan mede-overheden opleggen als het zelf een boete heeft gekregen van de Europese Unie.

De Europese lidstaten dienen voor het eind van 2012 hun nationale wetgeving aan te passen, opdat alle bestuurslagen de aangescherpte afspraken uit het Pact voor Stabiliteit en Groei zullen respecteren. Anders dan het Rijk hanteren decentrale overheden het baten-lastenstelsel. Hoewel dit stelsel voor decentrale overheden grote voordelen heeft, levert het een probleem op bij het nakomen van de 'Brusselse' afspraken over het EMU-saldo. Evenwicht op een begroting of de rekening (over een verstreken jaar) hoeft bij het baten-lastenstelsel namelijk niet te betekenen dat ook het EMU-saldo gelijk is aan nul. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer decentrale overheden beschikbaar vermogen gebruiken om investeringsuitgaven te doen. De zo bekostigde uitgaven dragen bij aan het EMU-tekort, hoewel de netto vermogenspositie van de overheid niet verslechtert. Een ander probleem ontstaat, doordat kapitaaluitgaven bij het baten-lastenstelsel niet direct in volle omvang als lasten worden geboekt. De lasten worden gespreid over de levensduur van de investering, via afschrijvingen. Bij de bepaling van het EMU-saldo belasten echter de kapitaaluitgaven het begrotingssaldo, en niet de afschrijvingen. Bij grote bestuurlijke eenheden, zoals landen, hoeven de jaarlijkse investeringen en de jaarlijkse afschrijvingen niet sterk te verschillen. Bij kleine bestuurlijke eenheden, zoals decentrale overheden, zal dat vaak anders zijn. Wanneer zo'n eenheid een grote investering doet, kunnen de kapitaaluitgaven tijdelijk veel hoger zijn dan de afschrijvingen. Evenwicht op de begroting (of rekening) volgens het baten-lastenstelsel gaat dan gepaard met een tekort volgens de EMU-definitie. Dit kan problemen opleveren bij het plafonneren van het EMU-tekort van de gezamenlijke provincies en waterschappen, doordat dit relatief kleine groepen bestuurlijke eenheden zijn met grote investeringsopgaven. Dat is ook het geval bij het plafonneren van het EMU-tekort van een individuele gemeente die in een kort tijdsbestek grootschalige investeringen doet voor bijvoorbeeld scholenbouw, infrastructuur of herstructurering.

Uitvoering subsidies (hoofdstuk 6)

Ministeries, zelfstandige bestuursorganen, provincies en gemeenten verstrekken allereerste subsidies aan instellingen, bedrijven en gezinnen. Met die bijdragen worden activiteiten gefinancierd waarvan beleidsmakers verwachten dat ze helpen bij het bereiken van doelstellingen die hen voor ogen staan. Mede door het beleid van het kabinet-Rutte zal het met rijkssubsidies gemoeide bedrag de komende jaren structureel verminderen van bijna 8 mld euro in 2012 tot circa 6 mld euro in 2016. De rijksbegroting voor 2012 telt nog omstreeks 275 subsidieregelingen en 300 incidentele subsidies. Uit het *Subsidieoverzicht Rijk 2010* komt naar voren dat het belangrijkste deel van het subsidiebudget (tot 65 procent) door de verantwoordelijke ministeries zelf wordt uitgekeerd. Ongeveer 30 procent van het budget voor rijkssubsidies loopt via professionele uitvoeringsorganisaties, zoals het Agentschap NL en het Agentschap SZW. Het is een misverstand dat de rijksoverheid weinig kleine subsidies zou verstrekken. Zo bedraagt het budget voor 70 procent van de subsidieregelingen minder dan 5 mln euro. Samen leggen deze subsidies beslag op slechts 7 procent van de in totaal voor subsidies van het Rijk uitgetrokken middelen. Omgekeerd slurpt 2 procent van de subsidieregelingen al een derde van het totale subsidiebudget op.

Het begrip subsidie is in de loop van de tijd nogal opgerekt. Met ingang van 2013 geeft de rijksbegroting, in het kader van ‘verantwoord begroten’, een verbeterd en uniform beeld van het subsidielandschap. Bovendien bevat de begroting van elk ministerie vanaf komend jaar een verplichte bijlage met alle subsidies en de regelingen waarop zij zijn gebaseerd.

Nederland voert ook subsidieregelingen van de Europese Unie (EU) uit. Het betreft in de eerste plaats ‘directe’ subsidies, die rechtstreeks door de Europese Commissie, eventueel door tussenkomst van Nederlandse organisaties, worden toegekend en beheerd. Daarnaast zijn er Europese subsidies die worden toegekend en uitgevoerd door de lidstaten zelf. Deze laatste categorie valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Met Europese subsidies is in 2012 ongeveer 1 mld euro gemoeid. De jaarlijkse verantwoording van de EU-uitgaven in Nederland gebeurt via de zogenoemde Nationale Verklaring van de minister van Financiën. Zij wordt afgegeven op de derde woensdag in mei, tegelijk met het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de jaarverslagen van de desbetreffende ministeries. De Nationale Verklaring is een vrijwillig initiatief van Nederland en berust niet op een Europese verplichting. Ook Zweden en het Verenigd Koninkrijk leggen zo’n verklaring af.

Om de complexiteit van het subsidiebeheer te verminderen en de lasten voor subsidieverstrekken en -ontvangers terug te dringen, heeft het kabinet besloten een Uniform Subsidiekader in te stellen. Dit USK stroomlijnt en vereenvoudigt de regels voor het financiële beheer en is van kracht sinds 1 januari 2010. Daarbij streeft het Rijk naar een sluitend systeem tegen misbruik van subsidies.

In het kader van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst, een onderdeel van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte, wordt toegewerkt naar clustering van uitvoerings- en toezichtorganisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen. Uitgangspunt bij deze operatie is dat beleid en uitvoering scherper gescheiden worden.

Belastingfaciliteiten (hoofdstuk 7)

Subsidies van de overheid kennen twee basisvormen: (i) directe uitkeringen ten laste van de begroting en (ii) in de belastingwetgeving opgenomen tegemoetkomingen: aftrekposten, uitstel van belastingheffing, vrijstellingen, verlaagde tarieven of toeslagen. Zulke tegemoetkomingen staan ook wel bekend als belastinguitgaven. Dit hoofdstuk inventariseert een groot aantal fiscale faciliteiten, die – afgezien van de toeslagen – de opbrengst (of de grondslag) van directe en indirecte belastingen verminderen. Voor 2012 brengen de auteurs 110 faciliteiten met een gezamenlijk budgettair beslag van ruwweg 91 mld euro in kaart. Waarschijnlijk ontbreekt in hun overzicht nog een aantal faciliteiten, maar het is niet bekend om hoeveel regelingen het daarbij precies gaat. Het financieel belang is per ontbrekende regeling waarschijnlijk gering, maar het zou in totaal heel goed kunnen gaan om een substantieel bedrag.

Dit alles illustreert de omslachtige manier waarop de schatkist wordt gevuld. Beleidsmakers zouden kritischer mogen bekijken of al deze belastingfaciliteiten gehandhaafd moeten blijven. De auteurs verdedigen de stelling dat nogal wat faciliteiten kunnen verdwijnen, want zo kunnen de marginale belastingtarieven omlaag. Het schrappen van tegemoetkomingen maakt de heffingsbasis breder. Door de meeropbrengst van de grondslagverbreding te ruilen voor lagere tarieven (slimme sigaren uit eigen doos) blijft de budgettaire opbrengst gelijk, terwijl de belastingheffing minder tot ongewenste gedragsreacties prikkelt.

De auteurs besteden vooral aandacht aan belastinguitgaven die onderdeel vormen van de inkomensheffing – de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen. Na verbreding van de heffingsgrondslag komt het tarief voor inkomen uit arbeid dichter te liggen bij het tarief voor inkomen uit vermogen. Dit zwakt bijvoorbeeld de prikkel af om het eigen huis of een eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren. Verder zou een forse vermindering van de bestaande 93 belastinguitgaven, elf heffingskortingen, vier toeslagen en twee inkomstenbeperkende maatregelen rondom het eigen huis en pensioenen wezenlijk bijdragen aan vereenvoudiging van het belastingstelsel. En dat te meer, aangezien dit geheel aan instrumenten steeds minder belastingplichtigen met de laagste inkomens bereikt, een groep waarvoor ze veelal wél zijn bedoeld. Samengenomen lijkt de instrumentele inzet van (inkomenspolitieke) belastingfaciliteiten te ver doorgeschoten.

Het is een misverstand dat het zichtbaar maken van belastingfaciliteiten de wens impliceert ze ook af te schaffen. Het uitlichten van belastinguitgaven is slechts bedoeld als hulpmiddel bij de vormgeving van consistent overheidsbeleid en bij het maken van een goede afweging tussen twee subsidietechnieken: directe uitgaven dan wel belastinguitgaven. Het afschaffen van belastinguitgaven kan niet het hoofddoel zijn van hun inventarisatie, hooguit een mogelijk gevolg. Het is daarom wellicht beter om voortaan uitsluitend de neutrale term ‘belastingfaciliteiten’ te gebruiken, en daartoe behalve de regelingen die het kabinet tot belastinguitgaven bestempelt ook te rekenen de al genoemde overige aftrekposten, inkomstenbeperkende regelingen, heffingskortingen en toeslagen. Beter zicht op deze faciliteiten stelt het parlement in staat om scherper politieke prioriteiten af te wegen. Het overheidsbeleid zou er daarom mee gediend zijn wanneer alle belastingwetten nog eens systematisch kritisch getoetst worden op de aanwezigheid van faciliteiten. Het financiële en maatschappelijke belang van deze regelingen is immers bijzonder groot.

Door de belastingfaciliteiten zo veel mogelijk aan vakdepartementen toe te rekenen en hen hiervoor budgetverantwoordelijkheid te geven, valt bovendien te bereiken dat handhaving van bestaande en invoering van nieuwe belastingfaciliteiten onderdeel worden van integrale beleidsafweging van de vakdepartementen die het aangaat. Dit zou beheersing en doelmatige inzet van de Nederlandse overheidsfinanciën ten goede komen.

Energiesubsidies (hoofdstuk 8)

Hernieuwbare energie is een beleidsterrein dat in het afgelopen decennium nationaal en internationaal sterk de aandacht trok. Het voeren van efficiënt en doeltreffend beleid op dit terrein bezorgde de overheid hier en elders de nodige hoofdbrekens. Regelmatig is politici en bureaucraten het verwijt gemaakt dat wispelturig beleid werd gevoerd. Op het eerste gezicht lijkt dat te worden bevestigd, nu Nederland binnen vijftien jaar vier verschillende subsidiesystemen heeft gekend. Achtereenvolgens betrof dit een vrijstelling in de regulerende energiebelasting, de subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie, de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) en de SDE+. Maar *au fond* vertonen deze systemen onderling grote overeenkomsten. De SDE+ biedt, net zoals haar drie voorgangers, investeerders langdurig zekerheid door voor een periode van tien tot vijftien jaar het verschil tussen de kostprijs van hernieuwbare energie en de marktprijs voor energie te vergoeden.

Dit betekent geenszins dat het beleid optimaal is geweest. Op basis van de ervaringen opgedaan met eerdere instrumenten zijn bij de vormgeving van de nu van kracht zijnde regeling SDE+ vier door schade en schande geleerde lessen in praktijk gebracht: (i) bij één instrument past één doel, (ii) stimuleer concurrentie, (iii) beteugel de invloed van lobby's, en (iv) onderken de grenzen van wat overheidsbeleid vermag.

De regeling SDE+ is exclusief gericht op het halen van de verplichte Europese doelstelling om in 2020 het aandeel van hernieuwbare energie in het totale energieverbruik op te voeren tot 14 procent. Kernelementen van de regeling zijn:

- één budget waarvoor alle projecten concurreren;
- gefaseerde openstelling, waarbij in elke fase goedkope technologieën voorrang genieten;
- ondersteuning van technologieën met een kostprijs van ten hoogste 15 eurocent per opgewekte kilowattuur;
- een vrije categorie die ondernemers de mogelijkheid biedt om hun kansen op financiële overheidssteun te vergroten.

Door de vormgeving van de regeling SDE+ wordt de uitkomst primair bepaald door onderlinge concurrentie van marktpartijen. Mogelijkheden voor de overheid om de uitkomst te beïnvloeden zijn opzettelijk zo beperkt mogelijk gehouden. En anders dan bij de oude SDE-regeling speelt de overheid ook geen actieve rol bij de verdeling van de gelden. De SDE+ biedt zo weinig aangrijpingspunten voor lobbyisten om te pleiten voor aanpassing van subsidiebedragen of subsidiebudgetten. In 2011 is hierover dan ook beduidend minder parlementaire discussie geweest dan in de voorafgaande periode. De stabiliteit en continuïteit van het beleid zijn hierbij gebaat.

In 2011 is de regeling SDE+ voor het eerst opengesteld. De eerste resultaten zijn positief. De opgewekte hernieuwbare energie kost de belastingbetalers ruim 1 mld euro minder dan onder de oude SDE-regeling. Door de SDE+ kan met de beschikbare middelen het aandeel hernieuwbare energie toenemen van 4 procent in 2010 tot 12 procent in 2020. De introductie van concurrentie en het achterstellen van relatief dure technologieën bij de subsidietoekenning bevorderen dit. De belangstelling voor de regeling SDE+ was in 2011 zo groot dat er alle aanleiding lijkt te bestaan om de concurrentie tussen projectinvesteerdere verder aan te wakkeren. Dit geldt te meer daar in 2012, in aanvulling op hernieuwbare elektriciteit en groen gas, ook duurzame warmte in de regeling wordt opgenomen. Daarom is de SDE+ in 2012 gestart met een extra fase, die toegang biedt aan nog goedkopere projecten. Doel is om langs deze weg zo kosteneffectief mogelijk bij te dragen aan verdere realisatie van de Europese doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020.

Subsidie voor geluksbeleid? (hoofdstuk 9)

Economische transacties hebben vaak ook gevolgen voor derden, dus voor partijen die niet rechtstreeks bij die transacties zijn betrokken. Met zulke externe effecten voor derden houden handelende partijen geen of in onvoldoende mate rekening. Economen onderkennen dat zulke ‘externaliteiten’ reden voor overheidsingrijpen kunnen zijn. Zo heeft onderwijs *positieve* externe effecten: de gehele samenleving heeft baat bij een zo goed mogelijk opgeleide bevolking. Leerlingen en hun ouders houden geen rekening met het algemene belang van een goed opgeleide bevolking. Blijft het gebruik van onderwijsvoorzieningen hierdoor achter bij wat beleidsmakers maatschappelijk wenselijk achten, dan kan de overheid corrigeren door subsidies te verlenen. Dankzij die overheidssubsidies is onderwijs beneden de kostprijs beschikbaar, zodat meer leerlingen langer een opleiding volgen. *Negatieve* externe effecten komen ook voor. Zonder overheidsingrijpen kunnen bedrijven kosteloos stoffen in het milieu lozen. Vervuult de industrie de lucht te veel, dan zijn door de overheid opgelegde heffingen of verbodsbepalingen een manier om de maatschappelijke welvaart te vergroten.

Dit hoofdstuk beziet of externe gevolgen van economische transacties voor het geluk van de burgers aanleiding voor overheidsinterventies kunnen zijn. En bij een bevestigend antwoord, hoe dit ingrijpen in een concreet geval gestalte dient te krijgen. Is ook op dit terrein mogelijk een rol voor subsidies en heffingen weggelegd? De conclusie van de auteur luidt dat vooralsnog onvoldoende aanleiding bestaat voor het actief voeren van expliciet geluksbeleid, bijvoorbeeld door het verstrekken van subsidies op activiteiten die relatief veel bijdragen aan het geluk van mensen en het opleggen van heffingen op activiteiten die relatief veel mensen ongelukkig maken.

Ook al speelt geluk als overkoepelend beleidsdoel tot aan vandaag geen expliciete rol in het beleid van de overheid, toch lijken Nederlanders hierdoor slechts weinig geluk mis te lopen. Nederland telt al veel (zeer) gelukkige inwoners. Ons land hoort, in termen van gemiddeld geluk, niet alleen tot de top van Europa, maar ook tot de wereldtop. Dit betekent tegelijk dat de potentiële winst die aan gemiddeld geluk nog te halen valt, hoe dan ook gering is. Daarmee lijkt de noodzaak te ontbreken om op nationaal niveau expliciet geluksbeleid te voeren. Deze conclusie wint nog aan kracht bij het besef dat geluksniveau en tevredenheid met het leven ook sterk afhangen van omstandigheden die geheel of grotendeels in het privé-

domein liggen, zoals iemands genenpakket, gezondheid en persoonlijke relaties. Zou de overheid inbreuk op dit privé-domein willen maken, dan zou dit vermoedelijk grote negatieve gevolgen voor het welbevinden van de burgers hebben.

Nadat landen een bepaald welvaartsniveau hebben bereikt, neemt het door inwoners ervaren geluk maar weinig meer toe. Sommigen tonen zich daarom kritisch over de vermeende eenzijdige gerichtheid van het overheidsbeleid op bevordering van een zo hoog mogelijke (duurzame) economische groei. Daarbij valt aan te tekenen dat een hoger bbp, via de groei van de belastingopbrengsten, de overheid de middelen verschaft om aan talrijke wensen van groepen van burgers tegemoet te komen. Welzijn en geluk van groepen burgers hangen vaak mede van die collectieve voorzieningen af. Denk aan betere ouderenzorg, aanpak van fileleed, en het werken aan een veiliger woonomgeving.

Veel uitkomsten van geluksonderzoek zijn bovendien onvoldoende precies en te weinig eenduidig om er direct geluksbeleid van af te leiden. Kunnen beleidsmakers de resultaten van geluksbeleid (voorlopig) dus maar beter links laten liggen? Dat is volgens de auteur zeker niet het geval. Niet alle resultaten van geluksonderzoek zijn slechts voorlopig of dubbelzinnig. Uit geluksmetingen komt bijvoorbeeld naar voren dat het verlies van een kind of partner de achterblijvers evident en structureel ongelukkig maakt. Effectieve maatregelen om de kans op zulke incidenten te voorkomen, bijvoorbeeld door een veiliger verkeer, dragen dus bij aan structurele vergroting van het geluk of het welzijn in de samenleving. Betrouwbare resultaten van geluksonderzoek kunnen in relevante situaties worden gebruikt. Niet zozeer als basis voor de invoering van specifieke subsidies of heffingen, maar eerder op *ad hoc* basis, als relevant aspect bij de integrale afweging van de voor- en nadelen van beleidsvoorstellen. Tot op zekere hoogte gebeurt dit overigens al. Het is dan belangrijk om het extra (positieve) gelukseffect van een maatregel zorgvuldig af te wegen tegen de welvaart die door die maatregel gemist wordt, met inbegrip van eventuele (negatieve) gelukseffecten. Omdat de beschikbare middelen nu eenmaal beperkt zijn, kunnen ook maatregelen met een beoogd gelukseffect immers niet ontsnappen aan een test op baten en kosten.

Auteurs

Prof. dr. C.L.J. Caminada is hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving bij de Universiteit Leiden.

Mr. R.J.M. Creusen is hoofd van de afdeling Besturing, bekostiging en beheer Europese middelen van de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.

Dr. J.H.M. Donders is directeur van de Beroepsopleiding Financieel Economisch Beleidsmedewerker (BoFEB), programmamanager Economie bij de Rijksacademie voor Financiën, Economie en Bedrijfsvoering en directeur van de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Drs. M.D.A.C. Gielen is wetenschappelijk medewerker bij de sector Publieke financiën van het Centraal Planbureau.

Prof. dr. C.A. de Kam is honorair hoogleraar Economie van de publieke sector bij de Rijksuniversiteit Groningen.

S.J. Ottens is informatieanalist bij de sector Publieke financiën van het Centraal Planbureau.

Mr. G.A. van Nijendaal is plaatsvervangend secretaris van de Raad voor de financiële verhoudingen.

Drs. R.W.A. Roosdorp is plaatsvervangend directeur Energie en duurzaamheid bij het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

Drs. A.P. Ros is wetenschappelijk docent bij het Instituut Fiscale en Economische vakken van de Universiteit Leiden.

Dr. H.J.J. Stolwijk was tot eind 2011 programmaleider Milieu, duurzaamheid en brede welvaart bij de sector Fysieke omgeving van het Centraal Planbureau.

Drs. C.J.J.M. Stoop is senior beleidsadviseur bij de afdeling Besturing, bekostiging en beheer Europese middelen van de directie Begrotingszaken van het Ministerie van Financiën.

Dr. D.J. van Vuuren is programmaleider Sociale zekerheid en koopkracht bij de sector Publieke financiën van het Centraal Planbureau.

Afkortingen

AFBZ	Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten
Anw	Algemene nabestaandenwet
AOW	Algemene Ouderdomswet
ARK	Algemene Rekenkamer
ASV	Algemene subsidieverordening
AVI	afvalverbrandingsinstallatie
Awb	Algemene wet bestuursrecht
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AWF	Algemeen werkloosheidsfonds
AWW	Algemene Weduwen- en Wezenwet
Bbp	bruto binnenlands product
BIKK	Bijdrage in de kosten van kortingen
BJZ	Bestuurlijke en Juridische Zaken (directie -)
BKZ	Budgettaire Kader Zorg (budgetdisciplinesector)
btw	belasting over de toegevoegde waarde (omzetbelasting)
BZ	Buitenlandse Zaken (Ministerie van -)
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (Ministerie van -)
CAK	Centraal Administratie Kantoor
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CDA	Christen Democratisch Appèl
CEP	Centraal Economisch Plan
COELO	Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
CPB	Centraal Planbureau
CVZ	College voor Zorgverzekeringen

D66	Democraten 66
DEF	Defensie (Ministerie van -)
DSB	Dirk Scheringa Beheer (- Bank)
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
EC	Europese Commissie
ECB	Europese Centrale Bank
ECN	Energiecentrum Nederland
EFRO	Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling
ELFPO	Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling
ELGF	Europees Landbouwgarantiefonds
EL&I	Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (Ministerie van -)
EMU	Economische en Monetaire Unie
ESF	Europees Sociaal Fonds
ESR	Europees systeem van nationale en regionale rekeningen
EU	Europese Unie
EVF	Europees Visserijfonds
EZ	Economische Zaken (Ministerie van -)
FEZ	Financieel Economische Zaken (directie -)
FIN	Financiën (Ministerie van -)
GF	gemeentefonds
ggz	geestelijke gezondheidszorg
GL	GroenLinks
GLB	Gemeenschappelijk landbouwbeleid
Hafir	Handboek financiële informatie en administratie rijksoverheid
HOF	houdbare overheidsfinanciën (Wet -)
HWBP	Hoogwaterbeschermingsprogramma
HWWA	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv
IAB	inkomensafhankelijke bijdrage
IB	inkomstenbelasting (Wet -)
ICT	informatie- en communicatietechnologie
IEA	Internationaal Energie Agentschap
IenM	Infrastructuur en Milieu (Ministerie van -)
IMF	Internationaal Monetair Fonds
IPO	Interprovinciaal Overleg
Kema	Keuring van Elektrotechnische Materialen te Arnhem (NV tot -)
kWh	kilowattuur

LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (Ministerie van -)
lv _g	licht verstandelijk gehandicapte
MA	managementautoriteit
MEP	Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (subsidieregeling -)
MEV	Macro Economische Verkenning
MKB	midden- en kleinbedrijf
mld	miljard
mln	miljoen
M&O	misbruik en oneigenlijk gebruik
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (Ministerie van -)
OEM	overige eigen middelen
PBL	Planbureau voor de Leefomgeving
Pemba	Premiëdifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen
pga	persoonsgebonden aftrek
pgb	persoonsgebonden budget
ppp	<i>purchasing power parity</i>
PvdA	Partij van de Arbeid
PVV	Partij Voor de Vrijheid
R&D	research en development
RDA	Research en Development Aftrek
REB	regulerende energiebelasting
Rfv	Raad voor de financiële verhoudingen
RWT	rechtspersoon met een wettelijke taak
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SDE	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie
SDE+	Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie plus
Sdu	Staatsdrukkerij en Uitgeverij (- Uitgevers)
smart	specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden (- criteria)
SOR	Subsidieoverzicht Rijk
SP	Socialistische Partij
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Ministerie van -)
TNO	Toegepast natuurwetenschappelijk onderzoek (Nederlandse organisatie voor -)

UFO	Uitvoeringsfonds voor de overheid
UK	United Kingdom
UNEP	United Nations Environment Programme
USK	Uniform Subsidiekader
UvW	Unie van Waterschappen
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenJ	Veiligheid en Justitie (Ministerie van -)
VenW	Verkeer en Waterstaat (Ministerie van -)
Vinex	Vierde nota ruimtelijke ordening extra
VK	Verenigd Koninkrijk
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministerie van -)
VS	Verenigde Staten van Amerika
VVD	Volkspartij voor Vrijheid en Democratie
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (Ministerie van -)
Wajong	werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wet -)
WAO	Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering
WAZO	Wet arbeid en zorg
WIA	werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet -)
WIJ	Wet investeren in jongeren
WML	wettelijk minimumloon
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WOZ	waardering onroerende zaken (Wet -)
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
WW	Wet op de werkloosheidsverzekering
Wwb	Wet werk en bijstand
Wwnv	Wet werken naar vermogen
ZBO	zelfstandig bestuursorgaan
Zfw	Ziekenfondswet
ZonMw	Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie
Zvf	Zorgverzekeringsfonds
Zvw	Zorgverzekeringswet
ZW	Ziektewet

De Nederlandse economie in mineur

J.H.M. Donders

1.1 Inleiding

Het gaat de Nederlandse economie niet voor de wind. Aan het aarzelende economische herstel dat volgde op de scherpe economische neergang na de kredietcrisis is abrupt een eind gekomen. De gevreesde dubbele dip is een feit. Het Centraal Planbureau (2012) verwacht dat onze economie dit jaar zal krimpen met $\frac{3}{4}$ procent en voorziet voor volgend jaar een economische groei van slechts $\frac{1}{4}$ procent. De kans is bovendien levensgroot dat de groei in 2013 lager uitkomt, want bij het opstellen van het *Centraal Economisch Plan 2012* hebben de 'rekenmeesters' van het kabinet geen rekening gehouden met het drukkende effect op de economische groei dat valt te verwachten van extra tekortbeperkende maatregelen die Nederland en veel andere Europese landen moeten nemen om aan de 'Brusselse' afspraken over het begrotingsbeleid te voldoen.¹

Het CPB presenteert in het *Centraal Economisch Plan 2012* niet alleen de gebruikelijke ramingen voor het lopende en het komende jaar, maar tevens een economische verkenning voor de jaren 2011-2015, dus de gehele periode waarin het kabinet-Rutte de scepter had kunnen zwaaien, wanneer de bewindslieden op het pluche waren blijven zitten. Volgens deze verkenning komt de economische groei in 2014 en 2015 iets hoger uit dan in 2013, maar blijft zij ook dan te laag om van een duidelijk conjunctureel herstel te kunnen spreken.

Dit hoofdstuk bespreekt de oorzaken van de zwakke prestaties van de Nederlandse economie. Eerst komen in onderdeel 1.2 echter de achtergronden aan bod van de meningsverschillen tussen economen over de gewenste beleidsreactie. Onze economie mag dan magere jaren beleven, dat neemt niet weg dat zij er in internationaal perspectief niet slecht voor staat. Onderdeel 1.3 licht dit toe aan de hand van een decompositie van het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking. Daarna volgt een terugblik op de kredietcrisis (onderdeel 1.4), passeren de achtergronden van de Europese schulden crisis de revue (onder-

1 Het *Centraal Economisch Plan 2012* verscheen op 20 maart 2012, toen de onderhandelingen in het Catshuis nog moesten beginnen.

deel 1.5), en worden de jongste kortetermijnramingen (onderdeel 1.6) en de economische ontwikkeling tijdens de vroegtijdig ten einde gekomen kabinetsperiode (onderdeel 1.7) besproken. In onderdeel 1.8 komt ten slotte de vraag aan de orde hoe het verder moet met de Nederlandse economie. Daarbij gaat de aandacht uit naar hervormingen die de economie structureel kunnen versterken.

1.2 Visies op de werking van de macro-economie

Economen huldigen verschillende opvattingen over het functioneren van de economie. Aan de ene kant van het spectrum staan de economen, die hier gemakshalve als de 'klassieken' worden aangeduid, die een groot vertrouwen hebben in de evenwichtsscheppende werking van het prijsmechanisme. Zij zijn ervan overtuigd dat dit mechanisme ervoor zorgt dat de totale productie van een land gelijk is aan de productie die duurzaam haalbaar is bij de beschikbare hoeveelheden arbeid en kapitaal. Er bestaat volgens hen geen reden voor de vrees dat een tekortschietende effectieve vraag een bron van werkloosheid en overcapaciteit kan zijn. Uitgaande van deze opvatting bestaat er geen aanleiding voor de overheid om conjunctuurpolitiek te voeren. Ook zonder overheidsbemoeienis valt te verwachten dat zowel het werkloosheidspercentage als de bezettingsgraad van de productiecapaciteit gelijk is aan de evenwichtswaarde. De economische groei wordt – uitgaande van deze opvatting – bepaald door aanbodfactoren, dat wil zeggen door de toename van het structurele effectieve arbeidsaanbod en die van de structurele arbeidsproductiviteit.

Aan de andere kant van het spectrum staan de economen, die hier gemakshalve de 'keynesianen' worden genoemd, die ervan overtuigd zijn dat de economie in hoge mate instabiel is, doordat de flexibiliteit van lonen en prijzen tekortschiet. Een gebrek aan voldoende effectieve vraag kan volgens hen wel degelijk een bron van werkloosheid en overcapaciteit zijn. Uitgaande van deze visie bepalen vraagfactoren de economische groei; zij hangt dus af van de ontwikkeling van de vraag naar goederen en diensten. Volgens de keynesianen zijn onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt en de goederenmarkt² niet alleen op korte, maar ook op lange termijn mogelijk. Er ligt als het ware een voortdurende onderbesteding op de loer, en het vraagt veel stuurmanskunst van de overheid om die binnen de perken te houden.

De meeste economen onderkennen vandaag de dag de betekenis van zowel aanbod- als vraagfactoren. De dominante kijk op de economische ontwikkeling is een synthese van het klassieke en het keynesiaanse denken. Volgens deze visie bepalen aanbodfactoren de structurele ontwikkeling van de economie, maar kan de economische activiteit op korte termijn onder invloed van vraagfactoren afwijken van het structurele niveau. Het prijsmechanisme zorgt voor een voortdurende beweging van de economie in de richting van een situatie waarbij zowel de arbeidsmarkt als de goederenmarkt in evenwicht is, maar de flexibiliteit van lonen en prijzen schiet tekort om onevenwichtigheden van keynesiaanse snit te voorkomen. Zulke onevenwichtigheden hebben in deze opvatting een tijdelijk karakter. In de hoogtijdagen van het keynesiaanse denken dachten veel economen daarentegen dat zij permanent van aard kunnen zijn. Die opvatting lag bijvoorbeeld ten grondslag aan het structurele begrotingsbeleid dat in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw in ons land werd gevoerd. De

2 Met de term 'goederenmarkt' wordt bedoeld op de markt voor goederen en diensten.

overheid koerste bij dat beleid op een structureel begrotingstekort, omdat de vrees bestond dat zonder zo'n tekort de totale vraag naar goederen en diensten gemiddeld over de conjunctuurgolf kleiner zou zijn dan vereist is voor volledige werkgelegenheid en een normale benutting van de productiecapaciteit. Uitgaande van de op dit moment dominante opvatting kan het structurele begrotingssaldo op andere overwegingen worden gebaseerd. Zo was het streven van alle kabinetten vanaf 2002 gericht op verbetering van het structurele begrotingssaldo, met als doel om via de hierdoor te bereiken vermindering van de rentelasten ruimte op de begroting vrij te maken voor de stijging van de overheidsuitgaven (AOW, zorg) waartoe de vergrijzing in de komende decennia zal leiden.

De geschatte synthese van het klassieke en het keynesiaanse denken kenmerkt ook de analyses van het CPB van de economische ontwikkeling. Volgens het door het planbureau gehanteerde macromodel SAFFIER II kunnen vraagfactoren op korte termijn een belangrijke invloed op de economische ontwikkeling hebben, maar tendeeft de economie op langere termijn naar een groeipad waarbij zowel de arbeidsmarkt als de goederenmarkt in evenwicht is.³

Niet alle economen die de synthese van het klassieke en het keynesiaanse denken onderschrijven komen overigens met dezelfde beleidsaanbevelingen op de proppen. Zij blijken bijvoorbeeld wel degelijk van mening te kunnen verschillen over de wenselijkheid om onverkort vast te houden aan het streven om het begrotingstekort al in 2013 onder de bovengrens van 3 procent van het bruto binnenlands product (bbp) uit het Pact voor Stabiliteit en Groei te brengen. Nederland heeft zich in het kader van de buitensporigtekortprocedure, waarin ons land zich sinds eind 2009 bevindt, gecommitteerd om het EMU-tekort uiterlijk volgend jaar onder deze plafondwaarde te brengen. Voorstanders van het nakomen van deze afspraak schatten het tempo waarin lonen en prijzen de markten ruimen mogelijk groter in dan degenen die meer tijd willen nemen voor het reduceren van het tekort tot beneden de Europese plafondwaarde. Er bestaat immers minder aanleiding voor de vrees dat tekortbeperkende maatregelen de economische activiteit aanzienlijke schade berokkenen, naar mate dit tempo hoger is.

De economen die niet aan deze afspraak willen tornen hebben daarvoor ook andere argumenten. Zij wijzen er onder andere op dat Nederland van de vier eurolanden met een AAA-kredietstatus het grootste begrotingstekort heeft, en dat verlies van die status dreigt wanneer het tekort niet op het afgesproken tijdstip onder de 3 procent van het bbp belandt. Een stijging van de rente op de overheidsschuld zou hiervan vermoedelijk het gevolg zijn, wat niet alleen ongunstig uitpakt voor de overheidsfinanciën, maar – via de hogere rente op kredieten voor bedrijven en gezinnen – ook voor de economische groei.⁴

Het CPB houdt in zijn macromodel geen rekening met een opwaartse invloed van het begrotingstekort op de rente. Nadat in de jaren tachtig van de vorige eeuw een monetaire sector korte tijd van dit model deel had uitgemaakt, is zo'n sector weer uit het model geschrapt, omdat de rente in Nederland – bij de indertijd toegepaste koppeling van de koers van de gulden aan die van de Duitse mark – meebewoog met de Duitse rente. Sindsdien horen rentevoeten in het macromodel van het CPB tot de exogene variabelen. Bij de huidige

3 Zie Centraal Planbureau (2010a).

4 Zie bijvoorbeeld De Ridder (2012).

nerveuze financiële markten is het echter wel degelijk mogelijk dat de rente op Nederlandse overheidsschuld wordt beïnvloed door het begrotingstekort en de overheidsschuld, zeker nu de Nederlandse overheidsfinanciën veel minder van gezondheid blaken dan die van Duitsland. Dit is uiteraard niet zonder betekenis voor de gevolgen van beleidsinspanningen die erop gericht zijn om het begrotingstekort in 2013 onder de bovengrens uit het Pact voor Stabiliteit en Groei te brengen. Wanneer met zulke inspanningen een rentestijging valt te voorkomen, beperkt dat immers de ongunstige effecten die daarvan op korte termijn op de economische activiteit vallen te verwachten. Het is overigens niet duidelijk of verlaging van de kredietstatus van Nederland de *trigger* voor een oplopende rente zou zijn, of dat een rentestijging als gevolg van een afnemend vertrouwen van de financiële markten de kredietbeoordelingsbureaus op het idee zou brengen om onze kredietstatus te verlagen.

Degenen die ervoor pleiten om door de zure appel van de tekortverbeterende maatregelen heen te bijten hebben nog een tweede reden voor de overtuiging dat die ingrepen de economie minder schaden dan vaak wordt gedacht. Zij wijzen erop dat de burgers maar al te goed begrijpen dat de overheid op enig moment haar financiën moet saneren, en dat de verwachte toekomstige ingrepen nu al een domper op de particuliere consumptie en de investeringen zetten. Dit 'vooruitkijkende' gedrag beperkt het nadelige effect van tekortverbeterende maatregelen op de groei van de nationale bestedingen. Van een rem op de binnenlandse bestedingen is op dit moment immers tot op zekere hoogte toch al sprake. Waarom dit 'vooruitkijkende' gedrag de ongunstige gevolgen van tekortverbeterende maatregelen beperkt, valt ook op een andere manier uit te leggen: zulke maatregelen verminderen de noodzaak van latere ingrepen om de overheidsfinanciën gezond te maken, zodat consumenten en producenten met meer vertrouwen naar de toekomst kijken zodra zij eenmaal zijn genomen.

Afspraak is afspraak

Degenen die de met 'Brussel' gemaakte afspraak willen nakomen, bepleiten dat niet alleen op grond van de overtuiging dat de economische activiteit daardoor niet of slechts in beperkte mate wordt geschaad. Voor het nakomen van deze afspraak pleit ook het simpele gegeven dat hij nu eenmaal is gemaakt. De Tweede Kamer heeft er nog maar kort geleden via verschillende moties bij de regering op aangedrongen om ervoor te zorgen dat landen zich aan de 'Brusselse' afspraken houden en dat 'zondaars' aan sancties worden onderworpen. Nederland zou flink aan geloofwaardigheid inboeten, wanneer het nu zou verkondigen dat de Europese spelregels niet voor het eigen land gelden. Zulk optreden zou bovendien de bereidheid van andere landen verminderen om deze spelregels wel te respecteren. En de recente ervaringen hebben duidelijk gemaakt dat het ontbreken van de wil van landen om zich aan het Pact voor Stabiliteit en Groei te houden niet gunstig uitpakt voor de welvaarts-groei in Europa.

Sommige critici van het reduceren van het tekort tot onder de 'Brusselse' bovengrens in 2013 zijn van mening dat het de voorkeur verdient om de nationale economie met hervormingsmaatregelen in structureel opzicht te versterken. Ook tegen deze aanpak kan als bezwaar naar voren worden gebracht dat Nederland hierbij niet voldoet aan de gemaakte afspraak, want met zulke maatregelen valt op korte termijn slechts een beperkte verbetering

van het begrotingstekort te bereiken. Dit neemt niet weg dat er goede argumenten zijn voor het nemen van structuurversterkende maatregelen (zie verder onderdeel 1.8).

Kunnen tekortverbeterende maatregelen de economische groei stimuleren?

Vaak wordt als vaststaand feit beschouwd dat tekortverbeterende maatregelen op korte termijn de economische groei aantasten. Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarin zij de economische groei juist vergroten. Dat is wellicht een verrassende constatering, omdat tekortverbeterende maatregelen impliceren dat de overheid zelf minder geld uitgeeft dan wel via bezuinigingen en/of lastenverzwaringen de koopkracht van gezinnen en de netto winsten van bedrijven afknijpt. De nationale bestedingen kunnen evenwel ook een gunstige invloed ondervinden, wanneer de getroffen maatregelen een lagere rente⁵ mogelijk maken en/of met gunstige vertrouwenseffecten gepaard gaan. Wanneer de neerwaartse druk op de rente en de vertrouwenseffecten voldoende groot zijn, kan het effect op de economische activiteit per saldo positief zijn.

Om verschillende redenen valt echter niet te verwachten dat sanering van de overheidsfinanciën onder de huidige omstandigheden in Nederland gunstig uitpakt voor de economische groei. De invloed die tekortverbeterende maatregelen op het bbp hebben hangt namelijk niet alleen af van de gevolgen voor de rente en het vertrouwen van burgers en bedrijven, maar ook van andere factoren:⁶

- De kans dat tekortverbeterende maatregelen keynesiaanse effecten hebben is groter, naarmate de flexibiliteit van lonen en prijzen geringer is. Het ligt voor de hand dat deze flexibiliteit minder groot is, naarmate de conjuncturele werkloosheid en de overcapaciteit van bedrijven groter zijn.⁷ Lonen en prijzen zijn op dit moment, nu er sprake is van laagconjunctuur, dus minder flexibel dan tijdens een hoogconjunctuur. Dit vergroot de kans dat tekortverbeterende maatregelen op korte termijn de economische groei schaden.
- De invloed van gunstige vertrouwenseffecten is groter naarmate meer gezinnen en bedrijven uitgaven kunnen doen door in te teren op hun vermogen of door het opnemen van krediet. In een periode van laagconjunctuur zijn in de regel echter minder gezinnen en bedrijven hiertoe in staat dan tijdens een hoogconjunctuur.
- Wanneer een verkrapping van het budgettaire beleid gepaard gaat met een verruiming van het monetaire beleid, vermindert dat de kans op een ongunstige invloed op de economische activiteit. Het lidmaatschap van Nederland van de Economische en Monetaire Unie (EMU) betekent echter dat ons land tekortverbeterende maatregelen niet kan combineren met een verruiming van het monetaire beleid.

⁵ Bedoeld is een lagere rente dan anders uit de bus zou komen.

⁶ De hiernavolgende determinanten van de invloed van tekortverbeterende maatregelen op het bbp zijn ontleend aan Hjeltn (2012).

⁷ Hierop wezen indertijd de aanhangers van de zogenoemde onevenwichtigheidsanalyse. Zie hiervoor bijvoorbeeld: Draper (2000).

- Ten slotte speelt ook de conjuncturele situatie in het buitenland een rol. Wanneer een land budgettair orde op zaken stelt terwijl de economieën van de handelspartners op volle toeren draaien, is het denkbaar dat de ondernemingen er vrij gemakkelijk in slagen om een verlies aan binnenlandse afzet te compenseren door extra afzet in het buitenland. Onder de huidige omstandigheden, waarin ook veel van onze handelspartners met een minder goed draaiende economie kampen, valt echter te betwijfelen of bedrijven dit voor elkaar krijgen.

1.3 Hoe staat Nederland ervoor?

De Nederlandse economie doet het op dit moment niet best. We mogen echter niet vergeten dat onze economie in de afgelopen decennia in internationaal perspectief gemiddeld juist erg goed presteerde. Zo overtrof de groei van de Nederlandse economie in de periode 1990-2009 de gemiddelde groei van de eurolanden cumulatief met 13 procentpunt (zie figuur 1.1). De relatief hoge groei in de jaren negentig van de vorige eeuw was met name te danken aan de sterke toename van het arbeidsaanbod, die op haar beurt onder andere samenhangt met de stijging van de arbeidsdeelname van vrouwen. In de tweede helft van de jaren negentig droegen ook vraagfactoren bij aan het succes van de Nederlandse economie; zo groeide de particuliere consumptie uitbundig, mede dankzij vermogenswinsten die huishoudens boekten door de prijsexplosie op de woningmarkt en de hausse op de aandelenmarkten. Na de jaren van oververhitting volgden in het begin van deze eeuw echter enkele jaren met onderkoeling: de economische groei vertraagde tijdens de internationale conjuncturele dip in Nederland relatief sterk. De kiemen voor dit diepe conjuncturele dal werden gelegd tijdens de uitbundige hoogconjunctuur, doordat de arbeidskosten per eenheid product toen relatief sterk stegen. De Nederlandse exportsector moest hierdoor marktverlies incasseren, want bij de relatief forse stijging van de arbeidskosten per eenheid product viel een verslechtering van de prijsconcurrentiepositie niet te vermijden.

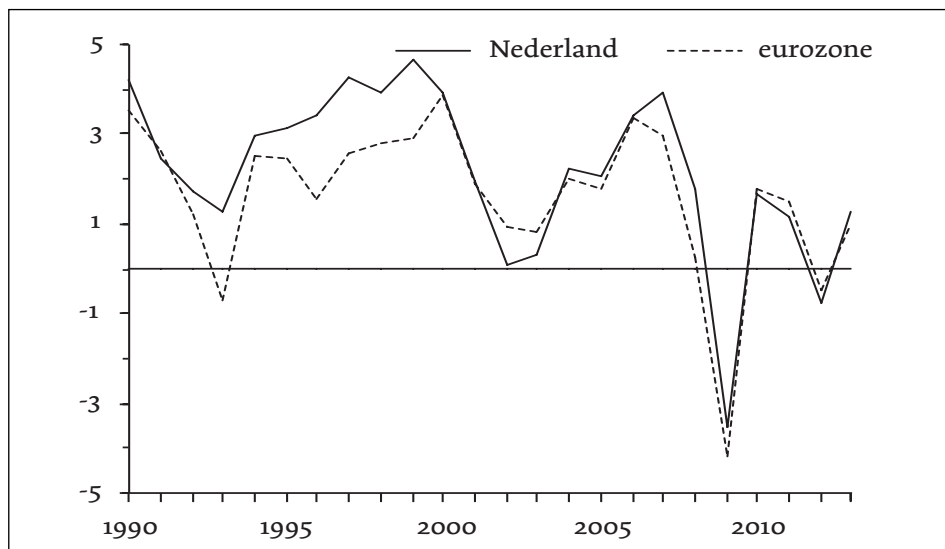
In de afgelopen jaren verschilde de groei van het bbp in ons land niet veel van het gemiddelde cijfer voor de eurozone, en het CPB rekent erop dat dit ook in 2012 en 2013 het geval zal zijn.⁸ Dit neemt niet weg dat er andere eurolanden zijn die wel duidelijk beter presteren dan de Nederlandse. In dit verband moet vooral op de Duitse economie worden gewezen die over de jaren 2010-2012 naar verwachting bijna 5 procentpunt meer groeit dan de Nederlandse.⁹ Die prestatie moet wel in perspectief worden gezien: de Nederlandse economie groeide sinds het begin van de jaren negentig voortdurend harder dan de Duitse. Onze oostburen plukken op dit moment de vruchten van arbeidsmarkthervormingen die de groei van het arbeidsaanbod stimuleren. De kooplust van Duitse gezinnen wordt bovendien niet getemperd door factoren die gezinnen in ons land terughoudend maken om veel geld te spenderen. De huizenprijzen dalen bij onze oostburen niet, de huishoudens kregen geen slecht nieuws over hun toekomstige aanvullende pensioen te horen en zij kijken tevens met meer vertrouwen naar de toekomst, omdat het begrotingstekort niet – zoals bij ons – is

⁸ De Nederlandse economie krimpt in 2012 weliswaar naar verwachting iets meer dan de economie van de eurozone, maar in 2013 groeit de nationale economie volgens het CPB juist iets harder.

⁹ Centraal Planbureau (2012), p. 15.

gestegen, maar juist is verminderd. Consumenten en producenten hoeven dus minder beducht te zijn voor tekortverbeterende maatregelen die voor hun portemonnee ongunstig kunnen uitpakken.

Figuur 1.1 Economische groei (in procenten) Nederland en eurozone, 1990-2013



Bron: Centraal Planbureau (2012)

Ondanks de huidige magere groei slaat de Nederlandse economie in internationaal perspectief beslist geen slecht figuur. Dit valt te illustreren aan de hand van cijfers van The Conference Board, een Amerikaanse onderzoekinstelling met de Nederlander Bart van Ark als *chief economist*. Deze instelling publiceert jaarlijks cijfermateriaal dat het mogelijk maakt om de verschillen tussen landen wat betreft het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking te ontleden in verschillen in arbeidsdeelname en arbeidsproductiviteit.

Het bbp per hoofd van de bevolking is een veelgebruikte indicator voor de materiële welvaart van een land. Afgaande op deze indicator hebben de Europese landen een geringere materiële welvaart dan de Verenigde Staten van Amerika. Tabel 1.1 laat voor vijf Europese landen (Duitsland, Frankrijk, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden) verklaringen voor de welvaartsachterstand op de VS zien. Uit deze tabel valt af te lezen dat het verschil tussen het Nederlandse en het Amerikaanse bbp per hoofd van de bevolking in 2011 9 procent bedroeg. Nederland kende van de vijf genoemde Europese landen in 2011 het hoogste bbp per hoofd van de bevolking. Deze grootte is per definitie gelijk aan het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking maal de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. De welvaartsachterstand van Nederland op de VS was in 2011 bijna volledig het resultaat van een kleiner aantal gewerkte uren per hoofd. De arbeidsproductiviteit per gewerkt uur was hier in 2011 maar weinig lager dan in de VS. Ons land had een hogere materiële welvaart dan de vier andere

Europese landen uit tabel 1.1, doordat Nederland een hogere arbeidsproductiviteit per gewerkt uur kende, terwijl het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking alleen in het Verenigd Koninkrijk en Zweden groter was dan hier.

Het aantal gewerkte uren per hoofd van de bevolking is per definitie gelijk aan het aantal gewerkte uren per werkende maal de werkgelegenheidsgraad – het verhoudingsgetal tussen de werkgelegenheid in personen en de bevolking. Nederland kende in 2011 het geringste aantal gewerkte uren per werkende van de vijf in de tabel opgenomen Europese landen. Wat betreft de werkgelegenheidsgraad scoorde ons land in 2011 juist het beste van deze vijf landen, en ook beter dan de VS. Hierbij past als kanttekening dat de werkgelegenheid in personen in de tabel – zoals in internationale statistieken in de regel gebeurt – is gelijkgesteld aan het aantal mensen dat een uur of meer per week werkt. Ook personen die slechts een klein baantje hebben zijn dus meegenomen. Dan scoort Nederland internationaal erg hoog wat betreft de deelname aan het arbeidsproces. Ons land is echter Europees kampioen (misschien zelfs wel wereldkampioen) werken in deeltijd, terwijl een voltijdbaan bovendien niet bijzonder veel uren telt. Om deze reden is het gemiddelde aantal gewerkte uren per werkende in internationaal perspectief laag.

Nederland kent een bijzonder hoog niveau van de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur. De arbeidsproductiviteit was in 2011 slechts 1 procent lager dan die van de Verenigde Staten. Wel is het beeld van de Nederlandse arbeidsproductiviteit ten opzichte van de VS vertekend. Hiervoor zijn drie redenen te geven. Het feit dat werknemers in ons land gemiddeld een kortere werkweek hebben, heeft waarschijnlijk een positief effect op de arbeidsproductiviteit per gewerkt uur.¹⁰ Het ligt immers voor de hand om te veronderstellen dat wie lange dagen maken en veel minder vakantie hebben wat minder productief zijn. De relatief hoge arbeidsproductiviteit per gewerkt uur in Nederland hangt daarnaast ook samen met de omstandigheid dat hier nog steeds relatief weinig laagopgeleiden aan het arbeidsproces deelnemen. De hoge Nederlandse arbeidsproductiviteit per gewerkt uur is bovendien voor een deel het resultaat van de relatief hoge kapitaalintensiteit van de productie, die op haar beurt onder andere valt te verklaren uit de aanwezigheid van de kapitaalintensieve chemische industrie.

Tabel 1.1 De achterstand op het bbp per hoofd in de VS^a, 2011

	Duitsland	Frankrijk	Nederland	VK	Zweden
Bbp ^b per hoofd	-20	-30	-9	-23	-10
Aantal gewerkte uren per hoofd	-9	-26	-8	-1	6
– aantal gewerkte uren per werkende	-19	-17	-21	-4	-5
– werkgelegenheidsgraad ^c	10	-10	13	3	11
Arbeidsproductiviteit per gewerkt uur	-11	-4	-1	-22	-16

a. Afwijkingen (in procenten) van de genoemde variabelen van het niveau in de VS.

b. Het bbp van de onderscheiden landen is vergelijkbaar gemaakt via voor koopkrachtverschillen gecorrigeerde wisselkoersen.

c. De verhouding tussen de werkgelegenheid in personen en de bevolking.

Bron: The Conference Board (2012)

10 Dit hoeft overigens niet te gelden voor mensen met een erg kleine deeltijdbaan. Hun productiviteit per uur kan worden gedrukt als zij relatief veel tijd nodig hebben om hun werkzaamheden 'op te starten' en om werkzaamheden aan collega's over te dragen.

1.4 De kredietcrisis

De gevolgen van het uiteenspatten van de zeepbel op de Amerikaanse woningmarkt verspreidden zich in 2007, als gevolg van de verknooptheid van de internationale financiële markten, razendsnel over de hele wereld. De hierdoor veroorzaakte wereldwijde kredietcrisis leidde tot een internationale economische neergang, die niet aan de deur van Nederland voorbijging. Het bruto binnenlands product kromp in 2009 met 3,5 procent. Deze krimp was voornamelijk het resultaat van een sterke daling van de relevante wereldhandel. Niet alleen de uitvoer kreeg echter rake klappen, wegvallend vertrouwen van consumenten en producenten zette ook de binnenlandse vraag onder grote druk.

Er bestond indertijd een vrij brede consensus in de door de crisis getroffen landen over de wenselijkheid van een ruim budgettair beleid om daarmee de ongunstige effecten voor de economie binnen de perken te houden. De Nederlandse overheid trachtte, evenals andere Europese overheden, de economische neergang vooral via het laten werken van de automatische stabilisatoren te beperken, al nam zij daarnaast ook enkele – qua omvang overigens beperkte – aanvullende stimuleringsmaatregelen. In de Verenigde Staten lag een zwaarder accent op discretionaire maatregelen dan in Europa, maar daarbij valt te bedenken dat daar met automatische stabilisatie minder valt te bereiken, doordat de omvang van de collectieve sector minder groot is. Het op peil houden van de overheidsuitgaven bij tegenvallende belastinginkomsten leidt in de VS daarom tot een geringere stijging van het overheids-tekort (in procenten van het bbp) dan in Europa. En het lagere niveau en de kortere duur van de werkloosheidsuitkeringen in de VS betekenen bovendien dat de overheid het inkomensverlies van mensen die tijdens een conjuncturele neergang hun baan verliezen minder beperkt.

De beleidsreactie van de overheden op de kredietcrisis heeft de economische neergang beteugeld, maar hiertegenover stond wel een sterke verslechtering van de overheidsfinanciën. Er is in de economie immers nooit sprake van een *free lunch*. En dat die verslechtering niet 'kosteloos' is geweest, is op dit moment zonneklaar. De ontsporing van de overheidsfinanciën in een aantal perifere landen uit de eurozone, die mede verantwoordelijk is voor de huidige economische stagnatie, is immers voor een deel te wijten aan de beleidsreactie op de kredietcrisis. De situatie waarin de overheidsfinanciën van veel landen op dit moment verke- ren zorgt er bovendien voor dat maar weinig overheden de huidige conjuncturele neergang met een ruim budgettair beleid kunnen bestrijden. Veel landen, waaronder Nederland, zijn juist gedwongen om tekortverbeterende maatregelen te nemen, hoewel die hoogstwaarschijnlijk procyclisch uitpakken.

Het effect van de kredietcrisis op het structurele bbp

De kredietcrisis veroorzaakte niet alleen een scherpe conjuncturele neergang, zij laat bovendien haar sporen na in het structurele niveau van het bbp. Voor de economische ontwikkeling op iets langere termijn is uiteraard het effect op het structurele bbp relevant. De omvang van dit effect is echter met veel onzekerheid omgeven. Wanneer de economie slecht presteert is het vaak lastig om te schatten welk deel van de groeitegenvallers een structurele achtergrond heeft, en welk deel als conjunctureel valt te beschouwen.

De kredietcrisis kan om verschillende redenen gevolgen hebben voor het structurele niveau van het bbp.¹¹ Het is om te beginnen mogelijk dat de hogere werkloosheid door deze crisis ook de evenwichtswerkloosheid opkrikt, doordat werklozen vaardigheden verliezen en om die reden na verloop van tijd moeilijker inzetbaar zijn. Ook al mochten zij hun vaardigheden niet verliezen, dan bestaat het gevaar dat potentiële werkgevers er ten onrechte van uitgaan dat dit wel het geval is. De toename van de werkloosheid bleef in de jaren na de kredietcrisis in ons land gelukkig beperkt. Ook het niveau van de evenwichtswerkloosheid is in die jaren daarom vermoedelijk niet hard geraakt. De huidige economische neergang leidt echter tot een sterkere stijging van de werkloosheid, en zou om die reden ook de evenwichtswerkloosheid kunnen opdrijven.

De kredietcrisis kan het structurele bbp tevens beïnvloeden door haar ongunstige invloed op de structurele arbeidsproductiviteit. Bij een lagere productie is namelijk minder sprake van *learning by doing*. Daarnaast leidt de kredietcrisis waarschijnlijk tot hogere reële kapitaalkosten, omdat ondernemers bij de beoordeling van het rendement van voorgenomen investeringen vermoedelijk een hogere risico-opslag zullen hanteren. Anders gezegd, zij investeren pas wanneer het verwachte rendement van investeringen hoger is, omdat zij voor het grotere risico beloond willen worden. Bovendien zal de kredietcrisis waarschijnlijk tot een hogere rente leiden, vanwege de hogere kapitaaleisen waarmee de banken te maken krijgen.¹² Hogere reële kapitaalkosten maken een minder kapitaalintensieve manier van produceren aantrekkelijker. Dit heeft een ongunstige invloed op de structurele arbeidsproductiviteit. Als de risico-opslag en de rente omhooggaan, heeft dit naar verwachting ook negatieve gevolgen voor de onderzoek- en ontwikkelingsinspanningen. Ook om deze reden valt rekening te houden met een tragere verbetering van de structurele arbeidsproductiviteit.

Het ongunstige effect van de kredietcrisis op het structurele bbp is bijzonder onzeker. Twee ramingen van dit effect, die het CPB met een tussenpoos van minder dan een half jaar publiceerde, illustreren dit. In oktober 2009 hield het planbureau er rekening mee dat het bbp door de crisis over een lange reeks van jaren 5 tot 10 procent lager zou uitkomen dan anders het geval was geweest.¹³ In maart 2010 gingen de ‘rekenmeesters’ van het kabinet er echter van uit dat de kredietcrisis het structurele bbp met circa 2 procent drukt.¹⁴ Het effect op het structurele niveau van het bbp valt volgens de jongste raming dus enorm mee. Goed zicht op de blijvende gevolgen van de kredietcrisis ontstaat waarschijnlijk pas over een aantal jaren.

Het voorafgaande impliceert dat het inkomensverlies door de kredietcrisis niet op afzienbare termijn wordt terugverdiend. De recente economische ontwikkeling en de verwachtingen voor de komende jaren wijzen erop dat deze implicatie van de voorafgaande analyse – helaas – bewaarheid gaat worden.¹⁵

11 Zie Van Ewijk en Teulings (2009).

12 Het is bovendien mogelijk dat de banken tijdelijk minder krediet verlenen dan bij de in rekening gebrachte rente mogelijk is, om op die manier hun kapitaalbuffers te versterken.

13 Van Ewijk en Teulings (2009).

14 Centraal Planbureau (2010b).

15 Zie ook Afman en Van de Coevering (2012).

1.5 De Europese schuldencrisis

De teleurstellende economische ontwikkeling waarvan sinds de tweede helft van 2011 sprake is valt voor een deel te wijten aan de Europese schuldencrisis. De overheidsfinanciën van een aantal perifere lidstaten van de eurozone verslechterden dermate, dat zij niet langer in staat waren om zonder hulp van de overige lidstaten en van de Europese Centrale Bank hun overheidstekort op de kapitaalmarkt te dekken. Er is al op gewezen dat het ruime budgettaire beleid, waarvoor veel landen tijdens de kredietcrisis kozen, aan deze gang van zaken heeft bijgedragen. De echte oorzaak van de schuldencrisis is echter een andere: de crisis is het resultaat van de grote kapitaalstromen die na de totstandkoming van de Economische en Monetaire Unie naar de perifere eurolanden tot stand kwamen en van de bestemming die het geïmporteerde kapitaal in deze landen kreeg.

De aanzienlijke kapitaalstromen die van de relatief rijke naar de relatief arme lidstaten van de EMU vloeiden, kwamen niet als een verrassing. Voordat de muntunie van start ging, werd er in de wetenschappelijke literatuur al op gewezen dat deze zouden plaatsvinden. Dit werd echter niet als een ongewenste, maar juist als een gunstige ontwikkeling gezien, die profijtelijk zou zijn voor alle lidstaten van de muntunie. De extra geleende middelen zouden de arme landen – zo verwachtten economen destijds – in staat stellen hun welvaartsachterstand op de rijke landen te verkleinen. Daarbij werd ervan uitgegaan dat de relatief arme landen het buitenlandse kapitaal zouden gebruiken om hun economie te moderniseren. Deze landen zouden dankzij die modernisering na verloop van tijd exportoverschotten realiseren die hen niet alleen in staat zouden stellen om de rente over de opgenomen leningen te voldoen, maar ook om deze leningen terug te betalen. De kapitaalexporterende landen zouden ook profiteren, want hun investeringen en beleggingen in de relatief arme landen zouden het hen mogelijk maken om een mooi rendement te halen en om een grotere spreiding van risico's te realiseren.

Na de start van de EMU zijn inderdaad omvangrijke kapitaalstromen van de relatief rijke naar de relatief arme lidstaten op gang gekomen, maar die hebben niet het verwachte gunstige effect gehad. Een aantal eurolanden is door het geïmporteerde kapitaal juist in de problemen geraakt. Dit valt te verklaren uit de omstandigheid dat de afgesloten leningen werden gebruikt voor uitgaven die geen uitzicht bieden op verbetering van het saldo op de handelsbalans. Sommige landen, waaronder Griekenland, gebruikten het buitenlandse kapitaal voor de financiering van het overheidstekort, waarmee dit kapitaal vooral een consumptieve bestemming kreeg. Andere landen, zoals Ierland en Spanje, financierden met het aangetrokken buitenlandse kapitaal investeringen in onroerende zaken, waarvan de vruchten weliswaar – anders dan die van consumptieve uitgaven – over een lange reeks van jaren kunnen worden geplukt, maar die niet of nauwelijks bijdragen aan het vermogen van een land om een exportoverschot te realiseren. De kapitaalstromen naar Ierland en Spanje droegen in die landen juist bij aan het ontstaan van een zeepbel op markten voor onroerende zaken, en waren daarmee medeverantwoordelijk voor het (onvermijdelijke) uiteenspatten van die zeepbel, en dus voor de problemen waarin banken en overheden (die hun banken te hulp snelden) vervolgens belandden.

Terugkijkend valt te constateren dat juist het aanvankelijke succes van de euro eraan heeft bijgedragen dat zulke schadelijke kapitaalstromen op gang kwamen. De lagere rente

waarvoor de muntunie in de perifere landen van de eurozone aanvankelijk zorgde, verzwakte de budgettaire discipline van de overheden in kwestie en vergemakkelijkte de financiering van investeringen in onroerende zaken. Als oorzaak van de schulden crisis wordt vaak de gebrekkige naleving van het Pact voor Stabiliteit en Groei beschouwd. Het ontbreken van Europees toezicht op het bankwezen heeft bij het ontstaan van deze crisis echter ten minste een even belangrijke rol gespeeld. Terwijl de integratie van de financiële markten door de komst van de muntunie bijzonder ver voortschreed, bleef sprake van uitsluitend nationaal toezicht op de financiële instellingen. Volgens Schoenmaker (2010) is dat vragen om moeilijkheden. Teulings *et al.* (2011) onderschrijven deze opvatting in hun studie over de Europese schulden crisis. Zij wijzen erop dat de problemen van de Griekse overheid het Griekse bankwezen aan de rand van de afgrond hebben gebracht. De Griekse tragedie is dus mede veroorzaakt door een gebrekkig toezicht op het bankwezen. Goed toezicht had moeten voorkomen dat het nationale bankwezen zoveel geld aan de eigen overheid had uitgeleend. In Ierland en Spanje maakte slecht toezicht op het bankwezen het mogelijk dat het lokale bankwezen te veel in onroerende zaken investeerde. Gegeven de ver voortgeschreden integratie van de financiële markten in Europa pakken de problemen van de banken in de perifere eurolanden bijzonder ongunstig uit voor de banken in de overige EU-lidstaten. De lokale toezichthouders hielden bij het uitoefenen van hun toezichtstaak met de gevolgen voor banken in de andere lidstaten echter geen rekening. Dat viel ook niet te verwachten; juist daarom bestaat behoefte aan Europees toezicht op het bankwezen.

Het voorafgaande neemt niet weg dat financiële instellingen ook een eigen verantwoordelijkheid hebben. Banken die aangemoedigd door een relatief hoge rente geld lenen aan overheden die zich veel te diep in de schulden steken of die verblind door een hoog rendement bijdragen aan overinvesteringen in onroerende zaken, moeten ook zelf op de blaren zitten, want anders is de kans groot dat zij te grote risico's blijven nemen. Het vangnet dat de overheid heeft gespannen voor banken die *too big to fail* zijn, werkt in dit verband verkeerd. Bestuurders van deze banken staan bloot aan de verleiding van moreel risico: gaat het fout, dan springen overheden (lees: de belastingbetalers) immers wel bij. Hogere kapitaaleisen moeten ervoor zorgen dat een groter deel van de risico's door het eigen vermogen wordt opgevangen, zodat banken beter gaan letten op de kwaliteit van hun investeringen. In het kader van het Bazel-III-akkoord is daarom besloten de kapitaaleisen te verzwaren. De toezichthouder zou bovendien sneller moeten optreden wanneer een bank in zwaar weer belandt.¹⁶ Wanneer te lang wordt 'voortgemodderd' kan een onnodig groot deel van verliezen op het bord van de belastingbetaler terechtkomen.

Nog een andere oorzaak van de schulden crisis

De financiële problemen waarin een aantal perifere eurolanden terecht is gekomen, zijn mede te wijten aan de structureel slechte prestaties van de desbetreffende economieën. Na de start van de EMU verzwakte de concurrentiekracht van een aantal Zuid-Europese landen, waaronder Griekenland, Italië en Portugal, doordat de arbeidskosten per eenheid product in deze landen voortdurend sterker stegen dan die bij de concurrenten. Ook voor de tot-

16 Bedoeld wordt dat de toezichthouder *prompt corrective action* zou moeten kunnen toepassen. Zie hiervoor bijvoorbeeld: Benink (2009).

standkoming van de muntunie kenden deze landen een relatief sterke stijging van de arbeidskosten per eenheid product (in de nationale munt gerekend). Het lukte hen toen echter via periodieke devaluaties van de eigen munt om de hierdoor veroorzaakte verslapping van de concurrentiekracht steeds opnieuw tijdelijk te corrigeren. Sinds hun toetreding tot de eurozone beschikken zij echter niet langer over deze mogelijkheid. Willen deze landen de slagkracht van hun economie herstellen, dan ontkomen zij niet aan maatregelen om de arbeidsmarkt te flexibiliseren. Nu zij niet langer over het instrument van de wisselkoers beschikken, moeten zij via een zeer beheerste groei van de arbeidskosten verbetering van de concurrentiekracht nastreven.

Dagelijks bestuur en lidstaten van de Europese Unie hebben uit deze gang van zaken als les getrokken dat er meer aandacht nodig is voor het economische beleid van de deelnemende landen. Lidstaten moesten overigens ook in het verleden al rapporteren over hun economische beleid. Op grond van recent gemaakte afspraken moeten zij nu in april gelijktijdig met het stabiliteits- of convergentieprogramma, waarin zij hun voornemens voor het begrotingsbeleid etaleren, ook hun nationaal hervormingsprogramma presenteren. Daarin moeten de lidstaten uit de doeken doen welke inspanningen zij leveren om de economie te versterken, zodat uitzicht bestaat op het realiseren van doelstellingen die zijn overeengekomen in het 'Europa 2020'-project.

Een nieuwe loot aan de Europese beleidsstam is de zogenoemde macro-economische onevenwichtighedenprocedure. Deze procedure stelt de Europese Commissie in staat om – in samenwerking met de Raad van Ministers – schadelijke macro-economische onevenwichtigheden op het spoor te komen, zodat de Raad – op aanbeveling van de Commissie – de lidstaten tijdig om corrigerende maatregelen kan vragen, indien daartoe aanleiding bestaat. Het laatste kan het geval zijn wanneer één van de gekozen indicatoren voor het bestaan van macro-economische onevenwichtigheden een bepaalde drempelwaarde overstijgt en een door de Commissie gemaakte diepte-analyse bovendien duidelijk maakt dat deze overschrijding wijst op een macro-economische onevenwichtigheid die niet alleen voor de lidstaat in kwestie ongunstige gevolgen kan hebben, maar – via *spillover*-effecten – ook voor de overige lidstaten. Tot de gebruikte indicatoren voor het bestaan van een macro-economische onevenwichtigheid horen onder andere het tekort op de lopende rekening van de betalingsbalans, de ontwikkeling van de arbeidskosten per eenheid product en de schuld van de private sector. Wanneer landen die in het kader van deze nieuwe 'Brusselse' procedure aanbevelingen krijgen die zij vervolgens meermalen negeren, dan kunnen zij een boete oplopen.

De schulden crisis is nog niet voorbij

In maart 2012 haalde menig een in Europa opgelucht adem. Daarbij speelde een rol dat de rente voor enkele landen, die kort daarvoor nog uitsluitend voor een bijzonder hoge rente op de kapitaalmarkt terechtkonden, sterk was gedaald. Dat hing samen met aangekondigde hervormingspakketten in Italië en Spanje en was daarnaast in hoge mate te danken aan het optreden van de Europese Centrale Bank. Nadat de ECB eerder voor aanzienlijke bedragen schuld papier van zwakke eurolanden had opgekocht, had zij voor meer dan 1.000 mld euro goedkoop geld aan Europese banken geleend, voor de uitzonderlijk lange termijn van drie jaar. Deze kredieten hebben hun weg vooral naar banken in de perifere eurolanden gevonden,

waar het bankwezen met het geleende geld waarschijnlijk veel lokaal schuld papier heeft gekocht. Bij het afsluiten van dit hoofdstuk (medio mei 2012) is van opluchting echter geen sprake meer. De schulden crisis is weer springlevend, nu serieus rekening wordt gehouden met het vertrek van Griekenland uit de eurozone. De Grieken gaan namelijk op 17 juni opnieuw naar de stembus, omdat het na de verkiezingen van 6 mei niet mogelijk bleek om een regering te vormen die bereid is te voldoen aan de eisen die Europa en het Internationaal Monetair Fonds stellen, wil het land over noodkredieten blijven beschikken. Mocht er na de verkiezingen in juni geen draagvlak in het Griekse parlement aanwezig zijn voor de door de geldschietters gewenste tekortverbeterende maatregelen en economische hervormingen, dan resteert de Grieken geen andere optie dan het vertrek uit de eurozone. Het ligt immers niet voor de hand dat de geldschietters bereid zullen zijn Griekenland te blijven helpen zonder dat het land zich inspant om ervoor te zorgen dat deze steun van tijdelijke aard kan zijn. Die bereidheid zal mede ontbreken, omdat bij meer souplesse richting de Grieken ook andere landen minder geneigd zullen zijn om zich aan gemaakte afspraken te houden. Een soepele opstelling van de geldschietters gaat met andere woorden met moreel risico gepaard: zo'n opstelling kan bij andere landen tot de verwachting leiden dat ook zij hulp zullen blijven krijgen wanneer zij gemaakte afspraken aan hun laars lappen.

1.6 De Nederlandse economie in 2012 en 2013

In het derde kwartaal van 2011 belandde onze economie in een recessie. Het bruto binnenlands product is volgens het CBS inmiddels al drie kwartalen op rij gekrompen. Zoals altijd in de kleine open Nederlandse economie is de neergang in hoge mate het gevolg van een ongunstige ontwikkeling van de relevante wereldhandel. Zoals het stevig aantrekken van de groei van de relevante wereldhandel in 2010 een voorzichtig economisch herstel mogelijk maakte, zo zijn de afzwakking van de groei en de krimp van de voor ons land belangrijke wereldhandel in respectievelijk 2011 en 2012 in belangrijke mate verantwoordelijk voor de huidige recessie. Het CPB rekent in de projectie uit het *Centraal Economisch Plan 2012* erop dat de uitvoer van goederen (exclusief energie) dit jaar krimpt met 1¼ procent (zie tabel 1.2). Daarmee ontwikkelt deze uitvoer zich veel minder ongunstig dan in 2009, voor welk jaar het Centraal Bureau voor de Statistiek ondertussen een krimp van 9,3 procent heeft vastgesteld. De huidige recessie is dan ook mild in vergelijking met de economische neergang die volgde op de kredietcrisis. Voor 2013 wordt in de projectie uitgegaan van een groei van de relevante wereldhandel en daarmee van de uitvoer van fabrikaten. Onder andere om deze reden groeit de economie volgend jaar naar verwachting weer, zij het in een bescheiden tempo (1¼ procent).

De huidige malaise hangt niet alleen samen met een ongunstige ontwikkeling van de uitvoer. Een geringe dynamiek van de nationale bestedingen ligt hieraan evenzeer ten grondslag. De consumptie van huishoudens kromp vorig jaar met bijna 1 procent, en volgens de projectie van het *Centraal Economisch Plan 2012* daalt de particuliere consumptie dit jaar verder en valt volgend jaar bij deze grootheid nauwelijks herstel te verwachten. Daarbij past bovendien als kanttekening dat in deze projectie nog geen rekening is gehouden met de tekortverbeterende maatregelen uit het wandelgangenakkoord¹⁷ dat vijf politieke partijen in

17 Dit akkoord staat ook wel bekend als het lente-akkoord.

mei sloten. Deze maatregelen zetten de koopkracht over de hele linie onder druk, en zullen om die reden niet zonder gevolgen blijven voor de groei van de consumptie van gezinnen.

Nederlandse huishoudens houden op dit moment dus de hand op de knip. Dit valt voor een deel te verklaren uit de koopkrachtverliezen die veel gezinnen vanaf 2010 boeken, maar er is meer aan de hand. De kooplust van gezinnen wordt ook getemperd door de vermogensverliezen die veel huishoudens lijden door de prijsdaling op de woningmarkt. De ervaring leert dat gezinnen bij zo'n prijsdaling het vermogensverlies voor een deel proberen aan te zuiveren door meer te sparen. Huiseigenaren die als gevolg van de prijsdaling van woningen bij verkoop van hun woning een restschuld zouden overhouden, hebben waarschijnlijk hun besparingen het sterkst opgevoerd. Ook de recente ontwikkelingen rond het aanvullende pensioen zorgen ervoor dat huishoudens over meer spaargeld willen beschikken. De problemen waarin de pensioenfondsen terecht zijn gekomen en de maatregelen waarmee zij die proberen op te lossen, hebben bij veel mensen tot het besef geleid dat hun aanvullende pensioen minder hoog zal zijn dan waarop zij voor het uitbreken van de pensioencrisis rekenden. Bij de terughoudendheid van huishoudens om het geld te laten rollen, speelt ten slotte de verslechterde situatie van de overheidsfinanciën een rol; zij zijn zich er immers van bewust dat deze situatie ingrepen noodzakelijk maakt die hun koopkracht zullen aantasten.

Terwijl de overheidsbestedingen (met een groei van 4,8 procent) tijdens de scherpe conjuncturele neergang van 2009 nog voor wat tegenwicht zorgden, is dat tijdens de huidige milde recessie niet het geval: deze bestedingen nemen dit jaar met waarschijnlijk 1 procent af. In de projectie van het CPB, waarin nog geen rekening is gehouden met de bezuinigingen die uit het wandelgangenakkoord voortvloeien, blijven de overheidsbestedingen in 2013 ongewijzigd.

De economische neergang blijft niet zonder gevolgen voor de arbeidsmarkt. Terwijl de toename van de werkloosheid onder invloed van de kredietcrisis meeviel, vertoont het werkloosheidspercentage op dit moment een duidelijk stijgende lijn. De recente groei van de werkloosheid komt in belangrijke mate door een forse toename van het arbeidsaanbod in de tweede helft van 2011. Deze toename draagt via het 'overloopeffect' bij aan de groei van het arbeidsaanbod in 2012.¹⁸ Het arbeidsaanbod nam in de tweede helft van vorig jaar onder andere toe, doordat meer jongeren de arbeidsmarkt betraden. Onder hen bevonden zich waarschijnlijk met name mensen die tijdens de kredietcrisis besloten een extra studie te volgen die nu is afgerond. Daarnaast is het aantal oudere mannen op de arbeidsmarkt opmerkelijk toegenomen, mogelijk vanwege zorgen die veel mensen hebben over hun pensioenvoorziening. Ten slotte zoeken meer mensen per huishouden een baan om het huishoudinkomen bij te spijkeren. Het aantal vrouwen dat aangeeft een baan te ambiëren, is in de tweede helft van 2011 sterk toegenomen. Het werkloosheidspercentage, dat in 2009 nog slechts 3,7 bedroeg, stijgt in de projectie in 2012 en 2013 tot achtereenvolgens 5½ en 6.

¹⁸ Het niveau van het arbeidsaanbod was hierdoor eind 2011 belangrijk hoger dan het gemiddelde niveau in 2011, zodat het gemiddelde niveau van dit aanbod in 2012 – zelfs als een verdere toename achterwege zou blijven – veel groter is dan het gemiddelde niveau in 2011.

Voorjaarsprognoses Europese Commissie

De Europese Commissie publiceerde op 11 mei 2012 haar voorjaarsprognoses.¹⁹ De Commissie verwacht dat de economie van de eurozone dit jaar zal krimpen met 0,3 procent om vervolgens in 2013 een bescheiden groei van 1 procent te laten zien. Deze ramingen wijken maar weinig af van die uit het *Centraal Economisch Plan 2012* dat eind maart verscheen. Voor Nederland is de Commissie echter wel wat somberder dan het CPB in maart was. 'Brussel' verwacht dat de Nederlandse economie dit jaar zal krimpen met 0,9 procent en volgend jaar zal groeien met 0,7 procent, terwijl het CPB voor 2012 rekt op een krimp van ¼ procent en voor 2013 op een groei van 1 procent. De Nederlandse economie presteert daarmee in de projectie van de Commissie – anders dan in de CPB-projectie – slechter dan die van de eurozone. De oorzaak schuilt vooral in de malaise bij de particuliere consumptie. De Europese Commissie projecteert voor Nederland een krimp van de consumptie met 1,5 procent in 2012 en een nulgroei in 2013. Dat betekent een daling van 1,5 procent over beide jaren gerekend, terwijl het CPB in het CEP ervan uitgaat dat de particuliere consumptie over deze twee jaren gerekend ongewijzigd blijft. De Europese Commissie heeft bij het opstellen van haar prognoses nog geen rekening gehouden met de beleidsvoornemens uit het wandelgangenakkoord. Zij is daarmee, net als het CPB, waarschijnlijk nog te optimistisch over de ontwikkeling van de particuliere consumptie.

Tabel 1.2 Economische kerngegevens, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Mutaties per jaar in procenten					
Bruto binnenlands product	-3,5	1,7	1,2	-¾	1¼
Consumptie huishoudens	-2,6	0,4	-0,9	-½	½
Overheidsbestedingen	4,8	0,7	0,6	-1	0
Bruto investeringen bedrijven (exclusief woningen)	-12,4	-1,4	7,2	-3¼	7½
Relevante wereldhandel	-13,4	11,2	4,0	-1¾	4½
Uitvoer van goederen (exclusief energie)	-9,3	12,8	4,3	-1¾	3¾
Consumentenprijsindex	1,2	1,3	2,3	2¼	1¾
Koopkracht, mediane mutatie alle huishoudens	1,7	-0,6	-1,0	-1¾	0
Niveaus					
Werkloze beroepsbevolking (in procenten)	3,7	4,5	4,5	5½	6

Bron: Centraal Planbureau (2012)

1.7 Een economische verkenning voor de periode 2011-2015

Voorafgaand aan de verkiezingen van 2010 publiceerde het CPB, zoals gebruikelijk, een economische verkenning voor de komende kabinetsperiode.²⁰ Hierin werd gerekend op een

¹⁹ Europese Commissie (2012).

²⁰ Centraal Planbureau (2010b).

economische groei van $1\frac{3}{4}$ procent per jaar. Aan deze raming lag een verwachte structurele economische groei gedurende de periode 2011-2015 ten grondslag van $1\frac{1}{2}$ procent per jaar. Omdat in 2010 sprake was van een situatie van laagconjunctuur, rekende het planbureau op een ‘inhaalgroei’ gedurende de kabinetsperiode van $\frac{1}{4}$ procent per jaar. Bij het opstellen van een middellangetermijnverkenning wordt namelijk verondersteld dat het bbp in het eindjaar van de verkenning gelijk is aan het structurele bbp. De verwachte feitelijke economische groei bedroeg daarmee $1\frac{3}{4}$ procent per jaar. Nadat het kabinet-Rutte zijn beleidsvoornemens had bekendgemaakt, werden de effecten daarvan in kaart gebracht.²¹ De tekortverbeterende maatregelen, waartoe het kabinet in het regeerakkoord had besloten, zouden de economische groei volgens het CPB gedurende de kabinetsperiode drukken met 0,4 procentpunt per jaar. Het bbp zou om die reden in 2015 beneden het structurele niveau blijven.

Het CPB rekent in de onlangs geactualiseerde economische verkenning voor de periode 2011-2015 op een economische groei van gemiddeld nog slechts 1 procent per jaar.²² Om deze raming te kunnen maken, is de structurele groei van de economie op basis van de jongste realisatiecijfers opnieuw geschat. De CPB-economen verwachten voor de oorspronkelijke zittingstermijn van het kabinet-Rutte een nagenoeg even hoge structurele economische groei (afgerond: $1\frac{1}{2}$ procent per jaar) als ten grondslag lag aan het scenario dat als startpunt dienstdeed bij de ‘doorrekening’ van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte. Zij schatten op dit moment de groei van de structurele arbeidsproductiviteit weliswaar lager in, maar daar staat tegenover dat een gunstiger ontwikkeling van het structurele effectieve arbeidsaanbod wordt verwacht.

Voor de jaren 2011-2013 zijn voorlopige realisatiecijfers en de kortetermijnramingen van het *Centraal Economisch Plan 2012* beschikbaar. De economie groeit in deze jaren met maar iets meer dan $\frac{1}{2}$ procent per jaar (zie tabel 1.2). De economische groei blijft daarmee achter bij de structurele groei, zodat de *output gap* (dat is het verschil – in procenten – tussen het feitelijke en het structurele bbp) wijder wordt. Dit betekent dat voor de jaren na 2013 inhaalgroei in het vat zit. Daar staat echter tegenover dat uitvoering van de beleidsvoornemens van het kabinet-Rutte uit het regeerakkoord de economische groei op korte termijn onder druk zet. Volgens het CPB groeit de economie in 2014 en 2015 daarom maar weinig meer dan de structurele groei; de effecten van het beleid van het inmiddels afgetreden kabinet zetten een domper op de economische groei die ongeveer even groot is als de inhaalgroei bedraagt.

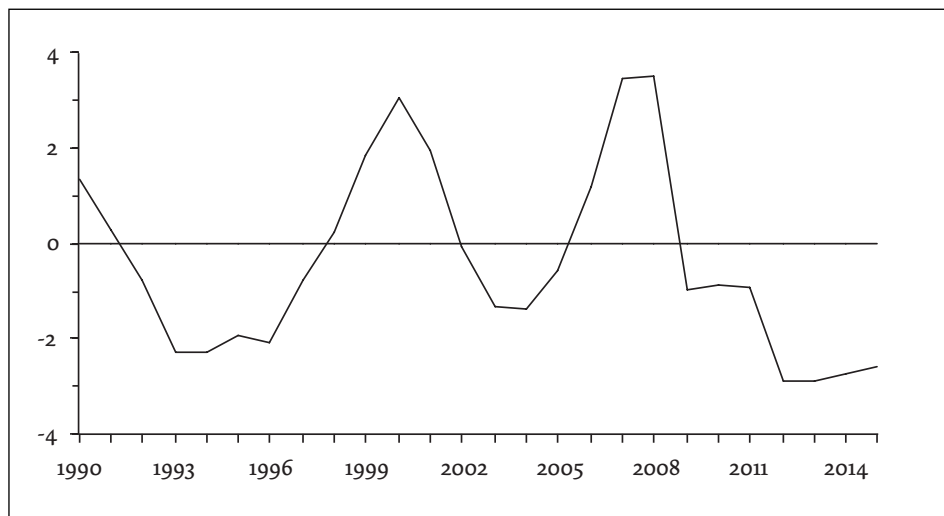
Figuur 1.2 toont de ontwikkeling van de *output gap* in de periode 1990-2015, uitgaande van de ontwikkeling van onze economie volgens de geactualiseerde economische verkenning. De scherpe verslechtering van deze graadmeter voor de conjuncturele situatie in 2009 is toe te schrijven aan de kredietcrisis. Het conjuncturele herstel in 2010 verdient, afgaande op de ontwikkeling van de *output gap*, nauwelijks deze aanduiding; dit kengetal verbeterde in dat jaar slechts in zeer beperkte mate. De figuur laat tevens zien dat 2012 opnieuw door een conjuncturele neergang wordt gekenmerkt en dat voor 2014 en 2015 op slechts een uiterst bescheiden conjunctureel herstel wordt gerekend.

21 Centraal Planbureau (2010c).

22 Deze verkenning is gepresenteerd in het *Centraal Economisch Plan 2012*.

Ook voor deze projectie geldt dat nog geen rekening is gehouden met de tekortverbeterende maatregelen uit het wandelgangenakkoord. Het spreekt vanzelf dat het planbureau evenmin rekening kon houden met de maatregelen waartoe het nieuwe kabinet na de vervroegde verkiezingen op 12 september 2012 zal besluiten. Deze maatregelen zullen het conjuncturele herstel van de Nederlandse economie waarschijnlijk vertragen.

Figuur 1.2 De output gap^a, 1990-2015



a. Het verschil (in procenten) tussen het feitelijke en het structurele bbp.

Bron: Centraal Planbureau (2012)

1.8 Hoe moet het nu verder?

Economen krijgen vaak het verwijt dat zij het onderling oneens zijn. Toch vertonen zij een opmerkelijke eensgezindheid over de wenselijkheid van maatregelen die de Nederlandse economie structureel sterker maken. Op het lijstje met gewenste hervormingen prijken om te beginnen maatregelen die de woningmarkt kunnen vlottrekken. Vrij algemeen wordt onderkend dat de uitbundige subsidiëring van zowel de koopwoning als de huurwoning averechtse effecten heeft.²³ Het onlangs gesloten wandelgangenakkoord kondigt maatregelen aan die vooral op lange termijn tot lagere subsidies voor de koopwoning en de huurwoning gaan leiden. Veel waarnemers zijn van mening dat het woonbeleid ook nadat die maatregelen zijn genomen nog verder op de schop moet. Dat neemt niet weg dat nu echt een begin is gemaakt met de herziening van de bestaande fiscale bevoordeling van het eigenwoningbezit en van het 'scheefwonen' door grote groepen huurders, nadat er jarenlang wel veel discussie over de wenselijkheid van beleidsaanpassingen plaatsvond, zonder dat hier echter veel van terechtkwam.

23 Zie voor een bespreking van de bezwaren tegen deze subsidiëring: Donders *et al.* (2010).

Op het lijstje met structurele hervormingen waar veel economen voor pleiten, staan ook maatregelen die het effectieve arbeidsaanbod verruimen. Wil Nederland in de komende decennia – waarin onze samenleving in belangrijke mate zal ‘vergrijzen’ – zijn welvaart veiligstellen, dan kunnen zulke maatregelen niet worden gemist. Nederland slaat met zijn arbeidsparticipatie in internationaal perspectief – zoals in onderdeel 1.3 is toegelicht – weliswaar geen slecht figuur, maar dat wil allerminst zeggen dat wij op onze handen kunnen blijven zitten. Door de vergrijzing zal de werkgelegenheid in uren per hoofd van de totale bevolking bij een ongewijzigde uittreedleeftijd uit het arbeidsproces immers dalen. En daarbij komt dat – hoewel de arbeidsdeelname in ons land internationaal gezien niet laag is – er nog wel degelijk groepen zijn die relatief weinig aan het arbeidsproces deelnemen.

Een belangrijke structurele hervorming van het kabinet-Rutte betreft de verhoging van de pensioenleeftijd. In het met de sociale partners gesloten pensioenakkoord is vastgelegd dat de pensioenleeftijd in de komende decennia, via een koppeling aan de resterende levensverwachting voor 65-jarigen, stapsgewijs omhooggaat. De vijf politieke partijen die onlangs het wandelgangenakkoord sloten willen dat eerder een start wordt gemaakt met het verhogen van de pensioenleeftijd en dat deze verhoging bovendien meer geleidelijk plaatsvindt. Deze maatregel zal een gunstig effect hebben op de structurele economische groei. Voor de financierbaarheid van de oudedagsvoorziening werkt deze verhoging als een tweesnijdend zwaard: enerzijds neemt hierdoor het aantal pensioenontvangers af, terwijl anderzijds het draagvlak voor de financiering van de pensioenen steviger wordt. Dit geldt niet alleen voor het basispensioen (de AOW), maar ook voor de aanvullende pensioenen, want via een versobering van het zogenoemde Witteveenkader wordt de opbouw van aanvullend pensioen die met fiscale faciliteiten mogelijk is beperkt voor werknemers met hoge salarissen en aangepast aan de beoogde verhoging van de pensioenleeftijd.

Op het lijstje met gewenste structurele hervormingen van veel economen staan ook maatregelen die de flexibiliteit van de arbeidsmarkt kunnen vergroten. In dit verband valt te denken aan beperking van de ontslagbescherming, beperking van de maximale vergoeding bij ontslag en verlaging van de maximale duur van de WW-uitkering. Het wandelgangenakkoord laat de maximale duur van de WW-uitkering onverlet, maar kiest wel voor minder ontslagbescherming en een lagere maximale ontslagvergoeding. Wanneer dit beleidsvoorstel wordt uitgevoerd, verzwakt dat de positie van de *insiders*, de zittende werknemers met een vast contract, op de arbeidsmarkt ten gunste van de positie van de *outsiders*, de werklozen en de werknemers met een flexibel contract. Het gevolg kan een grotere doorstroming op de arbeidsmarkt zijn en enige daling van de evenwichtswerkloosheid. De vijf politieke partijen willen blijkens hun akkoord bovendien dat werkgevers opdraaien voor de eerste zes maanden van de werkloosheidsuitkering van ontslagen werknemers. Deze maatregel prikkelt werkgevers om minder mensen in de WW te laten verdwijnen, en stimuleert hen om te investeren in de *employability* van hun werknemers. Wanneer ontslagen toch noodzakelijk zijn, dan prikkelt de regeling werkgevers bovendien om hun vroegere werknemers te helpen bij het vinden van ander werk. Daar staat wel tegenover dat deze maatregel – op zich beschouwd – werkgevers kan ontmoedigen om mensen met een zwakke positie op de arbeidsmarkt (bijvoorbeeld laagopgeleiden) aan te nemen.

Stimulering van de structurele economische groei is onder andere mogelijk via lastenverlichting. Zo kunnen lagere lasten op arbeid mensen prikkelen om de arbeidsmarkt te betreden en – wanneer zij dat al hebben gedaan – om meer uren te gaan werken. Gezien de huidige situatie waarin de overheidsfinanciën verkeren, is er voorlopig echter geen budgettaire ruimte voor lastenverlichting. Het wandelgangenakkoord voorziet juist in een zeer aanzienlijke lastenverzwaring, om daarmee de overheidsfinanciën te saneren. Dit akkoord bevat onder andere een verhoging van het algemene btw-tarief per 1 oktober 2012 van 19 naar 21 procent. De opbrengst van deze maatregel wordt in 2013 gedeeltelijk en in 2014 volledig aan de burgers teruggegeven in de vorm van een lagere inkomstenbelasting. Een verschuiving van de inkomstenbelasting naar de btw kan, wanneer deze budgetneutraal plaatsvindt, het arbeidsaanbod stimuleren, doordat mensen die na hun pensionering niet langer aan het arbeidsproces deelnemen relatief veel btw betalen en juist relatief weinig inkomstenbelasting afdragen. Zo'n verschuiving kan daarom gunstig uitpakken voor mensen die nog wel economisch actief zijn, en kan om die reden het arbeidsaanbod vergroten. Voor een efficiëntere inrichting van het belastingstelsel valt er overigens veel te zeggen voor een uniform btw-tarief. Het wandelgangenakkoord kiest daarentegen juist voor een groter verschil tussen het normale en het verlaagde btw-tarief.

Er bestaat ten slotte brede overeenstemming over de noodzaak om maatregelen te treffen teneinde de collectief gefinancierde zorguitgaven beter beheersbaar te maken. Het aandeel van deze uitgaven in het bruto binnenlands product is in de afgelopen zestig jaar stormachtig gestegen. Terwijl dit aandeel in 1950 nog slechts 1 procent bedroeg, verwacht het CPB dat dit aandeel dit jaar zal uitkomen op 11 procent. Bij ongewijzigd beleid moet in de komende decennia op een omvangrijke verdere toename van dit aandeel worden gerekend. Dat zou een aanzienlijke lastenverzwaring noodzakelijk maken of forse bezuinigingen op andere overheidsuitgaven. Verschillende maatregelen zijn denkbaar om de groei van de zorguitgaven te beteugelen.²⁴ Het wandelgangenakkoord bevat diverse van zulke maatregelen. Zo mikt dit akkoord op versobering van het verplichte basispakket van de Zorgverzekeringswet (Zvw), een hoger eigen risico voor de zorgverzekering, hogere eigen bijdragen voor zowel de op genezing gerichte zorg als de langdurige zorg en een onderzoek naar norminkomens van medisch specialisten met als doel om deze inkomens te verlagen.

Literatuur

- Afman, E.R., en C.R. van de Coevering (2012), Begrotingsbeleid in crisistijd, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **44**(2), 68-80
- Benink, Harald (2009), Hoe pak je probleebanken als DSB het beste aan? Snel en resoluut, *Me Judice*, jaargang 2, 2 december
- Centraal Planbureau (2010a), *SAFFIER II. 1 model voor de Nederlandse economie, in 2 hoedanigheden voor 3 toepassingen*, CPB Document 217, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011-2015*, CPB Document 203, Den Haag: CPB

²⁴ Zie bijvoorbeeld Donders en De Kam (2012).

- Centraal Planbureau (2010c), *Analyse economische effecten financieel kader*, CPB Notitie 33, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012), *Centraal Economisch Plan 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Donders, J.H.M., M.F. van Dijk, en G. Romijn (2010), *Hervorming van het Nederlandse woonbeleid*, CPB Bijzondere Publicatie 84, Den Haag: Centraal Planbureau
- Donders, J.H.M., en C.A. de Kam (2012), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Draper, D.A.G. (2000), *Towards an econometric model for the Netherlands. Explaining unemployment*, Nieuwkoop: zonder uitgever
- Europese Commissie (2012), *European economic forecast. Spring 2012*, European Economy 1, Brussel: EC
- Ewijk, Casper van, en Coen Teulings (2009), *De grote recessie. Het Centraal Planbureau over de kredietcrisis*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- Hjelm, Göran (2012), *Macroeconomic effects of fiscal consolidations. (is there) evidence on non-Keynesian effects (?)*, presentatie op een congres van het IMF en het Zweedse Ministerie van Financiën d.d. 7 en 8 mei 2012 (zie hiervoor de website van de Zweedse regering: <http://www.sweden.gov.se>; deze is geraadpleegd op 9 mei 2012)
- Ridder, P.B. de (2012), Van schuld bewust, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **44**(2), 103-112
- Schoenmaker, D. (2010), Toekomst van de financiële sector in Europa, *Economisch Statistische Berichten*, **94**(4563S), 69-74
- Teulings, Coen, Michiel Bijlsma, George Gelauff, Arjan Lejour, en Mark Roscam Abbing (2011), *Europa in crisis. Het Centraal Planbureau over schulden en de toekomst van de eurozone*, Amsterdam: Uitgeverij Balans
- The Conference Board (2012), *Total economy database*, januari 2012, <http://www.conference-board.org/data/economydatabase> (deze website is geraadpleegd op 15 april 2012)

Overheidsfinanciën

C.A. de Kam

2.1 Inleiding

Ten tijde van de indiening van de rijksbegroting voor 2012, raamde het Centraal Planbureau voor dit jaar nog een groei van het bruto binnenlands product (bbp) van 1 procent. Zoals te doen gebruikelijk koersend op het kompas van het CPB, meende het kabinet dat in het bijbehorende scenario voor de gang van zaken in de vaderlandse economie het tekort op de overheidsbegroting zou dalen tot 2,9 procent van het bbp.¹ Daarmee zou Nederland voor het eerst sinds 2008 weer gehoorzamen aan een van de budgettaire eisen uit het Pact voor Stabieleit en Groei. Dit Europese verdrag bepaalt onder andere dat het begrotingstekort van lidstaten niet hoger mag uitkomen dan 3 procent van het bbp. Na het uitbreken van de financiële crisis drong de Europese Commissie er aanvankelijk op aan dat de lidstaten de budgettaire teugels zouden vieren. Nederland ging hierin mee. Doordat het tekort sterk opliep, kwam ons land in een zogeheten buitensporigtekortprocedure terecht. In het kader van deze procedure is met 'Brussel' afgesproken dat het Nederlandse tekort uiterlijk in 2013 weer beneden het plafond van 3 procent van het bbp zou liggen. Zolang Nederland in dit traject zit, dient het structurele tekort – dat is het voor de invloed van de conjunctuur gecorrigeerde tekort – af te nemen met ten minste $\frac{3}{4}$ procent bbp per jaar.

Nadat de rijksbegroting voor 2012 was ingediend zijn de economische vooruitzichten nogal verslechterd. Volgens de bij het afsluiten van deze tekst meest recente raming van het CPB krimpt het bbp dit jaar met $\frac{3}{4}$ procent.² De gevreesde *double dip* is daarmee een feit. De gevolgen van deze nieuwe recessie voor de toestand van de overheidsfinanciën, zo kort na de Grote Recessie (2009-2010), zijn betrekkelijk ingrijpend. Zonder aanvullend beleid – in de vorm van bezuinigingen en aanvullende lastenverzwaringen – neemt het begrotingstekort maar mondjesmaat af. Het komt, afgaande op cijfers uit het *Centraal Economisch Plan 2012*, dit jaar uit op 4,6 procent van het bbp en daalt komend jaar niet verder. Blijven beleidsmakers

1 Centraal Planbureau (2011), p. 13. Relevant is het EMU-tekort, hierna consequent (begrotings)tekort genoemd.

2 Centraal Planbureau (2012a), p. 14.

op hun handen zitten, dan wordt de 3-procentlimiet uit het Pact ook in 2015 nog steeds overschreden.

In het licht van deze ontwikkelingen zag het kabinet zich, nog niet halverwege zijn reguliere zittingsperiode, al gedwongen om het regeer- en gedoogakkoord uit oktober 2010 te dokken voor een grondige onderhoudsbeurt. Premier Rutte (VVD), vice-premier Verhagen (CDA) en de fractieleiders van beide coalitiepartijen gingen vanaf 5 maart 2012 zeven weken in conclaaf met voorman Wilders van gedoogpartner PVV en zijn adjudant mevrouw Agema. Het doel was een set maatregelen te vinden waarmee het tekort in 2013 zou dalen tot de verste 3 procent bbp. Nadat het CPB de gevolgen van dit 'Catshuispakket' voor de nationale economie en de koopkracht van huishoudens had doorgerekend,³ haakte de PVV af. Daarop vonden vijf Kamerfracties – die van de VVD, het CDA, de ChristenUnie, D66 en GroenLinks – elkaar binnen twee etmalen op de termen van het 'wandelgangenakkoord'. De minister van Financiën, eerder niet rechtstreeks betrokken bij de beraadslagingen in het Catshuis, vervulde – afgaande op berichtgeving in de media – bij het overleg dat uitmondde in het wandelgangenakkoord met verve de rol van oliemannetje.

Bij het afsluiten van de tekst (op 3 mei) moesten veel onderdelen van het akkoord nog worden geconcretiseerd. Beleidsambtenaren op de betrokken ministeries tastten soms volledig in het duister wat partijen nu precies met elkaar waren overeengekomen. Op het Ministerie van Financiën werd op dat moment nog druk gerekend aan de precieze opbrengst van belangrijke onderdelen van het wandelgangenpakket.⁴ De budgettaire gevolgen voor de lopende begroting, zoals die van de voorgenomen verhoging van het algemene tarief van de omzetbelasting (btw) met ingang van 1 oktober 2012, zullen stellig worden gerapporteerd in de *Voorjaarsnota 2012*, die uiterlijk eind mei naar de Tweede Kamer gaat. Het ligt in de rede dat schatkistbewaarder De Jager in dat document ook een doorkijkje geeft naar de uitkomsten van het inderhaast in elkaar getimmerde pakket voor de rijksbegroting 2013. Formeel is hij daartoe niet verplicht. Strikt genomen hoeft de *Voorjaarsnota* alleen een tussenstand te geven van de uitvoering van de begroting voor het lopende jaar.

Eerst nadat alle betrokkenen – niet in de laatste plaats de vijf partijen die bij het kruisje hebben getekend – duidelijk voor ogen staat wat exact is afgesproken, is de tijd rijp voor een becijfering tot achter de komma door het CPB van de gevolgen van het wandelgangenakkoord voor de nationale economie en de koopkracht van huishoudens. Een compleet beeld zal dus op zijn vroegst in de eerste helft van juni beschikbaar zijn.

Inzet van de vijf politieke partijen is het begrotingstekort in 2013 metterdaad terug te dringen tot de door de Europese Commissie met het Pact in de hand geëiste omvang. Mocht het wandelgangenpakket van circa 12 mld euro daarvoor onvoldoende blijken te zijn, dan staat nader te bezien of alle betrokken partijen ook bereid zijn om te tekenen voor noodzakelijke aanvullende maatregelen. Helemaal afgezien daarvan, dreigen de overheidsuitgaven dit jaar opnieuw buiten de oevers van het uitgavenkader te treden. De *Voorjaarsnota 2012* zal duidelijk moeten maken in hoeverre het kabinet erin slaagt dit jaar de uitgangspunten van het trendmatig begrotingsbeleid te respecteren.

3 Centraal Planbureau (2012b; 2012c).

4 Aldus berichten in het *NRC/Handelsblad* van 2 mei 2012 (p. 23) en het *Financieele Dagblad* van 3 mei 2012 (p. 3).

De opzet van het hoofdstuk is als volgt. Onderdeel 2.2 schetst enkele hoofdlijnen van het in de *Miljoenennota 2012* ontvouwde begrotingsbeleid. Vervolgens bespreekt onderdeel 2.3 een aantal modaliteiten van de beleidsreactie op de *double dip*. De in de afgelopen jaren in toeneemende mate verzwakte begrotingsdiscipline krijgt kort aandacht in onderdeel 2.4. De contouren van het op 26 april 2012 gesloten wandelgangenakkoord worden belicht in onderdeel 2.5. Het slotonderdeel staat stil bij enkele verbeteringen in de presentatie van de rijksbegroting.

2.2 Begrotingsbeleid in hoofdlijnen

2.2.1 Drie prioriteiten: meer woorden dan daden

Blijkens de *Miljoenennota 2012* stelt het kabinet drie prioriteiten, te weten: vergroting van de financiële stabiliteit, sanering van de overheidsfinanciën en versterking van het groeivermogen van de economie, opdat ons land geen concurrentiekracht verliest in de strijd om marktaandeel in de wereldeconomie.⁵ De vergrijzing van de bevolking bemoeilijkt het halen van deze doelstellingen. Een stroom babyboomers verlaat de arbeidsmarkt en de daarmee samenhangende stijging van de collectieve uitgaven voor AOW en gezondheidszorg kondigt zich steeds nadrukkelijker aan.

Om de nationale groeipotentie te vergroten, zijn investeringen in menselijk en fysiek kapitaal essentieel. Dus zouden de overheidsuitgaven voor het onderwijs en de infrastructuur naar verwachting fors omhooggaan. Zo'n expansief beleid botst evenwel met het voornemen van het kabinet om het regeerakkoord onverkort uit te voeren. Als uitvloeisel van dat akkoord zouden de onderwijsuitgaven in 2015 ruim 2 mld euro lager liggen dan nog was voorzien in de *Miljoenennota 2011*. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieu zou het in 2015 met 0,8 mld euro minder moeten doen.⁶ De in het regeerakkoord verankerde tekortverbeterende maatregelen vormen enerzijds een niet onbelangrijke stap om de overheidsfinanciën binnen één kabinetsperiode op een meer houdbaar pad te brengen. Anderzijds staan die ingrepen in de weg aan het voeren van groeizaam overheidsbeleid. Weliswaar trekt het kabinet een half miljard euro uit voor een nieuwe fiscale faciliteit ten gunste van ondernemingen die investeren in onderzoek en ontwikkeling, maar deze R&D-aftrek voor research en development wordt grotendeels gefinancierd door te bezuinigen op vroegere innovatiesubsidies. Bij deze 'sigaar uit eigen doos' voor het bedrijfsleven valt aan te tekenen dat het kabinet zich in het *Belastingplan 2012* juist uitspreekt tegen het kwistig gebruik van fiscale faciliteiten (zogeheten belastinguitgaven).⁷ Met dit streven valt de nieuw ingevoerde R&D-aftrek niet te rijmen. Daarenboven wordt het bedrijfsleven in 2012 geconfronteerd met aanzienlijke lastenverzwaringen (tabel 2.4).

Te weinig daden, (nog)⁸ te veel woorden. Dat was een passend motto voor deze miljoenennota geweest.

⁵ Tweede Kamer (2011-2012a), p. 13.

⁶ Zie: Tweede Kamer (2010-2011), bijlage 3.

⁷ Hoofdstuk 7 van dit jaarboek bespreekt de belastinguitgaven.

⁸ Meer over de beoogde reductie van de verbale toelichting(en) op de rijksbegroting in onderdeel 2.6.

2.2.2 Totaalbeeld collectieve financiën

Toen de rijksbegroting werd ingediend, namen de opstellers aan dat het feitelijke tekort van de overheid dit jaar zou uitkomen op 2,9 procent van het bbp.⁹ Ten opzichte van het deficit in 2010 kwam dit neer op nagenoeg een halvering (tabel 2.1). Voor het eerst sinds het uitbreken van de crisis zou ons land hiermee weer voldoen aan de eis uit het Pact voor Stabielheid en Groei dat het feitelijke begrotingstekort van de overheid ten hoogste 3 procent van het bbp mag bedragen. Ook het structurele tekort – het feitelijke tekort, geschoond voor de invloed van de conjunctuur – zou volgens verwachting verbeteren.

Tabel 2.1 Kerngegevens collectieve financiën (procenten van het bbp)

	2012 MEV	2012 CEP	2013 CEP
Bruto collectieve uitgaven	49,5	50,8	50,1
Collectieve lasten	39,2	38,8	38,6
Niet-belastingmiddelen	7,5	7,5	7,0
Totale ontvangsten	46,7	46,3	45,6
Begrotingstekort collectieve sector	2,9	4,6	4,6
Structureel begrotingstekort	2,3	2,7	3,0
Schuld van de collectieve sector	65,6	70,2	73,0

Bronnen: Centraal Planbureau (2011, p. 61; 2012a, p. 77)

De in september 2011 gepresenteerde tekortreductie was mede te danken aan de samenloop van bijna 5 mld euro aan bezuinigingen op de collectieve uitgaven en aan een verzwaring van de microlasten met 5½ mld euro.¹⁰

Collectieve uitgaven

Hoewel de in de *Miljoenennota 2012* aangekondigde ombuigingen in delen van de samenleving veel verzet opriepen, moet toch eerst worden vastgesteld dat de uitgaven van de centrale overheid op basis van de oorspronkelijke begroting dit jaar nog altijd met 3,5 mld euro toenemen, tot 257,4 mld euro.¹¹ Het al genoemde ombuigingsbedrag van bijna 5 mld euro valt te ontleden in vier componenten (tabel 2.2). Het regeerakkoord voorziet in bezuinigingen van 7,9 mld euro. Daar staan bij de kabinetsformatie afgesproken intensiveringen van 2 mld euro voor nieuw beleid tegenover. Bij de begrotingsuitvoering aan het licht gekomen mee- en tegenvallers leidden naar de toenmalige inzichten per saldo tot 3,6 mld euro hogere uitgaven. Volgens de begrotingsregels zijn tot dat bedrag compenserende extra bezuinigin-

9 Het (feitelijke) begrotingstekort van de overheid is in dit hoofdstuk gelijkgesteld aan het tekort dat is berekend in overeenstemming met de voorschriften van de Economische en Monetaire Unie (EMU-tekort); zie voetnoot 1.

10 Centraal Planbureau (2011), p. 61.

11 Berekend uit: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 41.

gen nodig. Het kabinet komt echter niet verder dan 2,6 mld euro. Het resterende gat van 1 mld euro wordt via kasschuiven doorgeschoven naar 2013. Dit blijkt uit de *18 miljard monitor*. Deze nieuwe, uiterst waardevolle publicatie geeft voortaan tweemaal per jaar een overzicht van de voortgang die in budgettaire opzicht is geboekt bij de implementatie van het regeerakkoord.

Tabel 2.2 *Uitgaven van de centrale overheid: plussen en minnen (mld euro)*

	2011	2012
Saldo van de bezuinigingen	-1,4	-4,9
waarvan		
• bezuinigingen in regeerakkoord	-2,8	-7,9
• intensiveringen regeerakkoord	0,6	2,0
• mee- en tegenvallers/nieuwe intensiveringen	1,3	3,6
• extra bezuinigingen	-0,5	-2,6

Bron: rijksoverheid (2011), p. 7 en p. 10-11

Microlasten

Het kabinet verzwaart de microlasten in 2012 met meer dan 5 mld euro. Opvallend – gezien de politieke samenstelling van het minderheidskabinet – is dat meer dan de helft van de lastenverzwaring ten laste van bedrijven komt. De tijdelijke verruiming van de regeling voor vervroegd afschrijven op bedrijfsmiddelen van ruim 1¼ mld loopt af. De premie voor de Wet op de werkloosheidsverzekering gaat ¾ mld euro omhoog. Werkgevers zijn bovendien 1 mld euro extra kwijt, doordat zij hun werknemers moeten compenseren voor de stijging van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) voor de Zorgverzekeringswet (Zvw). Andere lastenverzwaringen betreffen de vennootschapsbelasting (¾ mld) en de in te voeren bankenbelasting (¼ mld). Hier staan enkele lastenverlichtende maatregelen tegenover.

De lastenverzwaring voor gezinnen bedraagt 2¼ mld euro en haar vormgeving is opmerkelijk. Het kabinet past de geldende wettelijke regeling van de automatische inflatiecorrectie niet aan. Hierdoor krijgen belastingplichtigen iets eerder te maken met het toptarief van de inkomstenbelasting, aangezien de lengte van de tweede tariefschijf slechts voor driekwart is gecorrigeerd voor de inflatie.¹² De middengroepen gaan meer bijdragen aan de financiering van de basisverzekering tegen ziektekosten, doordat de inkomensgrens – dat is het bedrag waarover verzekerden maximaal de IAB voor de Zvw zijn verschuldigd – wordt opgetrokken van € 33.427 tot € 50.056. Deze grondslagverbreding maakt een verlaging van de Zvw-bijdrage mogelijk van 7,75 tot 7,1 procent, waarvan alle verzekerden profiteren. Zij vormt onderdeel van een operatie die moet leiden tot uniformering van het loonbegrip.¹³ Het optrekken van de inkomensgrens past ook in het streven van sommige politieke partijen om de heffingen over het inkomen op den duur om te bouwen tot een vlaktaks.

12 Uitsluitend voor belastingplichtigen die zijn geboren vóór 1 januari 1946 is de automatische inflatiecorrectie (van het bedrag van de tweede schijf) volledig toegepast.

13 Zie onderdeel 3.4.2.

De verzwarende van de microlasten met meer dan 5 mld euro komt bovenop de endogene groei van de belasting- en premieontvangsten, die samenhangt met de groei van de (nominale) inkomens en bestedingen.¹⁴ Microlasten stijgen als gevolg van maatregelen die de heffingsgrondslag verbreden (minder fiscale faciliteiten) en tariefverhogingen. Kiezers met een geheugen dat verder dan gisteren teruggaat, zullen zich allicht herinneren dat de grootste regeringspartij (de VVD) zich tijdens de verkiezingscampagne manifesteerde als de kampioen van de lastenverlichting. Dat is een loze belofte gebleken. Niet alleen in 2012 stijgen de lasten. Het regeerakkoord voorziet ook voor de gehele beoogde kabinetsperiode (2011-2015) in een lastenstijging van per saldo 8,2 mld euro.¹⁵

Tabel 2.3 Lastenverzwaringen (mld euro)

	2011	2012 MEV	2012 CEP	2013 CEP
Bedrijven	$\frac{3}{4}$	3	3	$\frac{1}{4}$
Gezinnen	$\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{2}$	$-\frac{1}{4}$
Overheid	0	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	0
Totaal	1	$5\frac{1}{2}$	$5\frac{1}{4}$	0

De concurrentiekracht van de Nederlandse economie heet te zijn gediend met de afschaffing van zeven kleine belastingen, zoals de heffingen op leidingwater en ter verwerking van aangeboden afvalstoffen. Het *Belastingplan 2012* leert dat het bij deze heffingen gaat om een beperkt aantal belastingplichtigen. Tegelijk wordt de vennootschapsbelasting gecompliceerd met een ingewikkelde regeling tegen de excessieve renteaftrek bij de financiering van bedrijfsovernames, en wordt een bankenbelasting ingevoerd. Erg consistent is het beleid al met al niet, maar om dat te doorgronden moet door veel 'spin' worden heengekeken. Tabel 2.4 detailleert de lastenverzwaringen die het bedrijfsleven in 2012 krijgt opgelegd.

Tabel 2.4 Lastenverzwaringen voor bedrijven, 2012 (mld euro)

Aflopen vervroegd/willekeurig afschrijven	1,25
Verhoging werkgeverspremie Wet op de werkloosheidsverzekering	0,75
Objectvrijstelling buitenlandse vaste inrichtingen	0,75
Invoering bankenbelasting	0,25
Werkgeverspremie kinderopvang	0,25
Beperking renteaftrek overnameholdings/overig	0,25
Onderzoek- en ontwikkelingsaftrek	-0,25
Afschaffing grondwater- en afvalstoffenbelasting	-0,25
Totaal	3,0

Bron: mededeling Centraal Planbureau

14 Caminada (2011) en Stevens (2011) bespreken het belastingbeleid van het kabinet, zoals neergelegd in het *Belastingplan 2012* en het pakket *Overige Fiscale Maatregelen 2012*.

15 Tweede Kamer (2010-2011), p. 7.

Om het begrotingstekort af te dekken is de Nederlandse overheid zeer actief op de geld- en de kapitaalmarkt. Daar opgenomen leningen zijn terug te vinden in de groeiende omvang van de overheidsschuld. Voor dit jaar voorzagen de opstellers van de rijksbegroting aanvankelijk een lichte verdere stijging van de schuld van de overheid tot 65,6 procent van het bbp. Het *Centraal Economisch Plan 2012* gaat nu uit van een schuldquote van 70,2 procent. Komend jaar zou de quote verder oplopen tot 73 procent. Hierbij valt aan te tekenen dat het plafond uit het Pact voor Stabiele Groei (60 procent bbp) betrekking heeft op de bruto schuld van de overheid. Het netto vermogen van de overheid – de waarde van het overheidsbezit, vermindert met de schuld – is nog altijd ruimschoots positief: 53 procent van het bbp.¹⁶

Afgezien daarvan zijn de pensioenen van het overheidspersoneel kapitaalgedekt. Het bij het Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds opgehoopte pensioenkapitaal bedraagt circa 250 mld euro. De meeste andere (euro)landen hebben geen extracomptabele kapitaaldekking voor de ouderdomspensioenen van de ambtenaren. Evenmin passiveren zij op de balansen van overheidsorganen een schuld, gegeven hun verplichting om in de toekomst de pensioenen uit de lopende belastingontvangsten te voldoen. Als gevolg van de kapitaaldekking van pensioenaanspraken van het overheidspersoneel geeft de toets op de bruto schuld een vertekend beeld van de staat van de Nederlandse overheidsfinanciën.

2.2.3 Impact van de double dip

In economisch turbulente tijden zijn begrotingscijfers geen rustig bezit. Binnen een half jaar tijd is het begrotingsbeeld voor 2012 aanzienlijk verslechterd. De bruto collectieve uitgaven liggen in het *Centraal Economisch Plan 2012* voor het lopende jaar ongeveer 8 mld euro (1,3 procent bbp) hoger dan in de *Macro Economische Verkenning 2012* werd voorzien (tabel 2.1). Tegelijkertijd blijven de collectieve lasten 2,5 mld euro achter bij de raming van de derde dinsdag van september 2011. Als resultaat van deze budgettaire schaarbeweging loopt het overheidstekort van 2011 op 2012 slechts in beperkte mate terug.

2.3 Begrotingsbeleid: worstelen en boven komen

Bij het aantreden van het kabinet-Rutte stelden VVD en CDA – met gedoogsteun van de PVV – zichzelf strikte doelstellingen aangaande de omvang van het begrotingstekort. Het streven was het tekort terug te brengen tot iets minder dan 1 procent van het bbp. Om dit doel in 2015 te kunnen bereiken, hebben de coalitiepartijen en hun gedoogpartner in het najaar van 2010 gekozen voor een mix van ombuigingen en lastenverzwaringen. Met die maatregelen is in totaal 14,83 mld euro gemoeid. De afgesproken ombuigingen tellen op tot netto 9,88 mld euro, de collectieve lasten stijgen met 4,95 mld euro.¹⁷ Bij de bepaling van deze mutaties is het ijkpunt de ontwikkeling van de openbare financiën zoals die in het najaar van 2010 werd voorzien bij ongewijzigde voortzetting van het beleid van het kabinet-Balkenende IV. De bij dit ‘basispad’ horende cijfers hangen dus af van de gekozen definitie van ongewijzigd

¹⁶ Centraal Planbureau (2011), p. 75.

¹⁷ Het in de media rondzingerende bedrag van 18 mld euro bestaat uit de hier genoemde 14,8 mld euro, plus 3,2 mld euro aan tekortverminderende maatregelen die al besloten lagen in de door het vorige (demissionaire) kabinet opgestelde rijksbegroting voor 2011. Merk verder op dat het bij de te treffen maatregelen niet alleen om ‘bezuinigingen’ gaat, maar ook in betekenisvolle mate om lastenverzwaringen.

beleid.¹⁸ Daarom zeggen de cijfers niet alles. Bij zijn aantreden koos het kabinet-Rutte voor een presentatie die het beste in het eigen ideologische straatje paste. In het destijds gepresenteerde beeld blijft de lastenverzwaring in de periode 2011-2015 beperkt tot 1,3 mld euro.¹⁹

Afgaande op becijferingen van het CPB zou het in gang te zetten budgettaire beleid in de lopende kabinetsperiode jaarlijks 0,4 procentpunt economische groei kosten. Volgens de destijds opgestelde projecties resteerde in de periode van 2011 tot 2015 een gemiddelde groei van het bbp met slechts 1¼ procent per jaar. Eind 2011 werd duidelijk dat de Nederlandse economie, in het kielzog van de Grote Recessie, opnieuw met een recessie kampte. De *double dip* drukt de economische groei. Afgaande op het *Centraal Economisch Plan 2012* bedraagt de economische groei over de periode 2012-2015 gemiddeld ongeveer 1 procent per jaar. Mochten de andere landen van de eurozone hun plannen voor budgettaire consolidatie onverkort uitvoeren, dan valt de groei in 2013 en 2014 (cumulatief) nog 0,7 procentpunt lager uit.²⁰ De voor 2013 geprojecteerde groei zwakt nog verder af door de ombuigingen en lastenverzwaringen die in ons land nodig zijn om het tekort volgend jaar te verminderen tot 3 procent bbp.²¹ In dit scenario wordt het in het CEP 2012 geraamde voorzichtige herstel van de economie in de knop gebroken. Na mogelijk een of twee kwartalen met enige groei zou de Nederlandse economie dan in 2013 in een *triple dip* kunnen raken.

De bij de opstelling van het regeerakkoord betrokken partijen beseften in het najaar van 2010 drommels goed dat het begrotingssaldo zich hoogstwaarschijnlijk anders zou ontwikkelen dan het CPB op dat moment had becijferd – gunstiger, dan wel slechter. Daarom bepaalt begrotingsregel 5 dat het kabinet aanvullende maatregelen dient te treffen zodra het tekort in een bepaald jaar 1 procent van het bbp (de ‘signaalmarge’) hoger uitkomt dan bij de formatie werd voorzien.²² Voor deze marge is gekozen, omdat Nederland in een buitensporigtekort-procedure zit. De noodzakelijke tekortreductie beperkt de beleidsruimte om de overheidsfinanciën te laten werken als automatische stabilisator van conjuncturele schommelingen. De signaalmarge biedt hiervoor enig soelaas. Bij een tegenzittende conjunctuur mag het tekort immers tijdelijk tot 1 procentpunt hoger uitvallen dan bij de kabinetsformatie werd voorzien.

Het kabinet heeft zichzelf de verplichting opgelegd om elk voorjaar na te gaan of het tekort in het daaropvolgende jaar binnen de afgesproken perken blijft. Volgens de inzichten van begin mei 2012 komt het tekort in 2013 een stuk hoger uit dan bij de formatie werd verwacht: 4,6 procent in plaats van 1,8 procent bbp (tabel 2.5). Het kabinet diende dus extra maatregelen te nemen om uitzicht te houden op het voor 2015 nagestreefde tekort. Uit de begrotingsregel die het kabinet zichzelf heeft opgelegd, valt niet rechtstreeks af te leiden hoe

18 Dit speelt vooral een rol bij de premiegefinancierde zorguitgaven. De bepaling van hun groei bij ongewijzigd beleid is nogal arbitrair. Zie: De Kam *et al.* (2011), p. 111-112 en Mathijssen *et al.* (2012), p. 70-73. Wordt gekozen voor een basispad zonder enige lastenstijging voor de collectief gefinancierde zorg, dan verzwakt het kabinet-Rutte – gegeven de in regeer- en gedoogakkoord vastgelegde uitgavengroei – de lasten bijvoorbeeld nog veel meer dan met de genoemde 4,95 mld euro.

19 Zie voor een kritische bespreking van de cijfers: De Kam (2011), p. 75.

20 Centraal Planbureau (2012a), p. 11.

21 Zie verder in onderdeel 2.5.

22 Tweede Kamer (2010-2011), p. 13.

scherp ingegrepen moet worden. Bepaald is slechts dat te nemen maatregelen erop gericht moeten zijn ‘het beoogde saldo aan het eind van de kabinetsperiode weer in zicht te krijgen’.

Tabel 2.5 Noodzakelijke tekortverbetering

	2011	2012	2013	2014	2015
Economische groei (procenten)	1,2	-¾	1¼	1½	1½
Bruto binnenlands product (mld euro)	604	609	627	647	669
Feitelijk begrotingstekort (procenten bbp)					
• Centraal Economisch Plan 2012	-5	-4,6	-4,6	-4,1	-3,3
• Saldo voorzien in regeerakkoord	-4	-2,7	-1,8	-1,4	-0,9

Bron: Centraal Planbureau (2012a), p. 79

Bij de moeizame operatie om dit doel te bereiken gaat het om een verplichting die het kabinet zichzelf bij zijn aantreden heeft opgelegd. Maar uiteraard heeft Nederland als lidstaat van de Europese Unie ook te maken met door Brussel gedicteerde eisen ten aanzien van het budgettaire beleid. Na eerder verleend uitstel heeft ons land zich verplicht het tekort in 2013 terug te dringen tot 3 procent bbp, de maximale omvang die krachtens het Pact voor Stabiliteit en Groei is toegestaan. Uit deze eis volgt dat voor 2013 maatregelen nodig zijn om het tekort met $(4,6 - 3 =) 1,6$ procent van het bbp te verbeteren.

De 3-procentnorm geldt voor het *feitelijke* begrotingstekort. Het feitelijke saldo van de overheidsbegroting weerspiegelt voor een deel het niveau van de economische bedrijvigheid. Tijdens een periode van hoogconjunctuur klotst het belastinggeld over de rand van de schatkist en is betrekkelijk weinig geld nodig voor uitkeringen aan mensen zonder werk. Omgekeerd vallen bij economische tegenwind de belastingontvangsten tegen en is meer geld voor sociale uitkeringen nodig. Het *structurele* begrotingssaldo wordt berekend door het feitelijke saldo te corrigeren voor de invloed van de conjunctuur op uitgaven en ontvangsten van de overheid. In het raamwerk van Europese begrotingsafspraken is Nederland ook een verplichting inzake dit structurele saldo aangegaan. Op middellange termijn dient het structurele tekort te worden teruggebracht tot ten hoogste 0,5 procent bbp. Zolang het feitelijke tekort groter is dan 3 procent van het bbp, dient het structurele tekort in elk geval met ¾ procentpunt per jaar te verbeteren. Ook daarvan is geen sprake: het structurele begrotingstekort stijgt van 2,7 procent bbp dit jaar tot 3 procent bbp in 2013.²³ Sturen op het structurele saldo van de begroting is in zoverre lastig, dat de bepaling van deze grootheid arbitraire elementen kent.

23 Bij deze norm is een probleem dat het structurele saldo op verschillende manieren valt te schatten. Tot dit jaar deden het Centraal Planbureau en de Europese Commissie dat elk op hun eigen manier. Tegenwoordig volgt het CPB de berekeningswijze van de Commissie, omdat de EC-methode wordt gebruikt om te beoordelen of en in hoeverre een lidstaat zich aan gemaakte begrotingsafspraken houdt (Centraal Planbureau, 2011, p. 62). Het planbureau gebruikt de eigen methode overigens nog steeds, maar het publiceert de resultaten niet langer, om verwarring te voorkomen.

Uitverdieneffecten

Zeven weken beraad tussen de politieke topspelers van VVD, CDA en PVV over noodzakelijk gebleken tussentijdse aanpassingen van het budgettaire beleid hadden als inzet het feitelijke begrotingstekort in 2013 terug te dringen tot 3 procent van het bbp. Dit vergde maatregelen met een totaalbedrag van bijna 10 mld euro – afgezien van uitverdieneffecten. Bezuinigingen op de salarissom van het overheidspersoneel, op sociale uitkeringen en op diverse toeslagen, in combinatie met lastenverzwaringen voor gezinnen, kosten huishoudens koopkracht. Zij zullen hun bestedingen noodgedwongen aanpassen. Gezinnen zijn toch al terughoudend bij het doen van consumptieve uitgaven door negatieve vermogenseffecten – dalende huizenprijzen en stagnerende aandelenkoersen. Ook de bestedingen van de overheid zelf lopen als gevolg van bezuinigingsmaatregelen terug. Voor ondernemingen betekent een en ander afzetverlies en dalende winsten. Mensen worden ontslagen. Terwijl de btw, de winstbelasting en de loonbelasting minder opbrengen, is meer geld nodig voor uitkeringen aan mensen die hun baan hebben verloren.

Het hangt een beetje af van de gekozen mix van tekortverbeterende maatregelen, maar volgens een ruwe vuistregel lekt in het eerste jaar 35 tot 40 procent van de beoogde opbrengst van besparingen en belastingverhogingen weg.²⁴ Anders gezegd: het kabinet moest – afhankelijk van het veronderstelde weglekeffect – voor 14 mld á 15 mld euro aan maatregelen treffen om de positie van de schatkist in 2013 netto met 10 mld euro te verbeteren. Zo'n bedrag ligt in dezelfde orde van grootte als de budgettaire ingrepen uit het oorspronkelijke regeeren gedoogakkoord zelf. Bij de doorrekening van de gevolgen van het Catshuispakket, waarmee in totaal zo'n 13 mld euro was gemoeid, presenteerde het CPB uitverdieneffecten van achtereenvolgens 20 procent (in 2013), 45 procent (in 2014) en zelfs 60 procent (in 2015); zie tabel 2.6.²⁵

Tabel 2.6 Tijdpad begrotingssaldo bij Catshuispakket (mld euro)

	2013	2014	2015
Begrotingstekort (stand CEP 2012)	28,5	26,6	22,3
Catshuispakket	-12,7	-13,6	-13,4
Uitverdieneffecten en netto uitvoeringsmeevallers	2,7	6,2	8,1
Doorwerking geringer tekort 2011 ^a	-1,0	-1,0	-1,0
Begrotingstekort (stand april 2012)	17,6	18,1	16,0
Begrotingstekort (procenten bbp)	2,8	2,8	2,4

a. Op basis van een voorlopig cijfer voor 2011 van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

Bron: Centraal Planbureau (2012b), p. 3

²⁴ Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2010), p. 20-21.

²⁵ In feite waren de uitverdieneffecten nog iets groter, omdat zij worden gepresenteerd gesaldeerd met netto uitvoeringsmeevallers.

Een pakket bezuinigingen en lastenverzwaringen met deze omvang vertraagt het economische herstel. De geraamde toename van het reële bbp halveert in de periode 2012-2015 tot slechts ½ procent per jaar.²⁶ Net zoals Nederland, zitten ook veel andere landen in het eurogebied in de buitensporigtekortprocedure. Wanneer zij budgettaire maatregelen treffen om aan de eisen vanuit Brussel te voldoen, valt de economische groei – afgaande op de uitkomsten van modelsimulaties – in 2013 en 2014 volledig stil.²⁷ Daarom hebben heel wat economisten, onder wie CPB-directeur Teulings zelf, gepleit voor minder hard ingrijpen op de korte termijn. Het ligt in de rede om in dit verband te verwijzen naar de hoge en nog oplopende werkloosheid in de eurozone: meer dan 17 mln mensen (10,9 procent van de beroepsbevolking) zat in het voorjaar van 2012 zonder werk.

Bij deze beleidsaanpak is een struikelblok dat Nederland zich moeilijk eenzijdig kan onttrekken aan de kortgeleden nog aangescherpte Europese begrotingsregels. Inderdaad bevat het Verdrag waarin de Europese begrotingsafspraken zijn vastgelegd een ontsnapingsclausule: bij een grote economische neergang of bij exceptionele omstandigheden kan een land tijdelijk ontheffing krijgen. Nederland zal met de Europese Commissie moeten overleggen of op dit moment hier te lande van zo'n situatie sprake is. Erg veel begrip zal ons land niet ontmoeten. Een van de redenen is dat Nederland zich de afgelopen twee jaar binnen de Europese Unie heeft opgeworpen als voorvechter van een stringente sanering van de overheidsfinanciën. Met enig leedvermaak zullen sommige andere lidstaten de Nederlandse vertegenwoordigers hieraan herinneren.

Er is een strategie denkbaar waardoor Nederland mogelijk gemakkelijker door de test in Brussel komt. Nederland kan in de verplichte rapportages aan de Europese Commissie (onderdeel 2.5) de uitverdieneffecten van voorgenomen beleid om de overheidsfinanciën te beredderen bij toekomstige gelegenheden simpelweg ongenoemd laten. Geen enkele andere lidstaat boekt uitverdieneffecten namelijk bij benadering in dezelfde mate in. Nu maakt het secretariaat van de Commissie zelf ramingen, waarbij tot op zekere hoogte met uitverdieneffecten rekening zal worden gehouden. De invoer – nationale rapportages van de lidstaten – moet echter wel zo veel mogelijk vergelijkbaar zijn. Een alternatief zou zijn dat Nederland eist dat alle andere zestien lidstaten uit de eurozone de uitverdieneffecten van het begrotingsbeleid eveneens gaan rapporteren. Dit alternatief is echter om twee redenen niet levensvatbaar. Ten eerste beschikken andere lidstaten niet over een onafhankelijke en gezaghebbende instantie die de economische gevolgen van het begrotingsbeleid in kaart brengt, analoog aan de rol die het CPB in nationale beleidscircuits speelt. Maar al zou elk land over zo'n instantie beschikken, dan nog zouden aanpak en modellering van de gevolgen van begrotingsmaatregelen voor de economie van land tot land hoogstwaarschijnlijk sterk verschillen. Dit zou de uitkomsten van nationale modeluitkomsten moeilijk of niet vergelijkbaar maken. Bij de huidige stand van de economische wetenschap kunnen gedragsreacties en de samenhang tussen macro-economische grootheden nu eenmaal op veel verschillende manieren worden gemodelleerd. Gegeven deze stand van zaken is het denkbaar dat ons land in rapportages aan Brussel uitverdieneffecten voortaan buiten beschouwing laat, onder het motto

26 Centraal Planbureau (2012b), p. 2.

27 Centraal Planbureau (2012a), p. 11.

‘gelijke monniken, gelijke kappen’. Onzeker is uiteraard in hoeverre het ambtelijk apparaat van de Commissie en begrotingsaar Rehn er vervolgens in zouden slagen om deze effecten toch in kaart te brengen.

Vertrouwenseffecten

Onder economen bestaat ook een stroming die geen been ziet in het hier en nu treffen van maatregelen die het tekort in 2013 effectief terugdringen tot wat de 3-procentnorm vereist. Aanhangers van deze stroming benadrukken dat het CPB-model van de Nederlandse economie²⁸ op keynesiaanse leest is geschoeid: negatieve bestedingseffecten in de reële economie (vraaguitval, doordat de overheid op de rem trapt) spelen in dat model een doorslaggevende rol. Het model houdt geen of onvoldoende rekening met de invloed van financiële markten op de economie en evenmin met vertrouwenseffecten. Verloopt de gezondmaking van de overheidsfinanciën in de ogen van partijen op financiële markten te traag, dan dreigt het gevaar dat de Nederlandse staat zijn gekoesterde *triple A*-status verliest en dat het Rijk en de decentrale overheden in de toekomst een hogere rentevergoeding verschuldigd zijn. De overheidsschuld bedraagt komend jaar 73 procent van het bbp, de looptijd van de uitstaande schuld is gemiddeld ongeveer zeven jaar. Neemt door afgenomen vertrouwen van de financiële markten de rente blijvend met 1 procentpunt toe, dan stijgen de rentelasten op wat lange(re) termijn dus met 0,73 procent bbp – uitgaande van het bbp van 2012 is dat een bedrag van ongeveer 4,6 mld euro.

De voor hogere rentelasten benodigde middelen zijn dan niet langer beschikbaar om andere overheidsuitgaven te financieren of voor lastenverlichting om de koopkracht van gezinnen te beschermen. Zo wordt een hoge prijs betaald voor uitstel van maatregelen die op middellange termijn hoe dan ook nodig zijn. Wanneer de rente omhooggaat, pakt dat overigens ook ongunstig uit voor de investeringen van bedrijven en de particuliere consumptie, omdat lenen duurder wordt. Dat kost groei en belastingontvangsten. Renteverhoging is ook om die reden slecht voor de toestand van de overheidsfinanciën.

Niet alleen financiële markten, ook burgers en bedrijven kunnen hun vertrouwen verliezen in de houdbaarheid van de overheidsfinanciën, mochten bijvoorbeeld maatregelen achterwege blijven om volgend jaar de 3-procentnorm te halen. Volgens sommige economische theorieën zullen zij in dit geval extra gaan sparen als buffer voor in de toekomst te verwachten nog drastischer belastingverhogingen (of nog zwaardere bezuinigingen). Leidt een tekort aan vertrouwen inderdaad tot hogere besparingen, dan kan uitstel van noodzakelijke ingrepen net zo’n domper op de nationale bestedingen zetten als het dadelijk treffen van die maatregelen. Deze nogal vergezochte theorie krijgt overigens weinig steun in de empirie. De grote massa van de bevolking heeft onvoldoende kennis van de toestand van de overheidsfinanciën om daarmee rekening te houden bij beslissingen over de opbouw van eigen besparingen.²⁹

Toch spelen vertrouwenseffecten natuurlijk wel een rol. Het aanvullend pensioen van veel senioren is al enkele jaren achtereen niet aangepast aan de inflatie. Mogelijk zal een aan-

28 Centraal Planbureau (2010a); zie ook onderdeel 1.2.

29 Allers *et al.* (1994).

tal pensioenfondsen – gezien de te lage dekkingsgraad – in 2013 zelfs moeten korten op de uitkering. En jongere consumenten zijn op dit moment terughoudend met hun bestedingen, omdat zij weinig fiducia in de economie hebben, ook zij hun koopkracht gemiddeld zien dalen en sommigen van hen bezorgd zijn over hun baan.³⁰ Voor mensen met een eigen huis komt daar een negatief ‘vermogeneffect’ bij: zij vragen zich af hoever de woningprijzen nog zullen dalen en of de hypotheekschuld straks niet hoger is dan wat hun huis bij verkoop opbrengt.

Omgekeerd kunnen vertrouwenseffecten juist pleiten *tegen* al te forse budgettaire ingrepen op korte termijn. Partijen op financiële markten zijn zich er immers van bewust dat die maatregelen de eerstkomende jaren ten koste gaan van de economische groei, met negatieve gevolgen voor de inkomsten van de overheid en het begrotingssaldo.

Armoede van de economische wetenschap

Het debat tussen aanhangers van diverse stromingen illustreert de armoede van de economische wetenschap. Het is onthutsend om te zien hoe sterk analyses van de oorzaken van de financiële crisis verschillen.³¹ Dat geldt evenzeer voor de inzichten en beleidsaanbevelingen langs welke weg de huidige recessie het beste valt te bestrijden en in welk tempo de overheidsfinanciën bij voorkeur op orde moeten worden gebracht. Richtingenstrijd en intellectuele onzekerheid in het kamp van de macro-economen maken het mogelijk dat politici uit de volle breedte van het politieke spectrum selectief kunnen winkelen in theorieën en beleidsaanbevelingen van economen. Hierboven is al gesignaleerd dat dit aan een consistente modellering van uitverdieneffecten door onafhankelijke nationale instanties in de weg staat. De doeltreffendheid van het door economen aanbevolen beleid blijft daarbij met onzekerheden omgeven.

Structurele hervormingen

Door structurele hervormingen zou de Nederlandse economie een stuk beter kunnen functioneren, daar zijn de meeste economen het dan weer wel met elkaar over eens. In recente discussies veel genoemde maatregelen zijn:

- Versnelde verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar en daarna tot 67 jaar.³²
- Aanpak van de sterke stijging van de collectief gefinancierde zorguitgaven.
- Versoepeling van het ontslagrecht en verkorting van de maximale duur van de uitkering krachtens de Wet op de werkloosheidsverzekering.
- Geleidelijke beperking van de fiscale bevoordeling van (schuldfinanciering van) het eigenwoningbezit, in samenhang met liberalisatie van de markt voor huurwoningen.

Het wandelgangenakkoord maakt een begin met structurele hervormingen op enkele van deze beleidsterreinen. Zo gaat al in 2013 de AOW-gerechtigde leeftijd met een maand omhoog.

30 Tussen 2010 en 2013 verdubbelen de totale gezinsbesparingen naar verwachting tot 8 procent van het besteedbaar inkomen; zie: Centraal Planbureau (2012a), p. 119.

31 Lo (2012), p. 151 e.v.

32 Het regeer- en gedoogakkoord voorzag in verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar in 2020 en het opent de mogelijkheid van een verdere verhoging tot 67 jaar in 2025.

En de aftrek van hypotheekrente blijft bij nieuwe hypothecaire leningen, die na 1 januari 2013 worden afgesloten, beperkt tot hooguit het rentebestanddeel dat past bij gelijkblijvende betalingen (rente plus aflossing) op basis van een dertigjarige annuïtaire lening. Voor het jaar 2013 zetten deze structurele aanpassingen nog weinig zoden aan de dijk. Onderdeel 2.5 focust daarom op de budgettaire gevolgen van kortebaaningrepen, die ertoe moeten leiden dat het begrotingstekort in 2013 daalt tot onder de 3 procent van het bbp.

Dit onderdeel sluit af met de aanbeveling dat directie en medewerkers van het Centraal Planbureau nog eens zelfkritisch naar het in huis gebruikte macromodel kijken. Allicht zijn verbeteringen mogelijk door daarin behalve met keynesiaanse bestedingseffecten explicieter rekening te houden met de invloed van financiële markten en met vertrouwenseffecten.

2.4 Begrotingsdiscipline verslapt

Bij zijn aantreden heeft het kabinet-Rutte voor elk jaar uit de periode 2011-2015 reële uitgavenplafonds vastgesteld. De financiële bijlage bij het regeerakkoord en de *Startnota* kaderden de toelaatbare uitgavengroei in voor drie budgetdisciplinesectoren:

- de Rijksbegroting in enge zin (zonder de rijksuitgaven voor zorg en sociale zekerheid);
- Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt;
- de Zorgsector (via het Budgettair Kader Zorg).

Voor tegenvallers moet de verantwoordelijke minister *specifieke* compensatie vinden op de eigen begroting of binnen de eigen sector, zodat de uitgaven per saldo binnenskaders blijven. Meevallers mogen worden gebruikt als compensatie voor tegenvallers, maar niet voor beleidsintensiveringen (nieuw beleid). Voor de minister van Financiën is het uiteraard van het grootste belang dat de collega's overschrijdingen van de uitgavenplafonds daadwerkelijk compenseren. In het verleden is tegen die regel gezondigd: het Budgettair Kader Zorg (BKZ) werd bijna jaarlijks overschreden.³³ Daarvoor is doorgaans *generieke* compensatie gevonden door tegenvallers bij de zorguitgaven weg te strepen tegen meevallers in beide andere sectoren. Instemming van de voltallige ministerraad is hiervoor vereist. Sinds de invoering van het trendmatig begrotingsbeleid (in 1994) zijn de totale collectieve uitgaven, met één uitzondering,³⁴ aanvankelijk binnen het totale uitgavenkader gebleven – zij het soms met hangen en wurgen.

De Grote Recessie bracht een keerpunt. Te beginnen in 2009 barstten de uitgaven uit de voegen van het kader (tabel 2.7). Zorgwekkend is dat de overschrijding zonder aanvullende bezuinigingen van jaar op jaar in omvang toeneemt. De oorzaak ligt niet langer exclusief bij de collectief gefinancierde zorguitgaven. Ook de socialezekerheidsuitgaven gaan de gestelde perken te buiten.³⁵ De huidige kaderoverschrijdingen doen zich voor ondanks forse ruilvoet-

33 Mathijssen *et al.* (2012), p. 78-79.

34 Ook na de forse recessie aan het begin van deze eeuw is het uitgavenkader (in 2003) in geringe mate overschreden; zie: De Kam (2010), p. 56-57.

35 Na een tijdelijke wijziging van de begrotingsregels vallen de werkloosheidsuitkeringen vanaf 2010 weer onder het plafond van de budgetdisciplinesector Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt (Tweede Kamer, 2010-2011a, p. 3). Bij een toenemende werkloosheid wordt het uitgavenkader dan al snel geschonden.

winsten in 2013 en daarna (zie kader). Zonder deze ruilvoetwinsten zouden de overschrijdingen nog omvangrijker zijn.³⁶

Ruilvoetmutaties

De hoogte van de reële uitgavenplafonds wordt als volgt bepaald. Een nieuw aantrekkend kabinet maakt nominale afspraken over de meerjarige ontwikkeling en samenstelling van de collectieve uitgaven, op basis van de dan verwachte ontwikkeling van lonen en prijzen. Vervolgens worden deze meerjarencijfers (uitgavenplafonds) gedefleerd met de dan beschikbare raming van de prijs van de nationale bestedingen. Bij het voorbereiden van de begrotingen in latere jaren worden de uitgavenplafonds weer verhoogd met de meest actuele raming van de prijs van de nationale bestedingen.

Wanneer lonen en prijzen van de collectieve uitgaven onder de plafonds en de prijs van de nationale bestedingen zich anders ontwikkelen dan bij het opstellen van het regeerakkoord werd verwacht, ontstaan ruilvoetmutaties voor de collectieve sector. Neem aan dat de prijs van de nationale bestedingen zich volgens de verwachting ontwikkelt, maar dat de lonen in de collectieve sector sterker toenemen dan waarmee eerder is gerekend. Dan ontstaat een ruilvoetverlies, dat noopt tot aanvullende bezuinigingen om de uitgaven onder de plafonds te houden. Voor 2012 rekent het CPB met zo'n ruilvoetverlies van $\frac{1}{2}$ mld euro. In 2013 wordt daarentegen een ruilvoetwinst van $2\frac{1}{4}$ mld euro verwacht, die oploopt tot $4\frac{1}{4}$ mld euro in 2015. Deze winst ontstaat doordat de loongevoelige uitgaven minder snel stijgen dan de prijs van de nationale bestedingen (beide ten opzichte van de ramingen ten tijde van het regeerakkoord).

Tabel 2.7 Overschrijding (+) en onderschrijding (-) uitgavenplafonds (mld euro)^a

	2009	2010	2011	2012	2013
Rijksbegroting in enge zin	$-\frac{3}{4}$	$-\frac{1}{4}$	$-\frac{1}{2}$	$-\frac{1}{4}$	$-\frac{1}{4}$
Sociale Zekerheid en Arbeidsmarkt	$\frac{1}{4}$	$\frac{1}{4}$	0	$\frac{1}{4}$	2
Budgettair Kader Zorg	2	$\frac{1}{4}$	$3\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$	2
	—	—	—	—	—
Totaal	$1\frac{1}{2}$	$\frac{1}{4}$	$1\frac{1}{4}$	$2\frac{1}{4}$	$3\frac{3}{4}$

a. Mutaties ten opzichte van de Startnota.

Bronnen: Centraal Planbureau (2010b, p. 77; 2012a, p. 91)

Bij de schendingen van het uitgavenkader in voorafgaande jaren gaat het om gedane zaken. Die nemen, zoals bekend, geen keer. Daarbij valt op dat de in tabel 2.7 geïllustreerde slappe begrotingsdiscipline in de media en de volksvertegenwoordiging opmerkelijk weinig stof

³⁶ Centraal Planbureau (2012a), p. 92.

heeft doen opwaaien. De door het CPB voor dit jaar gepresenteerde overschrijding valt daarentegen in de categorie lopende zaken. In het Nederlandse *Stabiliteitsprogramma 2012* valt te lezen dat gasbaten³⁷ en meevallende rentekosten (samen 0,7 procent bbp) tegenvallers bij de werkloosheidsuitkeringen en zorgkosten (samen 0,9 procent bbp) compenseren.³⁸ Rekenkundig klopt dit niet helemaal. Hoe dat ook zij, het CPB heeft de bedoelde mutaties al verwerkt in de cijfers voor begrotingstekort (4,6 procent bbp) en overschrijding van het uitgaankader (2¼ mld euro). Daarbij is de rentemeevaller niet beschikbaar als compensatie voor tegenvallers bij andere uitgavenposten.³⁹

Het wandelgangenakkoord bevat onder andere enkele maatregelen die de uitvoering van de begroting voor 2012 raken. Mogelijk redresseren sommige van die maatregelen al een deel van de in het *Centraal Economisch Plan 2012* gepresenteerde overschrijding van het uitgaankader met ruim 2 mld euro. Daarnaast zal het kabinet hoogstwaarschijnlijk nog een reeks andere ingrepen aan het parlement moeten voorleggen. De *Voorjaarsnota 2012* gaat duidelijk maken in hoeverre het kabinet erin slaagt de uitgavenoverschrijding in 2012 volledig goed te maken.

2.5 Het wandelgangenakkoord

Een gegeven begrotingstekort kan omlaag door bezuinigingsmaatregelen te treffen en lastenverzwaringen op te leggen. In het regeerakkoord van oktober 2010 koos het kabinet-Rutte voor een mix bestaande uit twee derde bezuinigingen (netto 9,9 mld euro) en een derde lastenverzwaring (5 mld euro). Dat beide instrumenten zijn ingezet, wekt geen verbazing. Veel overheidsuitgaven zijn weinig flexibel – zeker op een termijn van een tot twee jaar. Zo ligt de afdracht aan de Europese Unie vast. Ook aan andere internationale verplichtingen kan Nederland zich niet zomaar onttrekken. Uitstel van investeringsplannen in de pijplijn kan schadeclaims van aannemers en andere belanghebbenden opleveren. Gedwongen ontslagen van ambtenaren leiden tot wachtgeldverplichtingen. En op het budget voor collectief gefinancierde zorguitgaven kan moeilijk worden bezuinigd door ziekenhuizen tijdelijk te sluiten. Alleen al door zulke technische oorzaken is het heel lastig om bij de overheidsuitgaven snel vele miljarden vrij te spelen.

Bovendien zijn politici beducht voor maatschappelijk verzet tegen in het oog lopende bezuinigingen op populaire beleidsterreinen, zoals gezondheidszorg en onderwijs – juist op die beleidsterreinen gaat veruit het meeste geld om. Uitwijken naar verhoging van de collectieve lasten – belastingen en premies voor de sociale verzekeringen – is dan een voor de hand liggende vluchtweg, al dragen ook de meeste lastenverzwaringen niet bij aan de populariteit van politici die bereid zijn daarvoor de verantwoordelijkheid te nemen.

Hierbij valt aan te tekenen dat – afgaande op de recente empirische literatuur – een langdurige verbetering van het begrotingssaldo vooral valt te bereiken door te snijden in de uitgaven voor sociale zekerheid en de loonsom van het personeel dat werkzaam is in de collectieve sector.⁴⁰

37 Gasbaten tellen als negatieve uitgaven.

38 Tweede Kamer (2011-2012b), p. 18-19.

39 Dit is zo bepaald in de in 2010 ingevoerde begrotingsregel 22.

40 Zie: Beetsma (2011), p. 126 en de daar aangehaalde literatuur.

Bezuinigen of de lasten verzwaren?

Politieke partijen kunnen zich onder andere van elkaar onderscheiden door de accenten die zij leggen bij het (te voeren) begrotingsbeleid. Aan de vooravond van de dag waarop het wandelgangenakkoord tot stand kwam, maakten vier oppositiepartijen met assistentie van het CPB duidelijk waar zij voor staan. Hun voornemens voor de periode 2013-2015 kunnen worden afgezet tegen de inhoud van het Catshuispakket. Dit gebeurt in tabel 2.8. Bij de uitgavenmaatregelen is in de tabel onderscheid gemaakt tussen ombuigingen en ‘intensivering’ – uitgaven voor nieuw beleid. Het pakket waarover partijen in het Catshuis met elkaar spraken (12,7 mld euro) bestond voor twee derde uit lastenverzwaringen. De alternatieven van D66 en ChristenUnie hadden een min of meer vergelijkbare omvang (12 mld euro), maar bij D66 leggen bezuinigingen – bijna de helft van het gezochte bedrag – wat meer gewicht in de schaal. Van de vier oppositiepartijen kwam GroenLinks met het meest bescheiden pakket (8 mld euro aan maatregelen), dat slechts voor 30 procent uit lastenverzwaringen bestaat. Deze positie valt op, omdat GL uiteindelijk instemde met het hiervan relatief sterk afwijkende wandelgangenakkoord.

Zowel omvang als samenstelling van het wandelgangenpakket zijn tamelijk opmerkelijk. Vergelijking van de bedragen op de bovenste en de onderste regel van tabel 8.2 leert dat de ‘vijf’ 1 mld euro minder bezuinigen dan lag besloten in de Catshuisvariant, een half miljard euro meer opzij leggen voor intensivering en de lasten met 2 mld euro extra verzwaren. Per saldo verandert de mix van besparingen en lastenverzwaringen. In het Catshuispakket zorgen lastenverzwaringen voor twee derde van het gezochte bedrag. Mede door het wisselgeld dat in de wandelgangen is uitgeruild om tot het vijfpartijenakkoord te kunnen komen, neemt het aandeel van lastenverzwaringen toe tot iets meer dan drie kwart.

Tabel 2.8 Ex ante budgettaire effecten van beleidsalternatieven, 2013 (mld euro)

	Uitgavenmaatregelen		Lastenverzwaringen (per saldo)	Totaal
	ombuigingen	intensivering		
Catshuispakket	5,2	-0,9	8,4	12,7
<i>Oppositie</i>				
• PvdA	8,4	-3,1	3,8	9,1
• Democraten 66	8,2	-2,6	6,4	12,0
• GroenLinks	9,6	-4,1	2,4	8,0
• ChristenUnie	6,3	-1,9	7,6	12,0
Wandelgangenakkoord	4,2	-1,3	10,3	13,2

Bronnen: Centraal Planbureau (2012c; 2012d; 2012e; 2012f; 2012g) en tabel 2.10

Tabel 2.9 toont de doorwerking van verschillende pakketten op het begrotingssaldo in de jaren na 2013, ongerekend de uitverdieneffecten. In 2015 zit er slechts een half miljard euro licht tussen de doelstelling van de PvdA en de beoogde uitkomst van het Catshuispakket. Het tijdspad verschilt echter: van de PvdA hoefde het tekort niet al in 2013 te dalen tot beneden 3 procent van het bbp. Opmerkelijk is verder dat de *ex ante* saldoverbetering bij de ChristenUnie in 2015 ruim 4 mld euro hoger ligt dan bij uitvoering van de Catshuisplannen. D66 doet

voor 3,5 mld euro extra duiten in het zakje om het tekort weg te werken. De bij het afsluiten van de tekst beschikbare informatie maakt het niet mogelijk de onderste regel van tabel 2.9 in te vullen voor de jaren na 2013. Hier valt te verwachten dat omvang en tijdpad van enerzijds het Catshuispakket en anderzijds het wandelgangenpakket in hoge mate samenvallen, gelet op het betrekkelijk geringe verschil in de omvang van beide pakketten en hun beider oogmerk om het tekort al in 2013 terug te brengen tot 3 procent van het bbp, of nog een fractie lager.

Tabel 2.9 *Ex ante verbetering begrotingssaldo bij beleidsalternatieven (mld euro)*

	2013	2014	2015
Catshuispakket	12,7	13,6	13,4
<i>Oppositie</i>			
• PvdA	9,1	11,4	12,8
• Democraten 66	12,0	15,0	17,0
• GroenLinks	8,0	10,0	12,0
• ChristenUnie	12,0	15,1	17,7
Wandelgangenakkoord	13,1	n.b.	n.b.

Bronnen: Centraal Planbureau (2012c; 2012d; 2012e; 2012f; 2012g)

Tot slot geeft tabel 2.10 een samenvattend beeld van de voornaamste maatregelen uit het wandelgangenakkoord. Deze tabel berust op een zo zorgvuldig mogelijke interpretatie van het concept van het Nederlandse *Stabiliteitsprogramma 2012*.⁴¹ Waar in dat programma expliciet bedragen worden vermeld, zijn die kritiekloos overgenomen.⁴² Ontbreekt een cijfer, dan is dat waar mogelijk overgeprikt uit de doorrekening van het Catshuispakket⁴³ of ontleend aan de Toelichting maatregelen in aanvulling op de financiële bijlage van het regeer- en gedoogakkoord, respectievelijk de Opties budgettaire consolidatie.⁴⁴

Desondanks moet de opstelling in tabel 2.10 met behoedzaamheid worden geïnterpreteerd. Ten eerste is onzeker of het wandelgangenakkoord – rekening houdend met door het CPB-model SAFFIER II voorspelde uitverdieneffecten – voldoende ambitieus is. Het is heel goed denkbaar dat partijen naar zichzelf hebben toegerekend. In dat geval zal het resultaat van de berekeningen van het CPB een koude douche zijn. Zonder meer is duidelijk dat het akkoord op een relatief groot aantal punten nog verduidelijking en concretisering behoeft. Vooralsnog staat niet vast dat de vijf wandelgangpartijen elkaar weten vast te houden, mochten bijkomende, hoogstwaarschijnlijk pijnlijke maatregelen nodig zijn om aan het ‘dictaat’ van Brussel te kunnen voldoen. Anderzijds zal de reputatieschade voor een partij die het akkoord alsnog verlaat, mogelijk groot zijn.

41 De paginanummering verwijst naar: Tweede Kamer (2011-2012b).

42 Hier ontbreekt de ruimte voor een kritische bespreking van de bij uiteenlopende maatregelen ingeboekte bedragen, mede omdat de concrete uitwerking van de maatregelen in een groot aantal gevallen nog onvoldoende duidelijk is.

43 Centraal Planbureau (2012b).

44 Bijlagen bij Tweede Kamer (2011-2012c).

Tabel 2.10 *Ex ante budgettaire effect maatregelen, 2013 (mln euro)*

(Netto) collectieve uitgaven	2.870
Bevriezen salarissen (loonbijstelling blijft achterwege)	-1.650 ^a
Zorg (taakstellend)	-1.600
Rijksbegroting (taakstellend, structureel)	- 875 ^b
AOW-leeftijd 1 maand omhoog	- 50
Smeergelden wandelgangenakkoord	1.030
Kwaliteitsverbetering onderwijs	75
Stimulering verduurzaming economie	200
Inkomsten	10.325
Standaardtarief omzetbelasting (btw) van 19% naar 21%	4.000
Vergroening belastingstelsel (inclusief rode-dieselmaatregel)	890
Accijnzen tabak, alcohol, frisdrank omhoog	625
Bankenbelasting	600
Minder lastenverlichting bedrijfsleven, minder renteaftrek	580
Werkgeverspremie Wet op de werkloosheidsverzekering	500
Eenmalige crisisheffing bij werkgevers over 'topsalarissen'	500
Reiskostenvergoeding belast	1.200 ^c
Privegebruik lease-auto belast	600
Geen inflatiecorrectie schijventarief inkomensheffing	1.230
Afschaffing doorwerkbonussen	800
Tarief van de overdrachtsbelasting permanent naar 2%	-1.200
Totaal	13.195

a. Het CPB rekent voor 2013 op een besparing van 1,2 mld euro.

b. Mogelijk is de opbrengst in 2012 geringer.

c. Het Stabiliteitsprogramma 2012 maakt gewag van 1,3 mld euro.

Bronnen: Centraal Planbureau (2012c); Tweede Kamer (2011-2012c)

2.6 Verantwoord begroten

Aan het eind van de jaren negentig heeft de rijksoverheid een start gemaakt met de operatie Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). Daarop werd in 2001 de eerste VBTB-begroting ingediend. Sindsdien staan de drie zogeheten *www-vragen* centraal:

- wat willen we bereiken?
- wat gaan we daarvoor doen?
- wat mag dat kosten?

Op de 'derde woensdag' van mei wordt in het Financieel Jaarverslag van het Rijk verantwoording afgelegd over het in het voorafgaande jaar gevoerde beleid, eveneens volgens de VBTB-systematiek:

- wat hebben we bereikt?
- wat hebben we daarvoor gedaan?
- wat heeft dat gekost?

Deze VBTB-operatie is de afgelopen tien jaar doorgeschoten. Beleidsambtenaren gingen zich bij de formulering van beleidsdoelstellingen steeds meer te buiten aan pagina's vol weinig-zeggend proza. Tegelijk gaf de toelichting op het fors verminderde aantal begrotingsartikelen onvoldoende 'harde' financiële informatie. Volksvertegenwoordigers in de Tweede Kamer gaven enkele jaren geleden herhaaldelijk aan dat zij niet tevreden waren met de informatie die de regering in begrotingen en jaarverslagen verschafte. Het kabinet herkende die kritiek. Daarom wil het naar betere en compactere begrotingen en jaarverslagen.⁴⁵ Hiertoe is in 2011 met de operatie Verantwoord begroten een set maatregelen van kracht geworden om het stelsel van resultaatgerichte programmabegrotingen te verbeteren.⁴⁶ In de begrotingsstukken voor 2013 zullen over de volle breedte de volgende verbeteringen zichtbaar zijn:

- de uitgaven voor ieder beleidsartikel worden uitgesplitst in twaalf uiteenlopende instrumenten, zoals subsidies⁴⁷ en rijksbijdragen aan sociale fondsen;
- de apparaatskosten van de ministeries worden gescheiden van de beleidsuitgaven;
- de apparaatskosten worden uitgesplitst in personeelskosten (eigen personeel, inhuur) en materiële kosten, waarbij de ICT-uitgaven afzonderlijk zichtbaar zijn;
- beleidsinformatie stemt nauwkeuriger overeen met de feitelijke taken en verantwoordelijkheden van ministeries op een begrotingsterrein;
- beoogde en behaalde resultaten mogen alleen als zodanig worden gepresenteerd wanneer de overheid daarbij een actieve rol speelt/heeft gespeeld;
- ingrijpende beleidswijzigingen en uit evaluaties te trekken lessen worden kort als afzonderlijke items opgenomen in de begrotingsopstelling.

De operatie Verantwoord begroten wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de Algemene Rekenkamer en moet leiden tot kortere, meer zakelijke begrotingsstukken. Verder is het de bedoeling te voorkomen dat ministeries beleidsinformatie manipuleren om uitgavenprogramma's te legitimeren.

In de rijksbegroting voor 2012 is al een aantal stappen gezet op weg naar betere en compactere begrotingen en jaarverslagen. Het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn zelfs al volledig overgegaan op de compacte voorschriften volgens Verantwoord begroten. Daarentegen voert het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport de meeste veranderingen pas in 2013 in. Tabel 2.11 rapporteert de opvallende verschillen in de besparing op het aantal bladzijden die enkele departementen hebben bereikt, onder andere door drabbig beleidsproza weg te snijden.

45 Tweede Kamer (2010-2011b; 2011-2012a, p. 74).

46 Deze samenvatting van de operatie Verantwoord begroten is ontleend aan Tweede Kamer (2011-2012b), p. 24.

47 Zie ook onderdeel 6.2.

Tabel 2.11 Aantal bladzijden van Memorie van Toelichting (inclusief bijlagen)

Staat	Ministerie	Uitgaven ^a	2010	2012	index ^b
VIII	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	33.694	353	108	31
IXB	Financiën	10.773	159	72	45
X	Defensie	7.866	160	106	66
XV	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	31.066	210	186	89
XVI	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	17.565	223	199	89

a. Bedragen voor het jaar 2012 in mln euro.

b. Met 2010 = 100.

Bronnen: begrotingsstaten van de vijf genoemde departementen

Afgezien van de in gang gezette onmiskenbare verbeteringen bij de begrotingspresentatie trekt de 18 miljard monitor de aandacht. Dit stuk debuteerde bij de presentatie van de rijksbegroting voor 2012. Het geeft een gedetailleerd overzicht van de voortgang die in budgettair opzicht wordt geboekt bij de implementatie van het regeerakkoord. De monitor maakt voortaan deel uit van de stapel begrotingsstukken die het licht ziet bij de presentatie van de rijksbegroting voor jaar t (op de derde dinsdag in september van jaar t-1) en bij de verantwoording van de gerealiseerde uitgaven en inkomsten van het Rijk in de jaarverslagen over jaar t (op de derde woensdag in mei van jaar t+1).

Beide vernieuwingen – zowel de met het oog op Verantwoord begroten aangepaste begrotingsvoorschriften als de introductie van de Monitor – betekenen een belangrijke versterking van de controlefunctie van de rijksbegroting.

Literatuur

- Allers, M.A., J. de Haan, en C.A. de Kam (1994), Het ongelijk van Robert Barro, *Economisch Statistische Berichten*, **79**(3951), 201-203
- Beetsma, R.M.W.J. (2011), Na de crisis: begrotingsbeleid en institutionele aanpassingen in de Europese Unie, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 119-136
- Caminada, C.L.J. (2011), Tirannie van de status quo: belastingpolitiek op het pad naar houdbare overheidsfinanciën, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **43**(4), 192-211
- Centraal Planbureau (2010a), *SAFFIER II. 1 model voor de Nederlandse economie*, in 2 hoedanigheden voor 3 toepassingen, CPB Document 217, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2010b), *Macro Economische Verkenning 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2011), *Macro Economische Verkenning 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2012a), *Centraal Economisch Plan 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2012b), *Doorrekening Catshuispakket: hoofdtabellen. Uitgevoerd op verzoek van de minister-president*, CPB Notitie 20 april, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012c), *Doorrekening Catshuispakket: maatregelen. Uitgevoerd op verzoek van de minister-president*, CPB Notitie 23 april, Den Haag: CPB

- Centraal Planbureau (2012d), *Ex ante budgettaire effecten pakket PvdA*, CPB Notitie 26 april, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012e), *Ex ante budgettaire effecten pakket D66*, CPB Notitie 26 april, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012f), *Ex ante budgettaire effecten pakket GroenLinks*, CPB Notitie 26 april, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau (2012g), *Ex ante budgettaire effecten pakket ChristenUnie*, CPB Notitie 26 april, Den Haag: CPB
- Centraal Planbureau en Planbureau voor de Leefomgeving (2010), *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*, Den Haag: CPB
- Kam, C.A. de (2010), Oordeel extern deskundige, in: Ministerie van Financiën, *Evaluatie begrotingssystematiek 2007-2010. Bijlage bij het dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: Ministerie van Financiën, 55-67
- Kam, C.A. de (2011), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien, in Paul de Bijl, Arnoud Boot, Elmer Sterken, Pieter Gautier en Hans Schenk (red.), *Jaarboek 2011. Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 67-82
- Kam, C.A. de, L. Koopmans, en A.H.E.M. Wellink (2011), *Overheidsfinanciën*, Groningen: Noordhoff Uitgevers
- Lo, Andrew W. (2012), Reading about the financial crisis. A twenty-one-book review, *Journal of Economic Literature*, **50**(1), 151-178
- Rijksoverheid (2011), *18 miljard monitor*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Stevens, L.G.M. (2011), Fiscale beleidsnotities 2012, *Weekblad fiscaal recht*, **140**(6922), 1200-1221
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Brief van de Minister van Financiën (Startnota)*, 32 500, nr. 29
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Verbetering verantwoording en begroting. Brief van de minister van Financiën*, 31 865 nr. 26
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2012*, 33 000, nr. 1
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Raad voor Economische en Financiële Zaken. Brief van de minister van Financiën (Stabiliteitsprogramma Nederland)*, 21 501-07, nr. 910
- Tweede Kamer (2011-2012c), *Kabinetscrisis 2012. Brief van de minister-president, minister van Algemene Zaken (brief met bijlagen)*, 33 242, nr. 1

Sociale premies als koopkrachtknoppen*

M.D.A.C. Gielen

S.J. Ottens

D.J. van Vuuren

3.1 Inleiding

Onze sociale verzekeringen bieden rechthebbenden bescherming tegen loonderving door werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, een oudedagsvoorziening en dekking van bijna alle ziektekosten. De financiering van de sociale verzekeringen verloopt – met één uitzondering – via fondsen.¹ Zo wordt voor uitkeringen aan 65-plussers krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) geput uit het Ouderdomsfonds. Voor de werkloosheidsuitkeringen bestaan zelfs verschillende fondsen. Bij de financiering van verstrekkingen krachtens de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) vormt het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten de spil. Al deze sociale fondsen worden hoofdzakelijk via twee kanalen gefinancierd: met de opbrengst van geoormerkte premies en via rijksbijdragen.² In de loop van de jaren is bij de financiering van de sociale verzekeringen het aandeel van de premieheffing geslonken en dat van de rijksbijdragen toegenomen. Het deel van de uitgaven voor de sociale verzekeringen dat niet langer uit de opbrengst van premies wordt gedekt, belast het begrotings-saldo, tenzij oplopende rijksbijdragen volledig uit de opbrengst van belastingen en niet-belastingontvangsten worden betaald.

Dit hoofdstuk bespreekt de rol van beleidsmakers bij de financiering van sociale verzekeringen. Welke afwegingen liggen ten grondslag aan waargenomen verschuivingen in het financieringspatroon? En in hoeverre houden beleidsmakers nog rekening met de ontwikkeling van de vermogenspositie van sociale fondsen? Onze voornaamste conclusie luidt dat de

* De auteurs danken Johannes Hers en Wim Suyker voor nuttig commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.

1 De uitzondering betreft de nominale premie voor de basisverzekering tegen ziektekosten die is geregeld in de Zorgverzekeringswet. Verzekerden betalen deze nominale premie rechtstreeks aan de particuliere zorgverzekeraar van hun keuze.

2 In de AWBZ is sprake van een derde financieringsbron, namelijk de eigen bijdragen. Dit betreft slechts enkele procenten van de totale financiering (Sol-Bronk en Vleeming, 2009). De rijksbijdrage kan worden onderverdeeld in verschillende componenten (onder andere de Bijdrage in de kosten van kortingen – BIKK), maar deze complicatie blijft hier verder buiten beschouwing.

premietarieven geleidelijk aan zijn losgeknoopt van het beloop van de feitelijke uitgaven voor de sociale verzekeringen. In de praktijk blijken sociale premies vaak dienst te doen als instrument om de koopkracht van gezinnen bij te sturen, als ‘koopkrachtknoppen’. Daarnaast gebruiken beleidsmakers de sociale premies veelvuldig als instrument om de lasten voor het bedrijfsleven te verlichten dan wel juist te verzwaren. Bij dit alles beperkt de geldende begrotingssystematiek hun armslag, doordat het ‘inkomstenkader’ voorschrijft dat beleidsmatige wijzigingen in de belasting- en premietarieven zijn begrensd over de kabinetsperiode.³

Terugblikkend laat zich vaststellen dat het toegenomen belang van rijksbijdragen aan uiteenlopende oorzaken valt toe te schrijven. Zo hebben de belastingherzieningen in 1990 en 2001 de opbrengst van de premies voor de volksverzekeringen onder druk gezet. In 1990 verviel de fiscale aftrekbaarheid van deze premies en zijn ze opgegaan in het schijventarief van de inkomstenbelasting. Voortaan stonden deze heffingen samen bekend als ‘inkomensheffing’. In 2001 zijn de vroegere belastingvrije sommen⁴ van de inkomstenbelasting vervangen door heffingskortingen.⁵ Het verlies aan premieopbrengsten, dat hiervan het gevolg was, is in 2001 goedgemaakt door een compenserende rijksbijdrage, de Bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK). Tegelijk heeft de voortgaande vergrijzing van de bevolking de uitgaven voor de AOW en de via de AWBZ gefinancierde uitgaven voor verpleging en verzorging opgestuwd. Terwijl de lasten door de vergrijzing fors stegen, hebben beleidsmakers ervoor gekozen het premiepercentage van beide volksverzekeringen te bevriezen. De kloof tussen achterblijvende premieontvangsten en groeiende uitgaven is met toenemende rijksbijdragen overbrugd. Bij beide volksverzekeringen is het verband tussen de premiestelling en de uitgaven aan de regeling in feite verbroken. Daarmee zijn deze regelingen in wezen niet langer als ‘verzekeringen’ aan te merken.

Andere recente premiewijzigingen zijn ingegeven door de wens koopkrachtplaatjes bij te kleuren of de hoogte van de werkgeverslasten te manipuleren. De werkgeverspremie voor het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf-premie) is in zowel 2007, 2011 als 2012 aangepast. In alle gevallen waren deze aanpassingen ingegeven door de politieke wens om de werkgeverslasten bij te sturen. De Awf-premie voor werknemers is in 2009 op nul gesteld. Dit was een pure koopkrachtmaatregel, waar met name werkenden met midden- en hoge inkomens baat bij hebben gehad.⁶

De uniformering van het loonbegrip per 2013 impliceert een verdere verschuiving van premie-inkomsten naar belastinginkomsten. Het doel van deze operatie is te komen tot een eenvoudiger loon- en inkomensheffing. De vervroeging van een deel van de maatregel naar 2012 – de verhoging van de inkomensgrens bij de heffing van Zvw-premie – was ingegeven door desiderata inzake het ‘koopkrachtplaatje’ voor dat jaar.

3 Tweede Kamer (2011-2012), p. 70-72.

4 Een vermindering van de heffingsgrondslag, dat is van het belastbare inkomen.

5 Een vermindering van de over de grondslag verschuldigde heffing.

6 De reden is dat bij de premieheffing voor het Awf een premievrije voet (‘franchise’) geldt van € 17.229. Hierdoor merkten minimumloners nauwelijks iets van de volledige premievrijstelling. Zie verder onderdeel 2.4.1.

In eerder onderzoek concludeerden medewerkers van de Sociale Verzekeringsbank dat veranderingen in de financieringswijze van de drie volksverzekeringen (AOW, de Algemene nabestaandenwet Anw en de AWBZ) in het verleden vooral werden ingegeven door inkomenspolitieke overwegingen en soms voortvloeiden uit het streven naar vereenvoudiging van de belastingwetgeving. Exploitatietekorten of -overschotten in de fondsen lijken geen rol te spelen bij de vaststelling van de premiehoogte.⁷ In aanvulling op hun onderzoek naar de financiering van de volksverzekeringen schenkt dit hoofdstuk tevens aandacht aan ontwikkelingen bij de premieheffing voor de werknemersverzekeringen. Het betreft de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wet WIA) en de Wet op de werkloosheidsverzekering (WW). Daarnaast staan wij stil bij de financiering van de basisverzekering tegen ziektekosten, die is geregeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw). De effecten van premieaanpassingen worden geïllustreerd aan de hand van enkele praktische voorbeelden.

Het hoofdstuk kent de volgende opzet. Onderdeel 3.2 presenteert de financiering van de sociale fondsen. Hoe ziet de mix tussen premiefinanciering en rijksbijdragen eruit en wat zijn de meest recente trends? De rol van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en die van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) bij de vaststelling van de premietarieven komen aan de orde in onderdeel 3.3. Aan de hand van twee recente voorbeelden illustreert onderdeel 3.4 dat inkomenspolitieke beweegredenen leidend zijn bij de vaststelling van de premietarieven. Enkele conclusies volgen in onderdeel 3.5.

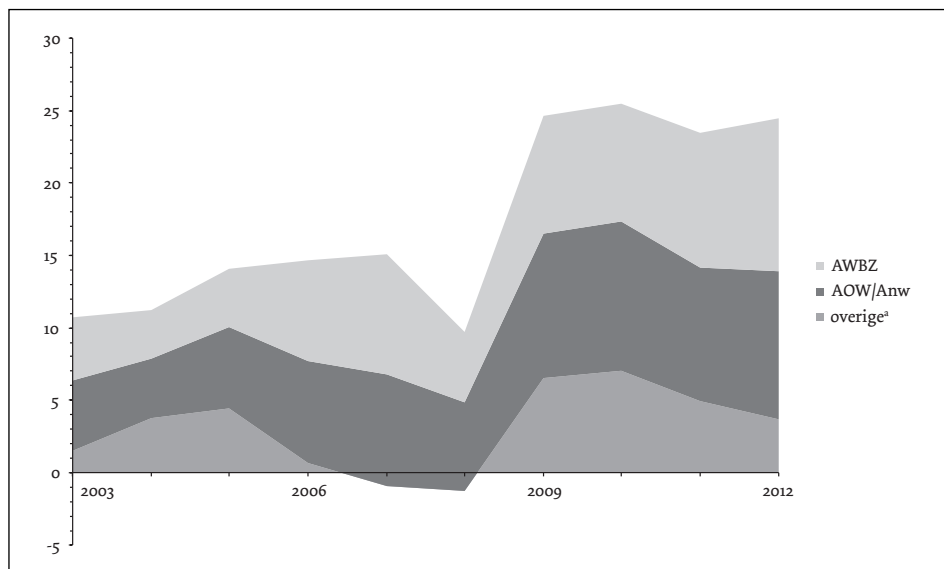
3.2 Financiering sociale fondsen

3.2.1 Inleiding

De niet via premies gefinancierde uitgaven van de sociale fondsen zijn in het afgelopen decennium ruimschoots verdubbeld, van 11 mld euro naar 24 mld euro per jaar (figuur 3.1). Ondanks de rijksbijdragen blijft in een groot aantal jaren een deel van de sociale uitgaven ongedekt. Dit ongedekte deel van de uitgaven vormt het negatieve exploitatiesaldo van de sociale verzekeringen. Door dit manco verslechtert het begrotingssaldo van de gehele overheid (het EMU-saldo). Overigens is soms ook sprake van een positief exploitatiesaldo, waardoor het begrotingssaldo van de gehele overheid verbetert – zij het doorgaans slechts in beperkte mate. Waar in 2003 nog een zevende deel van de uitgaven voor de sociale verzekeringen niet via premies werd gefinancierd, is dit in 2012 opgelopen tot een vijfde deel (figuur 3.2).

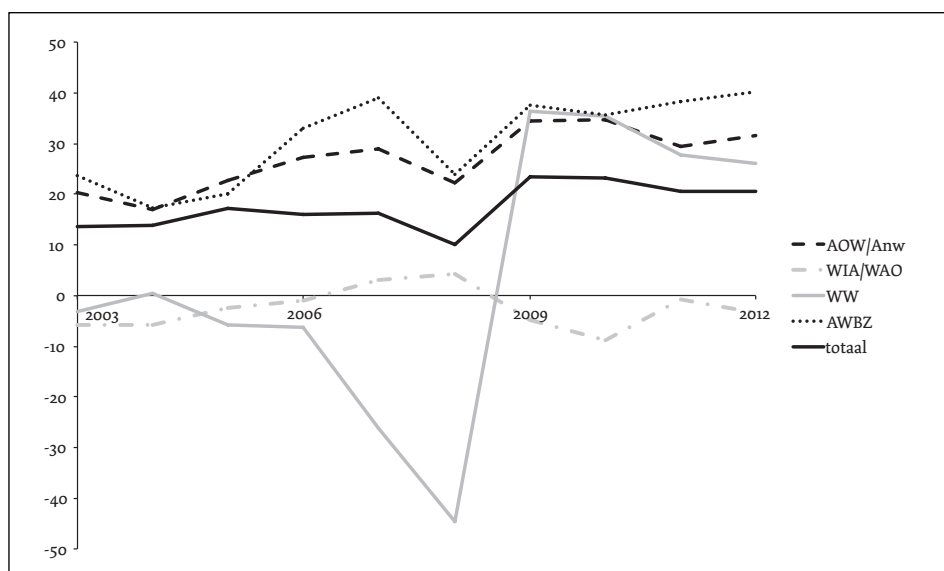
7 Sol-Bronk en Vleeming (2009).

Figuur 3.1 Niet-premiegefinancierde uitgaven van de sociale fondsen (mld euro)



a. Onder 'overige' wordt verstaan: WAO/WIA, WW, Ziekenfondswet (Zfw) en Zvw.

Figuur 3.2 Afhankelijkheid van alternatieven voor premiefinanciering (% uitgaven)^a



a. De figuur toont de rijksbijdrage per fonds (of cluster van fondsen) als percentage van de uitgaven van het fonds (of cluster van fondsen) in het desbetreffende jaar.

De oorzaken van de geschetste ontwikkeling komen hierna aan de orde. Daarbij wordt aandacht besteed aan achtereenvolgens:

- de uitkeringen bij ouderdom en voor nabestaanden (AOW en Anw) – onderdeel 3.2.2;
- de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) – onderdeel 3.2.3;
- de werknemersverzekeringen (WIA, WAO en WW) – onderdeel 3.2.4;
- de Zorgverzekeringswet; de Zvw-premie wordt in principe weliswaar lastendekkend vastgesteld, maar is in de praktijk toch relevant als middel om de koopkrachtontwikkeling van huishoudens te beïnvloeden – onderdeel 3.2.5.

3.2.2 Algemene Ouderdomswet en Algemene nabestaandenwet

De AOW en de Anw worden beide gefinancierd via het omslagstelsel. Bij dit stelsel worden door premieplichtigen opgebrachte premies meteen doorgesluisd naar de uitkeringsontvangers. Senioren zijn vrijgesteld van de heffing van AOW-premie. Alle ingezetenen zijn de Anw-premie verschuldigd. Vóór de invoering van de AOW en die van de voorloper van de Anw (de Algemene Weduwen- en Wezenwet) is een maatschappelijke discussie gevoerd hoe deze regelingen het beste gefinancierd kunnen worden.⁸ Het alternatief voor een omslagstelsel is een stelsel met kapitaaldekking. Daarbij bouwen de deelnemers via besparingen en daarmee gekweekte beleggingsopbrengsten een kapitaal op, waarop in de (verre) toekomst wordt ingeteerd om de dan lopende uitkeringen te betalen. De meeste waarnemers beschouwden het kapitaaldekkingsstelsel destijds als onaantrekkelijk, omdat het daarbij vrij lang zou duren voordat de deelnemers een behoorlijke aanspraak zouden hebben opgebouwd. Als voordeel van omslag werd beschouwd dat het daarbij mogelijk is om uitkeringen te verstrekken aan mensen die niet of nauwelijks zelf premie hebben betaald.⁹ Anderen vreesden macro-economische verstoringen, als gevolg van te hoge nationale besparingen en een te grote invloed van de gekapitaliseerde sociale fondsen op het functioneren van de geldmarkt en de kapitaalmarkt. Een omslagstelsel biedt bovendien bescherming tegen geldontwaarding, omdat de premiegrondslag (de inkomens) meegroeit met de inflatie, die de waarde van gevormde besparingen juist uitholt. De inflatiebestendigheid van een omslagstelsel werd als doorslaggevend voordeel gezien en daarmee kreeg deze financieringsvorm de voorkeur.

Daarnaast was er discussie of de omslagfinanciering moest gebeuren via premieheffing of ten laste van de algemene middelen. Het argument ten gunste van premieheffing luidde dat zodoende de staatskas niet zou worden belast door de financiering van de volksverzekeringen. Premieheffing zou 'de eigen verantwoordelijkheid van de verzekerden' tot uitdrukking brengen. Dit argument riep de suggestie op dat toekomstige uitgavenstijgingen in principe zouden worden opgevangen door de premies te verhogen, de uitkeringen te verlagen of door het aantal uitkeringsontvangers te verminderen, met name door de pensioengerechtigde leeftijd te verhogen. De belastingen zouden in elk geval niet omhoog hoeven.

8 De AOW werd in 1957 ingevoerd, de AWW in 1959. In 1996 is de AWW vervangen door de Anw.

9 Wanneer kapitaaldekking was gecombineerd met verstrekking van uitkeringen aan mensen die niet of nauwelijks zelf premies hebben betaald, zou voor de financiering van deze uitkeringen een omslagpremie nodig zijn geweest. In dat geval zouden actieve verzekerden met een dubbele last te maken hebben gekregen: een kapitaaldekkingspremie voor de eigen uitkering en een omslagpremie voor personen die niet zelf (voldoende) rechten hebben kunnen opbouwen.

Inmiddels weten we beter. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw liepen de rijksbijdragen al op tot een half procent van het bruto binnenlands product (bbp).¹⁰ Na de eeuwwisseling zijn de rijksbijdragen voor met name de AOW steeds verder toegenomen, tot meer dan 1 procent van het bbp. De hogere rijksbijdragen waren nodig door de maximering van de AOW-premie vanaf 1997 en door de belastingherziening in 2001. Sinds 1998 is de AOW-premie wettelijk begrensd op 18,25 procent. De feitelijke AOW-premie bedraagt sindsdien onafgebroken 17,9 procent. Gerekend vanaf 2003 is de rijksbijdrage voor de AOW en de Anw samen verdubbeld van 5 mld euro naar 10 mld euro per jaar (figuur 3.1). Het aandeel van de rijksbijdrage in de totale financiering van deze regelingen is gestegen van een vijfde deel naar een derde deel (figuur 3.2). Alleen dankzij deze omvangrijke rijksbijdragen is een vermogenstekort van het Ouderdomsfonds achterwege gebleven (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Vermogenspositie (in mld euro) sociale fondsen

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AOW/Anw	0	0	0	0	1	1	1	1	0	0
Awf (WW)	4	4	4	4	5	7	5	1	-3	-6
AWBZ	-4	-2	-1	-1	0	-2	-5	-9	-13	-18
Zvw				-1	-3	-2	-4	-5	-5	-3
Overig ^a	4	4	3	3	3	2	2	2	3	3

a. Exclusief de vroegere Ziekenfondswet.

3.2.3 Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De uitgaven krachtens de in 1968 ingevoerde AWBZ worden deels gedekt via de desbetreffende premie, deels via een rijksbijdrage en deels via eigen bijdragen van gebruikers van via de AWBZ gefinancierde voorzieningen. De invloed van de eigen bijdragen bleef door de jaren heen relatief beperkt.¹¹ Voor verzekerden in loondienst kwam de AWBZ-premie aanvankelijk voor rekening van de werkgever. De overige verzekerden, met name zelfstandigen, voldeden de premie zelf. Na de belastingherziening in 1990 – bij welke gelegenheid de inkomstenbelasting en de premies voor de volksverzekeringen zijn versmolten – gingen alle belastingplichtigen over hun belastbaar inkomen voortaan AWBZ-premie betalen.

In de jaren tachtig en negentig was de rijksbijdrage aan de financiering van de AWBZ nog zeer beperkt, maar na de belastingherziening in 2001 kwam daar verandering in. In 2003 bedroegen de niet via de premie gefinancierde uitgaven al 4 mld euro; in 2012 is dit opgelopen naar bijna 11 mld euro (figuur 3.1). Tussen 2005 en 2012 verdubbelde het aandeel van de rijksbijdrage in de financiering van de AWBZ van 20 procent naar 40 procent (figuur 3.2). Na 2008 werd de groei van het aandeel van de rijksbijdrage geheel veroorzaakt door een oplopend negatief exploitatiesaldo. Het gaat hierbij niet om bijdragen *a fonds perdu*, maar om leningen die het Rijk verstrekt aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten. In 2012 wast

¹⁰ Sol-Bronk en Vleeming (2009).

¹¹ Sol-Bronk en Vleeming (2009).

het vermogenstekort van het AFBZ aan tot 18 mld euro (tabel 3.1). Daar staat dus een even grote vordering van de schatkist tegenover. In de komende jaren zal het vermogenstekort van het AFBZ bij ongewijzigd beleid verder oplopen, met ruim 5 mld euro per jaar.¹²

Dit vermogenstekort zal vroeg of laat moeten worden vereffend, ofwel doordat het Rijk de schuld van het AFBZ kwijtscheldt, dan wel door de AWBZ-premie op te schroeven. Gegeven de zwakke inkomens- en vermogenspositie van veruit de meeste gebruikers van via de AWBZ gefinancierde zorgvoorzieningen, zal de opbrengst van een verhoging van de eigen bijdragen slechts een druppel op de gloeiende plaat zijn.

Doordat de AWBZ-premie onderdeel uitmaakt van het tarief van de eerste twee belastingen en geheel losstaat van de kans op gezondheidsschade van de door de regeling beschermde ingezetenen, is in feite sprake van een bijkomende belasting over het inkomen. Voor de financiën van de rijksoverheid maakt het geen verschil wanneer de AWBZ-premie in een keer volledig wordt omgezet in inkomstenbelasting. Een operatie die bekend staat als 'fiscalisering' van deze volksverzekering. Wel zou de huidige stroom premieopbrengsten niet langer specifiek zijn gelabeld voor de financiering van de AWBZ.

3.2.4 Werknemersverzekeringen¹³

Werknemersverzekeringen beschermen de deelnemers tegen loonverlies door ziekte, werkloosheid en arbeidsongeschiktheid. De WW werd ingevoerd in 1949 en de WAO in 1967.¹⁴ Ambtenaren vielen aanvankelijk niet onder het bereik van deze loondervingsverzekeringen, maar hierin kwam verandering in 1998 (WAO) en 2001 (WW). Vanaf 2006 vervangt de (Wet) WIA de WAO. De WIA geldt alleen voor nieuwe gevallen. Het zal daarom nog enige decennia duren, voordat het gehele WAO-bestand is uitgestroomd naar een baan of de AOW, en vervangen door arbeidsongeschiktverklaarden met een WIA-uitkering.

Zowel de WAO als de WIA wordt gefinancierd uit premieopbrengsten. In principe bedruipen de arbeidsongeschiktheidsfondsen zichzelf. In sommige jaren was sprake van kleine positieve en in andere jaren juist van beperkte negatieve exploitatiesaldi (figuur 3.2). Toen de WAO in 1967 in werking trad, is bepaald dat de werkgever de premie betaalde. Maar in de praktijk is de premielast tot 1998 steeds verdeeld tussen werkgever en werknemer. Daarna is door invoering van de Wet Pemba¹⁵ de premie voor rekening van de werkgever gekomen. Dit is bij de invoering van de WIA zo gebleven.

De WW wordt in principe gefinancierd via een werkgeverspremie en een werknemerspremie. In de praktijk is echter sprake van forse rijksbijdragen. Een deel van de premies is bestemd voor de sectorfondsen, het andere deel is bestemd voor het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf). De WW-uitkering gedurende de eerste zes maanden wordt betaald uit de

¹² Centraal Planbureau (2012), p. 129.

¹³ Deze paragraaf is voor een belangrijk deel gebaseerd op Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2010).

¹⁴ Hoewel eveneens werknemersverzekeringen, laten we de Ziektewet (ZW) en de Wet arbeid en zorg (Wazo), ingevoerd in respectievelijk 1930 en 2002, hier buiten beschouwing. De Ziektewet is sinds 1996 geprivatiseerd; de uitkeringen worden dus door de werkgever betaald. De financiering van uitkeringen krachtens de Ziektewet voor werknemers met zwangerschapsverlof, zieke flexwerkers en zieke werklozen vindt plaats via de WW-fondsen.

¹⁵ Pemba = Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

sectorfondsen, die – zoals de naam aangeeft – op sectorniveau actief zijn. In 2007 en 2008 hebben positieve exploitatiesaldi van de werkloosheidsfondsen bijgedragen aan een verbetering van het EMU-saldo. Vanaf 2009 zijn de Awf-premies niet langer lastendekkend. Door de negatieve exploitatiesaldi die hier het gevolg van zijn, is de rol van de overheid bij de financiering van het Awf toegenomen. Sinds 2009 wordt ongeveer een derde van de WW-lasten gefinancierd uit de algemene middelen (figuur 3.2). Net zoals voor het AFBZ geldt, zal het vermogenstekort van het Awf (tabel 3.1) vroeg of laat moeten worden weggewerkt door kwijtschelding van de schuld door het Rijk of via premieverhoging.

3.2.5 Zorgverzekeringswet

Bij de invoering van de basisverzekering tegen ziektekosten in 2006 verdween het vroegere onderscheid tussen verplicht via het ziekenfonds verzekerde werknemers en particulier verzekerden. In het oude zorgstelsel betaalden zowel werkgevers als werknemers premie voor de Ziekenfondswet (Zfw). In het nieuwe stelsel voldoen werknemers de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet (van 7,1 procent), maar zij ontvangen daarvoor volledige compensatie van hun werkgever. Deze tegemoetkoming van de werkgever vormt voor de werknemer wel een bestanddeel van zijn belastbaar loon.¹⁶ Niet-werknemers, zoals AOW'ers met een aanvullend pensioen en zelfstandigen, betalen de inkomensafhankelijke bijdrage voor de basisverzekering zelf. Voor deze groep geldt een lagere premie (5 procent), omdat zij het zonder werkgeversvergoeding moeten stellen.

Om de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) te bepalen, geldt een in de wet verankerde rekenregel: de IAB dekt de helft van de uitgaven uit hoofde van de Zorgverzekeringswet. De andere helft van de Zvw-uitgaven wordt gedekt via de nominale premie die zorgverzekeraars rechtstreeks aan hun verzekerden in rekening brengen, en via een rijksbijdrage. Die is bedoeld als vergoeding aan de zorgverzekeraars, omdat zij kinderen tot 18 jaar premievrij moeten meeverzekeren met de ouder(s). De premies voor de Zorgverzekeringswet zijn – afgezien van de rijksbijdrage – in principe altijd lastendekkend. Eventuele exploitatiekortoren worden gecompenseerd door de premie(s) in latere jaren te verhogen. De vaststelling van de hoogte van de inkomensafhankelijke bijdrage en de nominale premie is daarmee niet politiek gekleurd en wordt in beginsel niet gebruikt om de koopkrachtplaatjes te beïnvloeden.

3.3 Premiestelling

Het vaststellen van de premietarieven voor de sociale verzekeringen is toevertrouwd aan de verantwoordelijke ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS). Deze bewindslieden en het kabinet laten zich bij de vaststelling van de premiehoogte meestal niet leiden door het exploitatiesaldo van het desbetreffende fonds. De meeste premies liggen dan ook onder het lastendekkende niveau. De tekorten die hierdoor ontstaan worden gefinancierd door het Rijk. Welk beleid gaat hierachter schuil?

¹⁶ De belastbaarheid van de inkomensafhankelijke bijdrage vervalt in 2013 als onderdeel van de uniformering van het loonbegrip (zie het slot van onderdeel 2.4.2).

De AOW-premie is al jaren ongewijzigd (tabel 3.2) en ligt daardoor steeds verder onder het lastendekkende niveau. De AOW-uitgaven lopen vanwege de vergrijzing immers steeds hoger op. Inmiddels wordt ruim een derde van de AOW-uitgaven via de rijksbijdrage gefinancierd. Het in 1997 ingevoerde maximum voor de AOW-premie verhindert dat door de toenemende vergrijzing de AOW-premie fors stijgt. De motieven die beleidsmakers tot deze aanpak bewegen, zijn helder. Een hogere premie betekent hogere heffingspercentages in de eerste twee schijven van het tarief van de inkomensheffing. Die hogere lastendruk ontmoe-digt de arbeidsparticipatie. Daarnaast kan een stijgende premielast het maatschappelijke draagvlak voor de AOW ondermijnen.¹⁷ Het wettelijk plafond voor de AOW-premie en toene-mende rijksbijdragen verschuiven de lasten van de AOW naar 65-plussers (die geen AOW-premie betalen, maar via hun aandeel in de rijksbijdrage wel steeds meer meebetalen voor hun eigen uitkering). De verschuiving van de AOW-premie naar rijksbijdragen betekent ook dat hogere inkomens meer gaan bijdragen aan de financiering van de AOW, omdat de premie slechts verschuldigd is over inkomen tot aan het einde van de tweede tariefschijf (bijna € 34.000), terwijl de rijksbijdrage ook wordt gevoed door de inkomstenbelasting over het inkomen dat in de derde en vierde schijf valt en de belastingen op de consumptieve bestedin-gen.

In 2008 is de AWBZ-premie voor het laatst verhoogd. Het ging om een schuif tussen Anw en AWBZ, die was bedoeld om de Anw-premie meer lastendekkend te maken. Door de versobering van de uitkeringen voor nabestaanden was destijds een exploitatieoverschot in het Anw-fonds ontstaan. De verhoging van AWBZ-premie was (in procentpunten gerekend) even groot als de verlaging van de Anw-premie, zodat de tarieven in de eerste twee tarief-schijven gelijk bleven. Voor de AWBZ had deze premieverhoging slechts marginale beteke-nis. Vandaar dat beleidsmakers een list verzonnen. De afgelopen jaren is de opwaartse druk op de AWBZ-uitgaven wat verlicht door de uitgaven voor huishoudelijk thuiszorg over te hevelen naar de gemeenten (in 2007) en delen van de geestelijke gezondheidszorg onder te brengen bij de Zorgverzekeringswet (in 2008).

Tabel 3.2 Premietarieven (procenten)

Jaar	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Gezinnen										
AOW	17,90	17,90	17,90	17,90	17,90	17,90	17,90	17,90	17,90	17,90
Anw	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
AWBZ	12,30	13,40	13,45	12,55	12,00	12,15	12,15	12,15	12,15	12,15
Awf (WW)	5,80	5,80	5,85	5,20	3,85	3,50	0,00	0,00	0,00	0,00
Zfw	1,70	1,25	1,45							
Werkgevers										
WAO/WIA	7,40	7,65	7,25	6,38	6,38	6,37	6,32	6,36	5,72	5,60
Sectorfondsen (WW)	1,30	1,89	1,75	1,48	0,99	1,02	1,07	1,48	1,90	2,27
Awf (WW)	1,55	1,55	2,45	3,45	4,40	4,75	4,15	4,20	4,20	4,55
Zfw	6,75	6,75	6,75							
Vergoeding IAB (Zvw)				6,50	6,50	7,20	6,90	7,05	7,75	7,10

17 Tweede Kamer (1997-1998).

Ook de werknemerspremie voor het Algemeen werkloosheidsfonds (Awf) ligt onder het lastendekkende niveau. In 2009 is de Awf-premie voor werknemers op nul gesteld (dit wordt verder behandeld in onderdeel 3.4.1). In de jaren daarvoor was de premie al verlaagd om het exploitatieoverschot van het fonds te laten slinken en om tot een meer lastendekkende premie te komen. Het schrappen van de premie vormde aanvankelijk onderdeel van een beleidspakket waarbij het btw-tarief van 19 procent zou worden verhoogd; langs deze weg zouden huishoudens daarvoor (enige) compensatie ontvangen. Uiteindelijk is de btw niet verhoogd, maar toch is de werknemerspremie voor het Awf wel op nul gesteld. Achteraf gezien op een ongelukkig moment, want door de crisis zijn de exploitatieoverschotten bij het Algemeen werkloosheidsfonds snel geslonken. Wel is met het schrappen van deze premie een stap gezet in de richting van een uniform loonbegrip, een doel dat het kabinet in 2013 wil realiseren.

De vaststelling van de Awf-premie voor werkgevers blijkt evenmin te worden ingegeven door de positie van het Algemeen werkloosheidsfonds. Drie recente voorbeelden kunnen dit illustreren. In 2007 zou de werkgeverspremie worden verlaagd, evenals de werknemerspremie. De premies voor de sectorfondsen, die de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid vaststelt op basis van een voorstel van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), vielen echter lager uit dan verwacht. Door de werkgeverspremie voor het Awf niet te verlagen, maar juist te verhogen, konden de totale geraamde lasten voor werkgevers gelijk blijven. Het argument om de werkgeverspremie hoger vast te stellen hing dus vooral samen met de beoogde ontwikkeling van de (totale) werkgeverslasten.

Een tweede voorbeeld is dat de toegestane exploitatietekorten van het Algemeen werkloosheidsfonds recent zijn opgerekt om de premieverhoging te beperken. Daarnaast is de werkgeverspremie voor de WAO/WIA in 2011 fors verlaagd. Beide maatregelen ontlasten de werkgevers in deze economisch zware tijden. Ook hier was de gewenste ontwikkeling van de werkgeverslasten dus leidend, en niet de financiële positie van de sociale fondsen. De stijging van de werkgeverspremie voor het Awf in 2012 valt eveneens tot dit motief te herleiden. De hogere Awf-premie neutraliseert het voordeel dat werkgevers dit jaar hebben van het afschaffen van de spaarloonregeling.

Voor 2013 staat invoering van de Wet uniformering loonbegrip op de rol. Doel van deze stelselherziening is om het loonstrookje eenvoudiger te maken. In het kader hiervan vervalt de belastbaarheid van de werkgeversvergoeding voor de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. Hierdoor daalt het belastbare looninkomen van werknemers. Tegelijkertijd gaan onder andere de belastingtarieven omhoog, als compensatie voor de versmalling van de heffingsgrondslag, zodat de operatie budgettair neutraal verloopt. Ondanks het feit dat de stelselherziening in haar totaliteit budgettair neutraal is, daalt de opbrengst van de sociale premies, door hun smallere heffingsgrondslag. Daartegenover stijgt de opbrengst van de loonbelasting.¹⁸ Het enige argument voor de verschuiving van premie-inkomsten naar belastinginkomsten is in dit geval om te komen tot vereenvoudiging van de loon- en inkomensheffing, zonder dat al te grote inkomenseffecten optreden.

18 De opbrengst van de premies voor AOW en AWBZ neemt niet toe, maar daalt, aangezien de premiepercentages voor de volksverzekeringen niet worden aangepast en hun heffingsgrondslag krimpt.

Door de Wet uniformering loonbegrip gaat het maximuminkomen waarover de inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage verschuldigd is fors omhoog. Deze maatregel zou aanvankelijk in 2013 worden ingevoerd, maar is naar voren gehaald met het oog op de koopkrachtplaatjes (onderdeel 3.4.2).

3.4 Koopkrachtknoppen: twee recente voorbeelden

3.4.1 WW-premie

Omdat bij de vaststelling van de premietarieven het beeld van de koopkrachtplaatjes in de ogen van beleidsmakers vaak belangrijker is dan de financiële positie van het betrokken sociale fonds, rijst de vraag welke invloed premietarieven op die plaatjes hebben. In 2009 is de werknemerspremie voor het Awf op nul gezet. Hierdoor betalen werknemers niet langer mee aan het Algemeen werkloosheidsfonds. Dit maakt een hogere rijksbijdrage nodig. Hierdoor komen de kosten van de werkloosheidsverzekering niet langer uitsluitend bij de werknemers (en hun werkgevers) te liggen. Ook niet-werknemers, zoals zelfstandigen en gepensioneerden, gaan door de gedeeltelijke financiering uit de algemene middelen bijdragen aan de financiering van de uitkering voor werknemers die hun baan hebben verloren. Wat dit betekent voor de koopkracht van verschillende sociaaleconomische groepen is te zien in tabel 3.3. Hier is onderscheid gemaakt tussen twee varianten, omdat de effecten op de koopkracht afhankelijk zijn van wie de kosten van het op nul zetten van de werknemerspremie voor de Awf dragen. In de eerste variant dragen de werkgevers deze kosten. Vooral voor de werkenden verbetert de koopkracht, doordat de werknemerspremie vervalt. Er geldt een franchise (premievrije voet) voor de Awf-premie, waardoor werknemers met de laagste inkomens minder voordeel hebben dan werknemers uit de midden- en hoge inkomenscategorie.

Tabel 3.3 *Werknemerspremie-Awf op nul: mediane koopkrachtmutaties in 2009 (procenten)*

	Kosten verhalen op werkgevers ^a	Hogere belastingen ^b
Bruto huishoudinkomen ^c		
Werknemers		
< 175% WML	1/2	-1/4
175-350% WML	1	1/4
> 350% WML	1 1/4	1/4
Uitkeringsontvangers		
< 120% WML	1/4	-1/2
> 120% WML	3/4	0
65-plussers		
< 120% AOW	1/4	-1/4
> 120% AOW	0	-1/2

a. Werknemerspremie op nul en budgettaire neutraliteit via de werkgeverspremie-Awf.

b. Werknemerspremie op nul en budgettaire neutraliteit via hogere belastingtarieven in box 1, zodat huishoudens zelf de kosten betalen.

c. Bruto inkomen uit arbeid of uitkering; bruto wettelijk minimumloon (WML) en bruto 100% AOW-uitkering bedroegen in 2009 ongeveer € 18.000.

19 WML = wettelijk minimumloon.

Ook sommige uitkeringsontvangers betalen werknemerspremie-Awf, zoals mensen met een werkloosheidsuitkering of een ziektewetuitkering. Zij vallen onder 'Uitkeringsontvangers met een inkomen hoger dan 120% WML'¹⁹ en profiteren eveneens van de premieverlaging. Bijstandsontvangers en 65-plussers hebben eveneens een beperkt voordeel van het op nul stellen van de werknemerspremie-Awf. Hun uitkeringen zijn gekoppeld aan het netto minimumloon en dit is hoger naarmate de werknemerspremie lager is.

In een tweede variant gaan de belastingtarieven in box 1 omhoog,²⁰ zodat huishoudens zelf de kosten dragen van de lagere Awf-premie. Voor werknemers met lage inkomens overheerst het effect van de hogere belastingen, waardoor zij erop achteruitgaan. Werknemers met midden- en hoge inkomens gaan er nog wel op vooruit. Ook uitkeringsontvangers en 65-plussers gaan er door de hogere belastingen op achteruit. De werkenden met midden- en hoge inkomens profiteren in beide varianten van het op nul stellen van de werknemerspremie-Awf; afhankelijk van de gekozen financieringswijze draaien de overige huishoudens of de werkgevers hiervoor op.

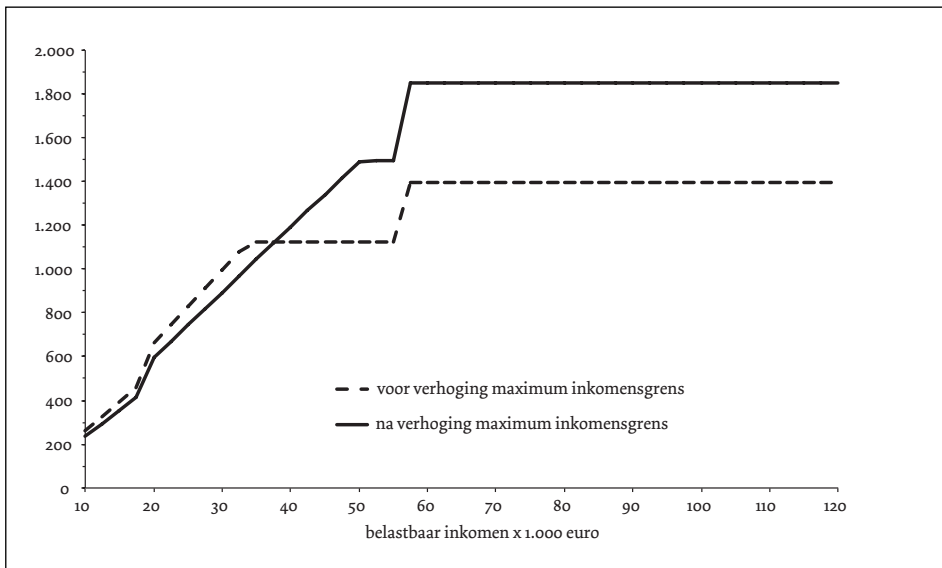
De algemene conclusie luidt dat werkenden met midden- en hoge inkomens het meeste baat hebben gehad bij de maatregel. Zij gaan er altijd op vooruit, wie ook de kosten van de Awf-premieverlaging dragen. Lagere inkomens en 65-plussers gaan er minder op vooruit, of kunnen er zelfs op achteruitgaan, wanneer de kosten worden verhaald op de huishoudens die loon- en inkomensheffing betalen.

3.4.2 Inkomensafhankelijke bijdrage Zorgverzekeringswet

Als onderdeel van de uniformering van het loonbegrip is het maximuminkomen waarover de inkomensafhankelijke bijdrage (IAB) voor de Zorgverzekeringswet verschuldigd is in 2012 verhoogd. Deze verhoging is een jaar vervroegd om de koopkrachtplaatjes voor dit jaar bij te sturen. Volgens de *Miljoenennota 2012* 'leidt dit tot meer inkomenssolidariteit in de zorg, omdat hogere inkomens zo relatief meer premie gaan betalen.' Door de grondslagverbreding (van € 33.427 in 2011 naar € 50.064) kan het tarief van de bijdrage omlaag, voor werknemers van 7,75 procent tot 7,1 procent. Per saldo hebben bijdrageplichtigen met belastbare inkomens tot ongeveer € 40.000 voordeel van deze maatregel (figuur 3.3). Bij een belastbaar inkomen voorbij dit draaipunt gaan zij over de hogere werkgeversvergoeding voor de IAB tot maximaal € 450 euro per jaar extra loon- en inkomensheffing betalen.

20 De inkomstenbelasting kent drie boxen, met elk een eigen tarief. In box 1 vallen de inkomsten uit werk (inclusief sociale uitkeringen en pensioenuitkeringen) en eigen woning.

Figuur 3.3 Loon- en inkomensheffing over inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage (euro)



a. Bij de berekening van de loon- en inkomensheffing zijn de schijftarieven van 65-minners gebruikt. Voor 65-plussers liggen de tarieven in de eerste twee schijven (tot € 33.864) 17,9 procentpunt lager, omdat senioren geen AOW-premie verschuldigd zijn.

3.5 Conclusies

De sociale premies worden al geruime tijd niet op lastendekkend niveau vastgesteld. In de praktijk gebruiken beleidsmakers de premies vaak als ‘koopkrachtknoppen’. Ook worden de premies beleidsmatig gebruikt om een lastenverlichting of -verzwaring voor bedrijven te realiseren. De belastingherzieningen in 1990 en 2001 hadden ingrijpende gevolgen voor de premieopbrengsten, maar die zijn opgevangen via rijksbijdragen. De maximering van de AOW-premie wordt door de politiek wenselijk geacht om de arbeidsparticipatie niet te veel te ontmoedigen en het maatschappelijk draagvlak voor het ‘staatspensioen’ te behouden. De AOW-uitgaven nemen door de vergrijzing evenwel snel toe. Ook de AWBZ-premie wordt constant gehouden, terwijl deze bij lange na niet lastendekkend is. In beide gevallen ontbreekt inmiddels de facto een duidelijk verband tussen het premietarief en de uitgaven. Recente premiewijzigingen zijn steeds ingegeven door de wens koopkrachtplaatjes bij te kleuren of de werkgeverslasten bij te sturen. De uniformering van het loonbegrip per 2013 impliceert een verdere verschuiving van premie-inkomsten naar belastinginkomsten. Het doel van deze operatie is de loon- en inkomensheffing te vereenvoudigen.

21 Interdepartementale werkgroep van ambtelijk Financiën, SZW, VWS, en EL&I, alsmede Belastingdienst, UWV en CBS (2012).

22 Zie bijvoorbeeld het kader ‘Statistische en dynamische koopkracht vergeleken’, in Centraal Planbureau (2011), p. 86.

De eerste vraag die zich aandient is of het nodig is het bestaande complexe stelsel van premieheffing en sociale fondsen te handhaven, gegeven dat beleidsmakers greep willen houden op de koopkrachtontwikkeling van gezinnen. Is het niet mogelijk dit doel te bereiken met een eenvoudiger opzet voor de financiering van de sociale verzekeringen? Deze vraag sluit aan bij de wens van het kabinet-Rutte om tot een eenvoudiger stelsel van loonbelasting en sociale premies te komen via de invoering van een zogenoemde loonsomheffing.²¹ Hoewel de wens om tot vereenvoudiging te komen in brede kring leeft, is het nog maar de vraag of de ontwikkeling van de koopkracht op een efficiëntere manier valt aan te sturen. Als beleidsmakers niet langer over bruikbare ‘koopkrachtknoppen’ kunnen beschikken, zullen zij er mogelijk voor kiezen hoge(re) kosten te maken om met andere instrumenten toch de gewenste uitkomsten te bereiken.

De tweede vraag die nader onderzoek verdient is of het wenselijk is dat de koopkracht op zo’n ogenschijnlijk minutieuze manier wordt bijgestuurd. Het Centraal Planbureau is de eerste om te constateren dat de regulier gepresenteerde statische koopkrachtcijfers niet erg representatief hoeven te zijn.²² Al te precieze sturing op deze cijfers kan daarom tot maatschappelijk ongewenste uitkomsten leiden. Nader onderzoek is nodig om na te gaan of het koopkrachtbeleid via de zogeheten ‘augustusbesluitvorming’ wel wenselijk is. Bij een ontkenkend antwoord vervalt het voornaamste argument om het bestaande systeem van premieheffing en sociale fondsen in stand te houden.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2011), *Centraal Economisch Plan 2011*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Centraal Planbureau (2012), *Centraal Economisch Plan 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Interdepartementale werkgroep van ambtelijk Financiën, SZW, VWS en EL&I, alsmede Belastingdienst, UWV en CBS (2012), *Verkenning loonsomheffing*, bijlage bij Tweede Kamer (2011-2012b), *Fiscale agenda. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 740, nr. 9
- Sol-Bronk, Maaïke, en Hasse Vleeming (2009), *Premies, rijksbijdragen en BIKK. Een literatuurstudie naar de historische ontwikkeling van financiële stromen in de volksverzekeringen*, Amstelveen: Sociale Verzekeringsbank
- Tweede Kamer (1997-1998), *Wijziging van de Wet financiering volksverzekeringen houdende regels omtrent de maximering van het premiepercentage en de mogelijkheid van verstrekking van rijksbijdragen voor de algemene ouderdomsverzekering, alsmede omtrent de vorming van een Spaarfonds AOW. Memorie van Toelichting*, 25 699, nr. 3
- Tweede Kamer (2011-2012), *Nota over de toestand van ’s Rijks Financiën. Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2012*, 33 000, nr. 1
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (2010), *Statistische Tijdsreeksen UWV 2009. Wetgeving en volume-ontwikkeling van werknemersverzekeringen, zelfstandigenverzekering en sociale voorzieningen in historisch perspectief*, Amsterdam: UWV

Bijlage

Financiering sociale fondsen (bedragen in mld euro)^a

		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
AOW	Uitgaven	22,5	23,0	23,4	24,2	25,2	26,5	27,7	28,7	30,1	31,6
	Rijk	4,7	4,1	5,6	6,9	7,7	6,3	9,9	10,5	9,5	10,7
	Rijk in % uitgaven	21	18	24	29	31	24	36	37	32	34
Anw	Uitgaven	1,6	1,6	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0	0,9
	Rijk	0,2	0,0	0,0	0,1	0,0	-0,1	0,0	-0,2	-0,3	-0,5
	Rijk in % uitgaven	12	3	3	4	-2	-11	1	-14	-32	-56
WAO/WIA	Uitgaven	11,7	11,4	10,7	10,0	10,7	11,1	10,6	10,4	10,0	9,9
	Rijk	-0,7	-0,7	-0,3	-0,1	0,3	0,5	-0,5	-0,9	-0,1	-0,3
	Rijk in % uitgaven	-6	-6	-2	-1	3	4	-5	-9	-1	-3
Sectorfondsen inclusief UFO ^b	Uitgaven	2,8	2,7	2,7	2,4	2,3	2,3	3,9	4,5	4,3	5,4
	Rijk	0,4	-0,4	-0,4	-0,3	-0,5	-0,6	0,4	-0,3	-0,7	-0,2
	Rijk in % uitgaven	16	-14	-15	-14	-20	-26	10	-7	-17	-3
Awf	Uitgaven	4,1	5,0	5,4	5,1	4,2	3,7	5,9	7,0	6,7	6,4
	Rijk	-0,7	0,4	-0,1	-0,1	-1,2	-2,1	3,2	4,4	3,8	3,2
	Rijk in % uitgaven	-16	8	-1	-3	-30	-56	54	63	57	50
Zfw t/m 2005	Uitgaven	16,8	17,2	17,5	26,5	27,9	31,7	34,0	35,8	37,7	38,1
Zvw vanaf 2006	Rijk	2,7	4,1	4,8	0,8	0,4	0,9	3,5	3,9	2,0	1,0
	Rijk in % uitgaven	16	24	27	3	2	3	10	11	5	3
AWBZ	Uitgaven	18,4	19,4	20,1	21,0	21,3	20,4	21,8	22,8	24,4	26,4
	Rijk	4,4	3,3	4,0	6,9	8,3	4,9	8,2	8,1	9,3	10,6
	Rijk in % uitgaven	24	17	20	33	39	24	37	36	38	40
Totaal wettelijke sociale verzekering	Uitgaven	78,4	80,7	81,8	91,2	93,0	96,9	105,2	110,4	114,2	118,6
	Rijk	10,7	11,2	14,1	14,6	15,1	9,7	24,7	25,5	23,5	24,5
	Rijk in % uitgaven	14	14	17	16	16	10	23	23	21	21

a. De post uitgaven omvat uitkeringen, sociale lasten, administratiekosten en de per saldo betaalde rente. De post Rijk is gelijk aan de per saldo ontvangen rijksbijdragen plus het exploitatietekort (bedenk dat een exploitatietekort van een sociaal fonds deel uitmaakt van het EMU-tekort).

b. UFO = Uitvoeringsfonds voor de overheid.

Gezondheidszorg en overheidsfinanciën

*C.A. de Kam**

4.1 Inleiding

In Nederland wordt de gezondheidszorg voor circa 90 procent collectief gefinancierd. Dit gegeven maakt de band van de zorgsector met de overheidsfinanciën evident. Onderdeel 4.2 beschrijft de financiering van de zorguitgaven. Het Budgettair Kader Zorg bepaalt hoeveel collectieve middelen voor de sector beschikbaar zijn (onderdeel 4.3). Baten, lasten en exploitatiesaldo van de twee sociale verzekeringen tegen ziektekosten krijgen aandacht in onderdeel 4.4 (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) respectievelijk onderdeel 4.5 (Zorgverzekeringswet). Beide onderdelen sluiten af met een korte bespiegeling over denkbare maatregelen om de financiële houdbaarheid van deze sociale verzekeringen te vergroten.

4.2 Financiering van de zorguitgaven

De zorgsector omvat alle instellingen en beroepsbeoefenaren die werken in het belang van de gezondheid van de bevolking, zoals ziekenhuizen, zelfstandig gevestigde artsen en voorzieningen voor ouderen en gehandicapten. De uitgaven voor gezondheidszorg laten zich op verschillende manieren becijferen. Afhankelijk van de gekozen afbakening van het zorgdomein lagen zij in 2010 tussen 59,2 mld euro en 87,6 mld euro.¹

De zorguitgaven worden op zes manieren gefinancierd, te weten:

- via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten;
- via de in de Zorgverzekeringswet geregelde basisverzekering tegen ziektekosten;
- via aanvullende (particuliere) ziektekostenverzekeringen;
- via andere private betalingen van gebruikers van zorgvoorzieningen;
- met bijdragen ten laste van de rijksbegroting;
- uit eigen middelen van gemeenten en provincies.

* Ik dank drs. A.J. Hindriks, fondscontroller College voor Zorgverzekeringen, voor hulp bij het actualiseren van cijfers over baten en lasten van de sociale zorgverzekeringen in 2010 en 2011 naar de stand per 1 mei 2012.

¹ Bij de 59,2 mld euro gaat het om het totaal van de netto zorguitgaven onder het Budgettair Kader Zorg (onderdeel 4.3). De 87,6 mld euro wordt gerapporteerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Zie over de afbakening van de zorguitgaven: Van der Horst *et al.* (2012), p. 46-48.

Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Oorspronkelijk bood de in 1967 ingevoerde Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) dekking tegen op de particuliere markt onverzekerbare risico's, zoals langdurig verblijf in een verpleeghuis of in een instelling voor gehandicaptenzorg. Later zijn ook andere voorzieningen in het verstrekkingenpakket opgenomen. Vervolgens is het verzekerde pakket weer uitgedund.

De AWBZ is een volksverzekering. Dit betekent dat iedere ingezetene een beroep op de regeling kan doen. De Belastingdienst heft de premie voor deze volksverzekering: 12,15 procent over een inkomen van ten hoogste € 33.863.²

De uitgaven voor de AWBZ (27,1 mld euro) worden gefinancierd vanuit het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (AFBZ), dat wordt beheerd door het College voor Zorgverzekeringen. Het fonds wordt gevuld met de opbrengst van de premie voor de AWBZ, via de Bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK)³ ten laste van de schatkist, met eigen bijdragen van gebruikers van zorg, en via leningen van het Rijk. De procentuele premie dekt slechts 59 procent van de uitgaven. Eigen bijdragen coveren ruim 6 procent. De BIKK (6 mld euro) maakt 19 procent van de totale AWBZ-uitgaven goed.

De lopende ontvangsten uit de drie genoemde bronnen zijn al jaren onvoldoende om alle AWBZ-uitgaven te dekken. Het AFBZ leent de in 2012 ontbrekende 4,3 mld euro van het Rijk; dat komt overeen met 16 procent van de totale uitgaven. Door een reeks jaren met exploitatietekorten is bij het AFBZ sprake van een groeiend vermogenstekort. Eind 2012 is het tekort vermoedelijk opgelopen tot 18 mld euro.

Zorgverzekeringswet

Iedereen is verplicht om bij één van de in ons land actieve zorgverzekeraars een basisverzekering tegen ziektekosten te sluiten. Elke zorgverzekeraar heeft acceptatieplicht: hij mag niemand die zich aanmeldt weigeren. Op deze manier wordt voorkomen dat verzekeraars uitsluitend gezonde mensen (met een geringe schadelast) voor een polis selecteren. Verder mogen verzekeraars aan mensen, van wie zij vermoeden dat die een grote schadelast zullen veroorzaken, geen extra hoge premie in rekening brengen. De verzekeringsplicht en de acceptatieplicht zijn geregeld in de Zorgverzekeringswet (Zvw), die van kracht is sinds 2006. Globaal gesproken dekt de in de Zvw geregelde basisverzekering de kosten van de eerstelijnszorg (huisarts, verloskundige), van medisch specialisten, ziekenhuiszorg, medicijnen, hulpmiddelen en revalidatie. Niet in het basispakket zitten onder andere tandartszorg (voor 18-plussers) en fysiotherapie. Wie zich daarvoor willen verzekeren, dienen zelf een aanvullende ziektekostenverzekering af te sluiten.

2 Het gaat hier om het inkomen uit werk en de eigen woning (box 1 van de inkomensheffing). Voordelen die een grootaandeelhouder geniet uit een aanmerkelijk aandelenbelang (box 2) en het fictief inkomen uit sparen en beleggen (box 3) vallen buiten de grondslag voor de premieheffing volksverzekeringen. Merk op dat de premiegrondslag voor belastingplichtigen die voor 1 januari 1946 zijn geboren € 34.055 bedraagt.

3 De Bijdrage in de kosten van kortingen vormt een compensatie voor de opbrengst van de AWBZ-premie die het AFBZ mist als gevolg van heffingskortingen, die belastingplichtigen bij de berekening van de verschuldigde inkomensheffing claimen.

De basisverzekering wordt – afgezien van een bijdrage uit de rijksbegroting – volledig via premieheffing gefinancierd. Verzekerden zijn twee premies verschuldigd (kinderen tot 18 jaar zijn gratis verzekerd):

- Een nominale premie, rechtstreeks te betalen aan de eigen zorgverzekeraar; dit is een vast bedrag van gemiddeld € 106 per maand.
- Een door de Belastingdienst geheven inkomensafhankelijke bijdrage van 7,1 procent over ten hoogste € 50.065;⁴ voor bijdrage-inkomen waarover geen verplichte Zwv-vergoeding door de werkgever is verstrekt geldt een lager tarief van 5 procent.⁵ De opbrengst van deze bijdrage komt ten goede aan het Zorgverzekeringsfonds; uit dit fonds ontvangen zorgverzekeraars een uitkering die mede is afgestemd op het risicoprofiel van hun verzekerden.

Bijna driekwart van de huishoudens maakt aanspraak op een inkomensafhankelijke tegemoetkoming in de nominale Zwv-premie – de door de Belastingdienst/Toeslagen uitgekeerde zorgtoeslag.⁶ Dit jaar is met de zorgtoeslag naar raming 4,15 mld euro gemoeid.⁷ Desondanks hebben zorgverzekeraars te maken met een niet onaanzienlijke groep van omstreeks 300.000 wanbetalers.⁸

De basisverzekering kent een eigen risico. In 2012 dienen verzekerden de eerste € 220 van door hen verbruikte, via de Zorgverzekeringswet gefinancierde zorg voor eigen rekening te nemen. Nadat de zorgverzekeraar deze uitgaven heeft voorgeschoten, worden zij aan de verzekerde in rekening gebracht.⁹ In ruil voor een premiekorting kunnen verzekerden kiezen voor een vrijwillig hoger eigen risico, tot € 500 (bovenop de € 220). Van deze mogelijkheid maakt op dit moment overigens slechts circa 7 procent van de verzekerden gebruik.¹⁰

De inkomsten van de zorgverzekeraars voor de uitvoering van de Zorgverzekeringswet bedragen dit jaar 38,1 mld euro.¹¹ De nominale Zwv-premie, die zij rechtstreeks van hun verzekerden ontvangen, is goed voor 43 procent van de totale inkomsten. Daarnaast vergoeden verzekerden aan hun verzekeraar de schade, zolang hun eigen risico nog niet is volgelopen.¹²

4 Het bijdrage-inkomen wordt afgeleid van de belastbare inkomsten in box 1 van de inkomensheffing.

5 Zelfstandigen met winstinkomen en senioren met aanvullend pensioen hebben bijvoorbeeld met het verlaagde tarief te maken. Uitzondering op de hoofdregel vormt de AOW-uitkering: 65-plussers ontvangen geen Zwv-vergoeding van de Sociale Verzekeringsbank, maar zij voldoen over de AOW-uitkering toch 7,1 procent Zwv-bijdrage.

6 In 2010 ontvingen 5,2 mln huishoudens zorgtoeslag. Bron: Belastingdienst (2011), p. 79.

7 Tweede Kamer (2011-2012a), p. 62.

8 Tweede Kamer (2011-2012a), p. 76.

9 Zo gaat het althans bij de naturaverzekering. Dit is veruit de meest voorkomende verzekeringsvorm, waarbij de verzekerde de zorg 'in natura' geniet en de zorgverzekeraar de rekeningen van de zorgaanbieder(s) rechtstreeks voldoet. Het alternatief voor de naturaverzekering is een restitutieverzekering, waarbij de verzekerde eerst zelf de rekening van de zorgverlener(s) betaalt en vervolgens het daarmee gemoeide bedrag door de verzekeraar gerestitueerd krijgt.

10 Vektis (2012), p. 17.

11 De zorguitgaven van de verzekeraars bedragen 35,6 mld euro. Daar komen hun beheerskosten ter grootte van 2,5 mld euro bij. Het Zorgverzekeringsfonds doet ook rechtstreeks uitgaven (buiten de verzekeraars om), ter grootte van ruim 1 mld euro. Daarom vermeldt tabel 4.1 als zorguitgaven onder de Zwv niet 35,6 mld euro, maar 36,8 mld euro. Bron: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 194.

12 Zo gaat het tenminste bij de dominante polisvorm, die aanspraak geeft op zorg in natura.

De ontvangsten uit deze bron belopen 5 procent van de totale inkomsten. Het grootste deel van de *funding* van de zorgverzekeraars (52 procent) bestaat uit de uitkering uit het Zorgverzekeringsfonds. Ook dit fonds wordt beheerd door het College voor Zorgverzekeringen. Het Zorgverzekeringsfonds wordt gevuld door de Belastingdienst, die de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw heft en int. Daarnaast stort het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport een rijksbijdrage van 2 mld euro in het fonds.

De wet stipuleert uit welke bronnen de voor de Zorgverzekeringswet benodigde middelen dienen te worden geput. De inkomensafhankelijke Zvw-bijdrage moet de helft van de totale uitgaven goedmaken; de opbrengst van de nominale Zvw-premie, de rijksbijdrage en eigen betalingen de andere helft. Wanneer de werkelijke aandelen afwijken van deze wettelijke verdeelsleutel, wordt dit in latere jaren gecorrigeerd.

Aanvullende ziektekostenverzekering

De verzekerde pakketten van AWBZ en Zorgverzekeringswet omvatten de voorzieningen waarvan de wetgever meent dat zij voor iedere ingezetene van ons land beschikbaar moeten zijn. Sommige zorg valt dus buiten de collectieve verzekeringen. Een bekend voorbeeld is de tandartszorg voor mensen van 18 jaar en ouder. Veruit de meeste Nederlanders stellen prijs op een uitgebreidere dekking dan beide sociale verzekeringen geven. Vandaar dat alle zorgverzekeraars aanvullende verzekeringen aanbieden, bijvoorbeeld voor tandartszorg voor 18-plussers. Ongeveer 88 procent van de verzekerden¹³ kiest ervoor om zich aanvullend te verzekeren voor bepaalde niet collectief verzekerde zorguitgaven. Anders dan bij de basisverzekering het geval is, hebben zorgverzekeraars bij de aangeboden aanvullende verzekeringen geen acceptatieplicht. In dat opzicht verschilt de aanvullende ziektekostenverzekering niet van andere schadeverzekeringen, zoals een inboedel- of opstalverzekering. De verzekeraar mag iemand met een slechte gezondheid dus in beginsel weigeren. Hij zal hiertoe overigens niet lichtvaardig overgaan, uit angst voor reputatieschade in de publiciteit.

De nominale premie is vanzelfsprekend hoger, naarmate iemand meer risico's aanvullend heeft verzekerd. Voor oudere verzekerden met een grotere kans op ziektekosten berekenen enkele zorgverzekeraars een (wat) hogere premie dan voor jonge verzekerden met een veel geringere kans op ziektekosten. De meeste zorgverzekeraars passen echter ook in de aanvullende verzekering (nog) geen premiedifferentiatie toe. Ook voor kinderen jonger dan 18 jaar zijn de ouders premie verschuldigd.

Eigen betalingen

Gebruikers van zorg betalen een deel van de kosten uit eigen zak. Zo zijn bewoners van een verzorgingshuis verplicht om de pensioenprijs te betalen. Pas wanneer hun inkomen daarvoor tekortschiet, past de AWBZ het verschil bij (hun vermogen hoeven de bewoners niet aan te spreken). Mensen die permanent in een verpleeghuis verblijven zijn eveneens een inkomensafhankelijke eigen bijdrage verschuldigd. Wie intramuraal worden verzorgd en verpleegd, hebben geen woonlasten en uitgaven voor het dagelijks levensonderhoud meer.

13 Vektis (2012), p. 18.

De besparing die dit oplevert rechtvaardigt in de ogen van de wetgever de genoemde eigen bijdragen. In 2010 voldeden meer dan een kwart miljoen personen gemiddeld € 6.150 wegens zorg met verblijf.¹⁴

Het eigen risico in de Zorgverzekeringswet betekent dat veel verzekerden een deel van de uitgaven voor Zvw-gefinancierde voorzieningen – tot maximaal € 220 ziektekosten per jaar – voor eigen rekening nemen. Betalingen aan de zorgverzekeraar vanwege het eigen risico tellen eveneens als eigen betaling. Wie geen aanvullende verzekering hebben gesloten, voldoen zelf de rekening van de tandarts en andere aanbieders van onverzekerde zorg. Ten slotte valt bij eigen betalingen te denken aan aankopen die vrijwel ieder huishouden regelmatig doet voor de huisapotheek: pleisters en verband, jodium, pijnstillers en zo meer.

Rijksbijdragen

Het Rijk stort 6 mld euro in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (de BIKK). Omdat de lopende ontvangsten meestal onvoldoende zijn om alle uitgaven te dekken, moet het fonds wat ontbreekt lenen. In 2012 leent het AFBZ 4,3 mld euro van het Rijk. De Algemene Rekenkamer heeft ervoor gepleit¹⁵ om de rijksbijdrage, voor zover die nu wordt gegeven in de vorm van een jaarlijks verstrekte lening – die nooit zal worden terugbetaald –, om te zetten in een periodieke storting *a fonds perdu*, zoals nu al gebeurt bij het Ouderdomsfonds.¹⁶ Het kabinet heeft aangegeven dat het aan deze aanbeveling geen gehoor zal geven.

Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) stort een rijksbijdrage van 2 mld euro in het Zorgverzekeringsfonds. Kinderen tot 18 jaar zijn gratis meeverzekerd met de ouders, en de zorgverzekeraars worden hiervoor via deze rijksbijdrage schadeloos gesteld.

Gemeenten en provincies

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het treffen van voorzieningen voor gehandicapten, zoals aanpassingen aan de woning en vervoersvoorzieningen. Zij ontvangen hiervoor een uitkering van het Rijk. Met ingang van 2007 is daar als uitvloeisel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) de eenvoudige huishoudelijke hulp bijgekomen. Voordien werd zulke hulp door de zorgkantoren ten laste van de AWBZ gecontracteerd bij instellingen voor thuiszorg. Die taak is overgegaan naar de gemeenten. In een aantal gevallen hebben lokale overheden deze verzorgingstaken aanbesteed, waarbij nieuwe aanbieders in beeld zijn gekomen, zoals schoonmaakbedrijven. Voor de uitvoering van deze nieuwe taak ontvangen de gemeenten een uitkering van het Rijk van 1,4 mld euro (per jaar).

Financieel totaalbeeld

Tabel 4.1 vat de zorguitgaven en hun financiering samen. Uitgaven die niet ten laste komen van de AWBZ, de Zorgverzekeringswet of de rijksbegroting zijn buiten het beeld gehouden, afgezien van wat zorggebruikers zelf betalen wanneer zij in de genoemde wetten

14 Centraal Administratie Kantoor (2011), p. 19.

15 Tweede Kamer (2011-2012b), p. 11.

16 Uit het Ouderdomsfonds worden de uitkeringen krachtens de Algemene Ouderdomswet (AOW) gefinancierd.

geregelde aanspraken claimen. De relatief geringe rol van eigen betalingen van zorggebruikers valt op.

In 2012 boeken de gezamenlijke zorgverzekeraars bij de uitvoering van de Zorgverzekeringswet naar verwachting een overschot van bijna 2 mld euro. De AWBZ levert daarentegen een tekort van 4,3 mld euro op. Door dit verlies wast het negatieve vermogen van het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten verder aan tot circa 18 mld euro tegen het eind van 2012. Het AFBZ bankiert bij de schatkist. De fondsbeheerders staan voor de opgelopen schuld in het krijt bij het Rijk.¹⁷

Tabel 4.1 *Zorguitgaven en hun financiering, 2012 (mld euro)*

Uitgaven		Inkomsten	
AWBZ	27,1	AWBZ-premie	16,0
Zorgverzekeringswet	36,8	Zorgverzekeringswet	
Bijdrage aan gemeentefonds (Wmo)	1,4	• nominale premie	16,3
Overheid	1,8	• inkomensafhankelijke bijdrage	20,6
Beheerskosten Zorgverzekeringswet	2,5	Eigen betalingen ^a	3,6
Overige posten (vooral rentelasten)	0,3	Belastingmiddelen	10,9
Exploitatie-overschot Zvw	1,8	Exploitatietekort AWBZ	4,3
Totaal	71,7		71,7

a. Eigen bijdragen AWBZ (1,7 mld euro), plus eigen risico (1,8 mld euro) en eigen bijdragen Zorgverzekeringswet (0,1 mld euro).

Bronnen: Tweede Kamer (2011-2012a), p. 191-197 en mededeling van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Collectieve financiering en solidariteit

Afgezien van de premie voor de aanvullende ziektekostenverzekering en private betalingen van gebruikers van zorgvoorzieningen wordt de gezondheidszorg in Nederland volledig collectief gefinancierd. Het aandeel van de collectief gefinancierde uitgaven in de totale zorguitgaven ligt tegen de 90 procent.¹⁸

De bijdrage van huishoudens aan de collectieve financiering van de gezondheidszorg houdt geen verband met (de statistische kans op) hun gebruik van zorgvoorzieningen. Hierdoor bewerkstelligt het stelsel een aanzienlijke herverdeling van de beschikkingsmacht over goederen en diensten. Van die inkomensherverdeling profiteren vooral mensen met lagere inkomens en de groep van de senioren.¹⁹ Het stelsel doet dus een fors beroep op de inkomenssolidariteit van mensen met hogere inkomens en op de risicosolidariteit van jongeren.

¹⁷ Zie onderdeel 3.3.

¹⁸ Van der Torre *et al.* (2012), p. 145.

¹⁹ Zie De Kam (2012, p. 127-128) over inkomenssolidariteit en Van der Torre *et al.* (2012, p. 150-155) over de verdeling van het profijt van de sociale zorgverzekeringen.

4.3 Het Budgettair Kader Zorg

Aan het begin van elke kabinetsperiode maken de regeringspartijen onderling afspraken over het budget dat beschikbaar is voor de collectief gefinancierde zorguitgaven. Die afspraken slaan neer in het Budgettair Kader Zorg. Het BKZ omvat alle uitgaven die worden gemaakt op basis van een wettelijke aanspraak dan wel een subsidie op grond van de AWBZ en de Zorgverzekeringswet. Een deel van de uitgaven op de begroting van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) wordt eveneens aan het BKZ toegerekend, zoals de uitgaven voor zorgopleidingen (1,1 mld euro). Daarnaast omvat het BKZ bepaalde uitgaven die via andere begrotingshoofdstukken beschikbaar komen. Veruit de grootste post bestaat uit de middelen die gemeenten via het gemeentefonds ontvangen voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning (1,4 mld euro).²⁰

Het BKZ stelt een grens aan de *netto* zorguitgaven. Ter bepaling van de netto zorguitgaven worden de *bruto* zorguitgaven onder het plafond voor de zorguitgaven verminderd met de opbrengst van eigen betalingen van gebruikers van collectief gefinancierde zorgvoorzieningen.

Overschrijden in de loop van de kabinetsperiode de (netto) collectief gefinancierde zorguitgaven de limiet van het BKZ, dan dient de verantwoordelijke minister voor die overschrijding compensatie te vinden. Hiervoor beschikt de bewindspersoon over een batterij instrumenten, zoals tariefingrepen, budgetkortingen, beperking van het collectief verzekerde pakket zorgvoorzieningen en de invoering van meer of hogere eigen betalingen.²¹

Behalve in 2007, is het BKZ in de afgelopen tien jaar steeds overschreden, omdat voor tegenvallers bij de uitgaven onvoldoende compensatie is gevonden. De laatste jaren loopt het bedrag van de overschrijvingen in de miljarden euro.²²

4.4 Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

Dit onderdeel beschrijft de ontwikkeling van de via de AWBZ gefinancierde zorguitgaven in de periode 2001-2011. Voor de beschrijving is gebruikgemaakt van (min of meer) definitieve cijfers van het College voor Zorgverzekeringen. Tabel 4.2 toont het beloop van de totale lasten, de totale baten en het daaruit voortvloeiende exploitatiesaldo. In de beginjaren en de laatste vier jaren van de beschouwde periode werden omvangrijke exploitatiekortingen genoteerd. De overschotten uit de jaren 2003-2007 boden volstrekt onvoldoende tegenwicht, zodat het AFBZ kampt met een toenemend vermogenstekort.

Tabel 4.2 Exploitatie van de AWBZ^a (mld euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten	16,2	18,4	20,3	21,3	22,1	22,9	23,0	22,0	23,4	24,4	25,4
Baten	14,0	15,5	21,4	23,1	23,8	23,1	23,3	20,6	20,1	21,8	21,6
Exploitatiesaldo	-2,2	-2,9	1,1	1,8	1,6	0,2	0,4	-1,4	-3,3	-2,6	-3,9

a. De cijfers voor 2011 betreffen prognoses.

Bronnen: website College voor Zorgverzekeringen (www.cvz.nl) en mededeling CVZ

20 Tweede Kamer (2011-2012a), p. 8-10.

21 Bij hogere eigen betalingen dalen de netto zorguitgaven, en die zijn geplafonneerd.

22 Zie onderdeel 2.5.

Lasten

In de beschouwde periode stegen de (nominale) lasten met 57 procent, van 16,2 mld euro (2001) tot 25,4 mld euro (2011). Een bovengemiddeld sterke stijging deed zich voor bij de uitgaven²³ voor de gehandicaptenzorg en bovenal bij de post subsidies (tabel 4.3).²⁴ Veruit de voornaamste subsidieregeling betreft het persoonsgebonden budget (pgb), waarmee verzekerden desgewenst hun eigen zorg kunnen inkopen. Het pgb is een klassieke open-einde-regeling. Iedere verzekerde die voor zorg is geïndiceerd, kan een persoonlijk budget claimen. Na 2001 groeide het aantal budgethouders met gemiddeld 13 procent per jaar, tot meer dan 130.000 in 2011. De pgb-uitgaven stegen met gemiddeld 23 procent per jaar, ondanks verschillende maatregelen die waren bedoeld om de groei te temperen.²⁵ Inmiddels heeft het kabinet-Rutte verdergaande maatregelen aangekondigd om een dam op te werpen tegen de toevloed van nieuwe gebruikers. Zo is de mogelijkheid om een nieuw pgb aan te vragen vanaf 1 januari 2012 beperkt tot verzekerden met een indicatie voor verblijf in een zorginstelling. Vanaf 1 januari 2014 geldt deze versobering ook voor budgethouders van wie de indicatie al langer loopt (bestaande gevallen). Verder worden met ingang van 1 januari 2013 geen indicaties meer afgegeven voor begeleiding. Voortaan dienen AWBZ-verzekerden zich daarvoor te voegen aan het loket van hun woongemeente. Onduidelijk is vooralsnog in hoeverre deze maatregelen na de val van het kabinet worden teruggedraaid.

Ondanks de voortschrijdende vergrijzing van de bevolking zijn de uitgaven voor verpleging en verzorging blijkens de bovenste regel van tabel 4.3 niet sneller toegenomen dan de totale uitgaven. Dit is onder andere bereikt door de huishoudelijke verzorging in 2007 over te hevelen naar de gemeenten. Zonder deze maatregel zouden de uitgaven voor verpleging en verzorging in 2011 ruim 1,4 mld euro hoger zijn geweest. De derde regel van tabel 4.3 maakt het effect zichtbaar van de overheveling (in 2008) van de op genezing gerichte geestelijke gezondheidszorg van de AWBZ naar de Zorgverzekeringswet. Daarop vooruitlopend is ten laste van de Zvw in 2006 en 2007 tijdelijk een bedrag van 2,5 mld euro respectievelijk 2,8 mld euro toegevoegd aan het budget van de AWBZ.

Tabel 4.3 Lasten van de AWBZ (mld euro)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011 ^a	index ^b
Verpleging en verzorging	8,7	10,9	11,4	11,4	12,6	13,6	156
Gehandicaptenzorg	3,4	4,4	4,9	5,2	6,4	6,8	198
Geestelijke gezondheidszorg	2,8	3,5	4,0	4,3	1,6	1,7	61
Overige zorg	0,3	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	112
Subsidies (pgb)	0,7	1,1	1,4	1,6	2,2	2,5	338
Uitvoeringskosten/diversen	0,2	0,3	0,3	0,2	0,4	0,5	207
Totaal	16,2	20,3	22,1	23,0	23,4	25,4	157

a. Raming.

b. Met 2001 = 100.

Bronnen: College voor Zorgverzekeringen (2008, p. 33; 2010, p. 56) en mededeling CVZ

23 Strikt genomen dient bij de exploitatie van de AWBZ te worden gesproken van lasten in plaats van uitgaven.

24 Om het beeld overzichtelijk te houden geven tabel 4.3, tabel 4.4, tabel 4.7 en tabel 4.8 cijfers met een interval van twee jaar.

25 Zo stelde minister Klink van VWS in juli 2010 een tijdelijke toekenningstop in.

Baten

De (nominale) baten van de AWBZ namen in de periode 2001-2011 toe met 54 procent, van 14,0 mld euro tot 21,6 mld euro (tabel 4.4). Het aandeel van de premieopbrengst in het totaal van de baten liep in de beschouwde periode terug van 76 procent in 2001 tot 68 procent in 2011. In 2007 kon het premiepercentage met 0,55 procentpunt omlaag naar 12 procent, dankzij de overheveling van de huishoudelijke verzorging naar de gemeenten. Deze tariefverlaging is duidelijk terug te zien in het (lagere) cijfer voor de premie-opbrengst voor dat jaar. Vanaf 2008 bedraagt het premiepercentage 12,15.

De betekenis van de Bijdrage in de kosten van kortingen is sterk toegenomen. De BIKK was in de tweede helft van de jaren nul goed voor bijna 5 mld euro per jaar. De kolom voor 2007 in tabel 4.4 vermeldt de tijdelijke bijdrage ten laste van de exploitatie van de Zorgverzekeringswet, vooruitlopend op de overgang van de curatieve geestelijke gezondheidszorg naar de Zvw.

De opbrengst van de eigen bijdragen van gebruikers van via de AWBZ gefinancierde zorgvoorzieningen lag in 2011 slechts weinig hoger (12 procent) dan tien jaar eerder. Ouderen zijn onder de gebruikers zwaar oververtegenwoordigd. Merk op dat de AOW-uitkering van een alleenstaande tussen 2001 en 2010 toenam met 28 procent.²⁶ Dit roept de vraag op of de tariefstelling van de eigen bijdragen niet aan kritische heroverweging toe is.

De rubriek 'overige baten' omvat de enige 'echte' rijksbijdrage aan de AWBZ. Het betreft een bedrag van 12 mln euro per jaar voor de exploitatie van abortusklinieken.

Tabel 4.4 Baten van de AWBZ (mld euro)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011 ^a	index ^b
Premies	10,7	15,6	16,7	14,4	13,6	14,6	136
Bijdrage in de kosten van kortingen	1,7	4,2	5,3	4,5	4,9	5,2	314
Bijdrage van Zorgverzekeringswet	-	-	-	2,8	-	-	-
Eigen bijdragen	1,5	1,6	1,8	1,6	1,6	1,7	112
Overige baten	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	83
Totaal	14,0	21,4	23,8	23,3	20,1	21,6	154

a. Raming.

b. Met 2001 = 100.

Bronnen: College voor Zorgverzekeringen (2008, p. 33; 2010, p. 56) en mededeling CVZ

Premiestijging in de pijnlij

De afgelopen jaren heeft de overheid het tarief van de AWBZ-premie gestabiliseerd op 12,15 procent. Het tarief van de premie voor de andere 'grote' volksverzekering, die is geregeld in de Algemene Ouderdomswet (AOW), is al sinds 1997 bevroren.²⁷ Dit premiebeleid valt te begrijpen, gezien de structuur van het schijfentarief van de inkomensheffing (tabel 4.5).²⁸

26 In 2001 bedroeg de AOW-uitkering voor een alleenstaande € 9.243. In 2010 stond de uitkering op € 11.818 (bron: Centraal Bureau voor de Statistiek). Deze stijging van de nominale uitkering met 28 procent strookt met een koopkrachtverbetering van 9 procent.

27 Het tarief bedraagt 17,9 procent. Voor de AOW-premie geldt een wettelijk maximum van 18,25 procent.

28 De inkomensheffing bestaat uit de inkomstenbelasting en de premies voor drie volksverzekeringen. Premies zijn alleen verschuldigd over inkomen uit werk en eigen woning (box 1) dat valt in de eerste twee van de in totaal vier tariefschijven.

De voortgaande vergrijzing stuwt de uitgaven voor AWBZ en AOW op. Beide regelingen worden volgens het omslagstelsel gefinancierd: het voor de uitgaven noodzakelijke bedrag wordt jaarlijks over de premie- en belastingbetalers omgeslagen. Oorspronkelijk gebeurde dit vrijwel uitsluitend via de heffing van premie. De oplopende uitgaven noopten en nopen bij beide vergrijzingsgevoelige regelingen tot voortgaande verhoging van de premiepercentages.²⁹ Zouden die in de afgelopen periode niet zijn bevroren, dan werd hoogstwaarschijnlijk over belastbaar inkomen in de eerste tariefschijf inmiddels al lang geen inkomstenbelasting meer geheven, terwijl het tariefpercentage van de tweede schijf (nu: 41,95 procent) al een stuk hoger zou liggen dan dat van de derde schijf (nu: 42 procent). Zo'n tariefstructuur achten beleidsmakers kennelijk ongewenst.

De bestaande wetgeving leidt er bovendien toe dat de premiegrondslag afbrokkelt. De aanpassing van het bedrag waarover ten hoogste premie voor de volksverzekeringen wordt geheven (de zogenoemde premiegrens) blijft namelijk achter bij de algemene inkomensontwikkeling. De lengte van de eerste tariefschijf wordt jaarlijks aangepast in lijn met de inflatie, op basis van de consumentenprijsindex (automatische inflatiecorrectie). De lengte van de tweede schijf wordt slechts aangepast met driekwart van de inflatie in de referentieperiode.³⁰ Het gevolg is dat de wettelijk geïndexeerde premiegrens van de volksverzekeringen in reële termen steeds lager wordt. Dit is het geval, terwijl de aanpassing van deze premiegrens toch al achterblijft bij de gemiddelde inkomensgroei, doordat de lonen dankzij de verbetering van de arbeidsproductiviteit doorgaans sterker stijgen dan de inflatie bedraagt. Het premiedraagvlak wordt door een en ander systematisch uitgehold. Afgezien van andere denkbare aanpassingen, verdient het daarom overweging de lengte van de eerste twee tariefschijven in de toekomst aan te passen in lijn met de groei van de nominale inkomens. Daarmee wordt de automatische uitholling van de premiegrondslag gestopt en komen extra middelen voor de financiering van de AWBZ beschikbaar.

Tabel 4.5 *Tarief belastbaar inkomen uit werk en woning (procenten)*

Tariefschijf (bedragen in €)	Inkomstenbelasting	Premie volksverzekeringen			Totaal
		AOW ^a	AWBZ	Anw	
0 – 18.945	1,95	17,9	12,15	1,1	31,15
18.946 – 33.863 ^b	10,8	17,9	12,15	1,1	41,95
33.864 – 56.491	42				42
meer dan 56.491	52				52

a. Belastingplichtigen van 65 jaar en ouder zijn vrijgesteld van premieheffing voor de AOW.

b. Voor belastingplichtigen geboren voor 1 januari 1946 loopt de tweede schijf tot € 34.055; de derde schijf is voor alle belastingplichtigen € 22.628 lang.

29 Dit is te meer het geval, daar de aanpassing van de premiegrondslag achterblijft bij de algemene inkomensontwikkeling (zie de toelichting in de volgende alinea).

30 Uitsluitend voor heffingsplichtigen die zijn geboren voor 1 januari 1946 wordt de inflatiecorrectie van de tweede schijf voor de volle honderd procent toegepast. De regeling is te vinden in de artikelen 10.1 en 10.2 van de Wet inkomstenbelasting 2001. Zij staat bekend als de Bosheffing, en beperkt de invloed van de AOW-premievrijstelling voor 65-plussers die na 1945 zijn geboren.

Om premiestijgingen te voorkomen is de rijksbijdrage in de financiering van de AWBZ de afgelopen jaren fors verhoogd. Hiervoor is een speciale constructie gekozen (onderdeel 4.2): de bijdrage heeft niet de vorm van een storting in het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten *a fonds perdu*, maar heeft het karakter van een lening. Doordat al een aantal jaren zulke leningen zijn verstrekt, is de vermogenspositie van het AFBZ zwaar negatief. Bij ongewijzigd beleid zal het vermogenstekort door de aanhoudende exploitatieverliezen rond 2020 groter zijn dan de jaarlijkse AWBZ-uitgaven.³¹

Beleidsmakers beschikken over verschillende opties om de jaarlijkse exploitatieverliezen te beperken. Beleidsopties grijpen aan bij zowel de baten- als de lastenkant van de exploitatierekening van de AWBZ.

Verbreding van financieringsbasis

De grondslag voor de heffing van AWBZ-premie valt te verbreden door de premiegrens op te trekken³² en/of door inkomen uit aanmerkelijk belang (box 2) en uit sparen en beleggen (box 3) op te nemen in de heffingsgrondslag.³³

Bij het optrekken van de premiegrens zijn twee varianten denkbaar. Bij de eerste variant groeit de lengte van zowel de eerste als de tweede tariefschijf mee met de nominale inkomens. Belastingplichtigen krijgen dus – ten opzichte van de nu geldende regels – eerst bij een hoger belastbaar inkomen in box 1 met de derde tariefschijf te maken. Terwijl de opbrengst van de AWBZ-premie om deze reden stijgt, loopt de opbrengst van de inkomstenbelasting in sterkere mate terug. Over een groter deel van hun inkomen voldoen belasting-schuldigen immers de relatief lagere tariefpercentages van de uitgerekte eerste en tweede schijf. Per saldo vermindert de opbrengst van de inkomensheffing, daalt haar gemiddelde druk voor veel belastingbetalers en vermindert de progressie(werking), ten opzichte van de huidige wijze van aanpassen van de lengten van de eerste twee schijven. Bij een tweede variant wordt het voordeel voor belastingbetalers voorbij de extra verhoogde premiegrens teruggenomen door de derde schijf in te korten met hetzelfde bedrag waarmee de eerste en de tweede schijf extra zijn verlengd. Hiermee wordt het ongunstige effect van de eerste variant op de opbrengst van de inkomensheffing nagenoeg tenietgedaan.³⁴ Op de lange termijn kan deze aanpak spaak lopen, want na verloop van tijd is de derde schijf volledig verdwenen.³⁵

31 Tweede Kamer (2011-2012b), p. 11.

32 Premies voor de volksverzekeringen worden op dit moment geheven over inkomen dat is belast in box 1 van de inkomensheffing – arbeidsinkomen (inclusief sociale uitkeringen en winst uit onderneming) en inkomsten uit de eigen woning –, en wel uitsluitend voor zover dit valt in de eerste en de tweede tariefschijf.

33 Inkomsten belast in box 2 en box 3 maken op dit moment geen deel uit van de heffingsgrondslag van de premies voor de volksverzekeringen.

34 Er resteert slechts een gering voordeel voor belastingsschuldigen met een inkomen tussen het einde van de 'oude' eerste schijf en het einde van de 'nieuwe' tweede schijf. Het feit dat mensen pas bij een hoger inkomen in de derde schijf terechtkomen, heeft een verwaarloosbare invloed op hun belastingafdracht, want het tarief van de tweede schijf (41,95 procent) verschilt nauwelijks van het tarief van de derde schijf (42 procent).

35 Continuering van het huidige beleid, waarbij de lengten van de eerste drie schijven met minder dan de nominale inkomensgroei worden aangepast, is op de lange termijn overigens evenmin goed denkbaar. Consequentie daarvan zou immers zijn dat uiteindelijk haast al het inkomen tegen het toptarief wordt belast.

Een alternatief voor een generieke verhoging van de AWBZ-premie is haar uitsluitend voor bepaalde groepen verzekerden hoger vast te stellen. Het ligt voor de hand hierbij te denken aan groepen die door objectieve oorzaken (leeftijd) een bovengemiddeld beroep op zorgvoorzieningen doen. Een verhoging van de AWBZ-premie voor senioren valt te verdedigen, omdat zij als groep een groot beroep op voorzieningen voor verzorging en verpleging doen. Bovendien zijn 65-plussers vrijgesteld van de heffing van premie voor de Algemene Ouderdomswet. Hun bruto-nettotraject bevat dus ruimte om de AWBZ-premie te verhogen.³⁶ De negatieve invloed van deze lastenverzwaring op het arbeidsaanbod blijft beperkt, omdat veruit de meeste ouderen zich al hebben teruggetrokken van de arbeidsmarkt. Dankzij de netto-netto-koppeling van de AOW-uitkering aan de hoogte van het wettelijk minimumloon blijft de koopkracht van ouderen die moeten rondkomen van uitsluitend een AOW-uitkering onverlet, ondanks de verhoging van de AWBZ-premie.

Een heel andere mogelijkheid is de financiering van de AWBZ volledig te fiscaliseren, dat wil zeggen de uitgaven voor deze volksverzekering voortaan voor honderd procent te financieren via een bijdrage ten laste van de rijksbegroting.³⁷ Al het inkomen van belastingplichtigen boven het einde van de tweede tariefschijf van de inkomensheffing (€ 33.863) en hun consumptieve bestedingen versterken dan het draagvlak voor de financiering van de AWBZ.

De omslagfinanciering van de AWBZ valt verder te ontlasten, wanneer mensen worden gestimuleerd (of: gedwongen) tot doelsparen voor hun toekomstige beroep op zorgvoorzieningen. In de (verre) toekomst kunnen de gevormde besparingen worden aangesproken om een deel van de zorgrekening uit eigen middelen te voldoen.³⁸

Uitgavenbeperking

Afgezien van aanpassingen bij de financiering van de AWBZ, kunnen toekomstige premiestijgingen worden afgeremd door vier soorten ingrepen bij de uitgaven.

Ten eerste kan de overheid het budget voor de AWBZ afknijpen. Dit leidt naar verwachting op middellange termijn tot (ernstige) knelpunten, terwijl bij een toenemend aantal voorzieningen wachtlijsten ontstaan.

Ten tweede kan de overheid proberen de kostenstijging af te remmen door het zorgaanbod doelmatiger te organiseren. Loonmaatregelen bieden op wat langere termijn geen blijvende oplossing, wil de sector als werkgever aantrekkelijk blijven.

Een derde mogelijkheid is dat de overheid de criteria verder aanscherpt, die worden gebruikt bij de indicatiestelling. Hierdoor heeft een kleinere groep verzekerden toegang tot voorzieningen die via de AWBZ worden gefinancierd.

Ten vierde kan het via de AWBZ verzekerde pakket worden ingesnoerd. Een variant is dat bepaalde voorzieningen vanuit de AWBZ worden overgeheveld naar het domein van de Zorgverzekeringswet, zoals in 2008 is gebeurd met de op genezing gerichte geestelijke gezondheidszorg. Op zich leidt dit niet tot een bezuiniging op de totale zorguitgaven, maar de opwaartse druk op de AWBZ-premie vermindert wel. Voorzieningen kunnen ook overgaan

³⁶ Dit argument verliest aan kracht, naarmate de AOW sneller wordt gefiscaliseerd.

³⁷ De gezaghebbende fiscalist Stevens (2010, p. 1214-1215) heeft herhaaldelijk voor deze optie gepleit.

³⁸ Zie voor een (kritische) bespreking van zorgsparen: De Kam en Donders (2012), p. 230-233.

naar de gemeenten. Een voorbeeld is de hulp in de huishouding, die bij de invoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning een verantwoordelijkheid van de lokale overheid werd. Gemeenten ontvangen voor deze taak een vergoeding van het Rijk. De stijging van de AWBZ-premie is in dit geval langs indirecte weg via een rijksbijdrage afgeremd.

4.5 Zorgverzekeringswet

Dit onderdeel beschrijft de ontwikkeling van de via de Zorgverzekeringswet gefinancierde zorguitgaven in de periode 2006-2011. Voor de beschrijving is gebruikgemaakt van (min of meer) definitieve cijfers van het College voor Zorgverzekeringen. De cijfers voor de jaren 2001-2005 hebben betrekking op de vroegere Ziekenfondswet (Zfw). Tot de invoering van de basisverzekering in 2006 was slechts twee derde van de bevolking *verplicht* verzekerd ingevolge de Zfw. Wie niet 'in het ziekenfonds zat' kon zich vrijwillig particulier tegen ziektekosten verzekeren. Bijna iedereen deed dit, maar een kleine groep koos bewust of uit nonchalance voor de optie onverzekerd door het leven te gaan. Bij de interpretatie van de tijdreeksen in tabel 4.6, tabel 4.7 en tabel 4.8 moet de stelselherziening uit 2006 steeds in het achterhoofd worden gehouden.

Tabel 4.6 toont het beloop van de totale lasten, de totale baten en het daaruit voortvloeiende exploitatiesaldo bij de uitvoering van de Ziekenfondswet en de Zorgverzekeringswet. In alle jaren na 2003 zijn aanvankelijk exploitatietekorten genoteerd. De meest omvangrijke tekorten (van meer dan 2 mld euro) ontstonden in 2005 en 2010. Eerst in 2011 en 2012 is sprake van (forse) overschotten (tabel 4.1 en tabel 4.6). Merk op dat het exploitatiesaldo toe komt aan de gezamenlijke zorgverzekeraars. Dit saldo heeft geen invloed op de vermogenspositie van het Zorgverzekeringsfonds.

Tabel 4.6 Exploitatie van de Ziekenfondswet en de Zorgverzekeringswet^a (mld euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lasten	14,2	15,8	16,8	16,8	18,9	28,5	29,0	33,5	34,4	36,2	37,5
Baten	14,6	14,9	16,8	16,1	16,5	27,0	28,7	32,9	32,5	34,1	38,1
Exploitatiesaldo	-0,5	-0,9	0,0	-0,6	-2,4	-1,5	-0,3	-0,6	-1,9	-2,1	0,7

a. De cijfers voor 2011 betreffen prognoses.

Bronnen: website College voor Zorgverzekeringen (www.cvz.nl) en mededeling CVZ

Lasten

In de beschouwde periode stegen de (nominale) lasten bij de uitvoering van de Ziekenfondswet en daarna de Zorgverzekeringswet met 164 procent, van 14,2 mld euro (2001) tot 37,5 mld euro (2011). De sprong omhoog tussen 2005 en 2007 wordt, zoals hierboven is toege licht, in belangrijke mate verklaard door de stelselherziening uit 2006.³⁹ Maar er is meer.

39 De verzekerde populatie nam met circa 50 procent toe. De gemiddelde kosten per verzekerde lagen in 2006 echter lager dan in 2005, omdat de vroeger particulier verzekerden een relatief goede gezondheid hebben.

40 Strikt genomen dient bij de exploitatie van de Zorgverzekeringswet te worden gesproken van lasten in plaats van uitgaven.

Vanaf 2006 komen de uitgaven⁴⁰ voor de op genezing gerichte geestelijke gezondheidszorg ten laste van de basisverzekering; de eerste twee jaar via een bijdrage aan het AFBZ, vanaf 2008 rechtstreeks.

Het lastenbeeld wordt gedomineerd door de uitgaven voor zorg verleend door medisch specialisten in ziekenhuizen en zelfstandige behandelcentra. Meer dan de helft van het uitgaventotaal is bestemd voor medisch-specialistische zorg (tabel 4.7). De groei van deze uitgavenpost met 143 procent bleef weliswaar achter bij die van de totale uitgaven (van 164 procent), maar deze vergelijking is misleidend door de uitbreiding van het verzekerde pakket met de geestelijke gezondheidszorg. Het aandeel van de medisch-specialistische zorg in de uitgaven exclusief ggz is van 2001 op 2011 juist iets toegenomen, van 55 procent tot 58 procent.

De uitgaven voor op genezing gerichte geestelijke gezondheidszorg zijn in de periode 2007-2011 opgelopen van 2,8 mld euro tot 4,4 mld euro. Een bovengemiddeld sterke stijging deed zich verder voor bij de uitgaven voor de huisartsenzorg. De uitgaven voor farmaceutische zorg (medicijnen) bleven daarentegen duidelijk achter bij de trend, als resultaat van het 'preferentiebeleid'. Zorgverzekeraars wisten de afgelopen jaren honderden miljoenen euro per jaar te besparen door aan te geven dat alleen 'generieke' medicijnen nog voor vergoeding in aanmerking kwamen. Dit zijn goedkope alternatieven voor dure merkmedicijnen die uit het octrooi zijn gelopen.⁴¹

De daling bij de overige lasten in 2007 is toe te schrijven aan de opbrengstverrekening met instellingen, waarmee dat jaar 1,6 mld euro was gemoeid. Deze post houdt verband met de budgetgefinancierde lasten van de zorginstellingen. Die krijgen een jaarbudget toegewezen, maar ze worden tegelijkertijd door de zorgverzekeraars betaald per prestatie. Wanneer instellingen meer prestaties hebben gedeclareerd dan volgens het afgesproken budget is toegestaan, moeten zij wat te veel is ontvangen terugbetalen aan de zorgverzekeraars. De Nederlandse Zorgautoriteit voert dit proces uit. Vervolgens dienen de zorgverzekeraars het terugontvangen bedrag te verrekenen met het Zorgverzekeringsfonds. Zij hebben alle van instellingen ontvangen declaraties immers al ingebracht bij het Zvf om dit mee te nemen in de risicoverevening achteraf.

In de jaren daarna stegen de overige lasten relatief sterk, onder andere door aanzienlijk hogere uitgaven voor mondzorg (0,3 mld euro)⁴² en paramedische zorg (0,2 mld euro) en twee nieuwe posten: compensatie wanbetalers (0,2 mld euro) en compensatie van chronisch zieken voor het eigen risico in de Zvw (0,1 mld euro).

41 Het voordeel van goedkope alternatieven voor dure merkmedicijnen viel vroeger aan de apotheekhoudenden toe. Zorgverzekeraars zijn erin geslaagd dit voordeel naar zich toe te halen.

42 Dit hield verband met een tijdelijke uitbreiding van het verzekerd pakket, waardoor mondzorg van 18- tot en met 20-jarigen voor vergoeding in aanmerking kwam.

Tabel 4.7 Lasten van de Ziekenfondswet en de Zorgverzekeringswet (mld euro)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011 ^a	index ^b
Huisartsenzorg	0,8	1,0	1,0	2,0	2,2	2,4	289
Medicijnen/apotheken	2,7	3,1	3,1	5,0	5,1	5,2	196
Ziekenhuizen/medisch specialisten	7,8	9,2	12,2	17,3	18,0	19,1	243
Hulpmiddelen	0,6	0,8	0,8	1,2	1,3	1,5	238
Geestelijke gezondheidszorg	-	-	-	2,8	3,9	4,4	-
Overige lasten	2,2	2,7	2,5	1,1	3,9	4,9	202
Totaal	14,2	16,8	19,6	29,4	34,4	37,5	264

a. Raming.

b. Met 2001 = 100.

Bronnen: College voor Zorgverzekeringen (2008, p. 30; 2010, p. 49) en mededeling CVZ

Baten

De wettelijk verzekerde op genezing gerichte zorg was aanvankelijk geregeld in de Ziekenfondswet en bestreek slechts twee derde van de bevolking. Vanaf 2006 geldt deze verzekering voor alle ingezetenen. Eerder is opgemerkt dat de in tabel 4.7 en tabel 4.8 gepresenteerde cijfers voor jaren voor en vanaf 2006 eigenlijk onvergelijkbaar zijn. Met die belangrijke kanttekening springt desondanks in het oog dat de (nominale) baten bij de uitvoering van de Ziekenfondswet en daarna de Zorgverzekeringswet van 2001 op 2011 toenamen met 160 procent, van 14,65 mld tot 38,1 mld euro (tabel 4.8). Het aandeel van de procentuele Zfw-premie – vanaf 2006 de inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zvw – in de totale baten is in de beschouwde periode teruggelopen van 67 procent tot 52 procent.

Het aandeel van haar tegenhanger, de nominale premie, schoot omhoog van 9 procent in 2001 naar 37 procent in 2011. Het omslagpunt ligt in 2006, bij de invoering van de basisverzekering. Beleidsmakers wilden de marktwerking aanjagen. Dit vergde in hun ogen een stevige nominale premie, die normaal gesproken per verzekeraar verschilt. Verzekerden mogen jaarlijks switchen van verzekeraar. Premieverschillen kunnen hen prikkelen om jaarlijks op zoek te gaan naar de verzekeraar met de in hun ogen beste prijs-kwaliteitverhouding. Deze zoektocht van kritische consumenten zou verzekeraars prikkelen om kostenbewust zorg in te kopen en het dienstbetoon aan hun verzekerden te verbeteren. Bij deze redenering zijn wel kanttekeningen te plaatsen. Zo wordt de zorgverzekeringsmarkt gedomineerd door enkele grote partijen, die verschillende labels in de markt zetten. In feite is sprake van een oligopolie, waardoor de premieconcurrentie beperkt blijft. Bovendien is de prikkel om kostenbewust zorg in te kopen niet erg sterk, zolang de kosten van de verzekeraars achteraf op basis van nacalculatie worden aangezuiverd uit het Zorgverzekeringsfonds. Het enige echte risico dat verzekeraars bij dit systeem lopen is dat zij slechter presteren dan hun concurrenten. Pas in de mate waarin de nacalculatie is afgeschaft lopen zorgverzekeraars zelf risico en worden zij beloond voor het scherp inkopen van zorg.

Voor veel huishoudens valt de nominale premie van gemiddeld meer dan € 100 in de maand per verzekerde moeilijk op te brengen. Zij kunnen daarom aanspraak maken op door

de Belastingdienst in maandelijks termijnen uitgekeerde zorgtoeslag. De hoogte van de toeslag hangt af van het inkomen en de samenstelling van het huishouden.

Sinds 1 januari 2005 gold voor alle ziekenfondsverzekerden vanaf 18 jaar de no-claim-regeling. Zij hield in dat verzekerden die gedurende het kalenderjaar geen of weinig zorgkosten claimden, na afloop van het jaar recht hadden op een uitkering van hun zorgverzekeraar. In 2006 is deze regeling getransplanteerd naar de Zorgverzekeringswet. Per 1 januari 2008 is de no-claimregeling afgeschaft en vervangen door een verplicht eigen risico per persoon per jaar. De zorgverzekeraar int dit bedrag tot een maximum per kalenderjaar. Mensen met meerjarig onvermijdelijke kosten, bijvoorbeeld door een chronische ziekte of een handicap, ontvangen financiële compensatie. De rekenen voor de zorgverzekeraars in de vorm van bespaarde no-claimvergoedingen (tot 2008) respectievelijk van eigen bijdragen (vanaf 2008) tonen weinig dynamiek en liggen tussen 1,5 mld en 2 mld euro per jaar.

De rijksbijdrage voor jongeren (2 mld euro) ligt op twee derde van het niveau in de eerste helft van de jaren nul. De cijfers voor de periode voor en vanaf 2006 zijn in feite onvergelijkbaar. Tegenwoordig is de rijksbijdrage nodig als tegemoetkoming voor verzekeraars, die geen premie voor kinderen jonger dan 18 jaar mogen heffen. Onder de voormalige Ziekenfondswet vormde de rijksbijdrage veeleer een instrument om de lastenverdeling bij te sturen met het oog op gewenste inkomenseffecten.

Tabel 4.8 Baten van de Ziekenfondswet en de Zorgverzekeringswet (mld euro)

	2001	2003	2005	2007	2009	2011 ^a	index ^b
Procentuele premie/bijdrage	9,8	10,7	10,3	14,7	16,6	19,7	201
Nominale premie	1,3	2,9	1,8	10,1	12,3	14,3	1097
Opbrengst no claim/eigen risico	-	-	1,3	1,8	1,4	1,5	-
Rijksbijdrage jongeren tot 18 jaar	3,2	2,7	2,9	1,9	2,1	2,3	73
Overige baten	0,4	0,5	0,0	0,1	0,1	0,3	91
Totaal	14,6	16,8	16,5	28,6	32,5	38,1	260

a. Raming.

b. Met 2001 = 100.

Bronnen: College voor Zorgverzekeringen (2008, p. 31; 2010, p. 50) en mededeling CVZ

Verbreiding van de financieringsbasis

Afgezien van het eigen risico en de rijksbijdrage, wordt de Zorgverzekeringswet bekostigd via premieheffing (tabel 4.8).⁴³ De wetgever heeft het aandeel van de inkomensafhankelijke bijdrage in de totale baten bepaald op 50 procent. Zorgverzekeraars stellen autonoom de hoogte van de nominale premie vast. De overheid heeft daar dus niet rechtstreeks greep op. Bij de vormgeving van de inkomensafhankelijke bijdrage ligt dat anders. De overheid kan zowel de heffingsgrondslag (het bijdrage-inkomen) als de premiegrens veran-

43 Eigen bijdragen, zoals voor hulpmiddelen en bij kraamzorg, spelen bij gebruik van voorzieningen uit het wettelijk pakket van de Zorgverzekeringswet een ondergeschikte rol.

deren, door de hierop betrekking hebbende wettelijke bepalingen aan te passen. Bovendien kan de wetgever besluiten om het percentage van de uitgaven dat via de inkomensafhankelijke bijdrage wordt bekostigd te veranderen. Enkele beleidsopties met betrekking tot de batenzijde van de exploitatierekening van de Zorgverzekeringswet krijgen hier ten slotte kort aandacht. Mogelijkheden om de uitgaven voor de curatieve zorg (en daarmee de premiestijging voor de Zorgverzekeringswet) te matigen, blijven hier buiten beschouwing.⁴⁴

De grondslag voor de heffing van de inkomensafhankelijke bijdrage valt te verbreden door de premiegrens op te trekken en/of door voordelen uit aanmerkelijk belang (box 2) en inkomsten uit sparen en beleggen (box 3) op te nemen in de heffingsgrondslag.

De premiegrens voor de bepaling van de inkomensafhankelijke bijdrage is met ingang van 1 januari 2012 al aanzienlijk opgetrokken. Verbreding van de financieringsbasis van de Zorgverzekeringswet was hierbij evenwel niet het leidend motief. Beleidsmakers troffen de maatregel primair met het oog op het gewenste koopkrachtbeeld.⁴⁵

Verbreding van de heffingsgrondslag van de bijdrage door daarin ook voordelen uit aanmerkelijk belang op te nemen wordt op dit moment niet overwogen. Bij heffing over inkomsten uit sparen en beleggen doet zich een specifiek probleem voor. In box 3 wordt 30 procent geheven over een forfaitair rendement van 4 procent. Tegenbewijs dat in feite een lager rendement is genoten doet hierbij niet ter zake. Spaarders knijpen op dit moment hun handen dicht bij een rentevergoeding van 2 procent. Hun belastingdruk bedraagt dus effectief al 60 procent. Zou over het forfaitair rendement 35 procent⁴⁶ verschuldigd zijn, dan loopt de effectieve fiscale pressie voor doorsnee spaarders op tot 70 procent.

Een alternatief voor een generieke verhoging van de bijdrage voor de Zorgverzekeringswet is haar uitsluitend voor bepaalde groepen verzekerden hoger vast te stellen. Zo is het denkbaar groepen, die door hun leefstijl een bovengemiddeld beroep op zorgvoorzieningen doen, zwaarder aan te slaan. Nog afgezien van principiële bedenkingen, kleven aan deze aanpak nogal wat praktische bezwaren.⁴⁷

De premiestructuur van de Zorgverzekeringswet is onder andere ter discussie gesteld door Van de Ven en Schut (2010). Deze auteurs betogen dat de 50/50-verdeling tussen de opbrengst van de nominale premie plus het eigen risico en die van de procentuele bijdrage, in combinatie met de zorgtoeslag, niet efficiënt is. Zij achten de bestaande nominale premie te hoog, omdat die zou leiden tot wanbetaling en tot bureaucratische rompslomp door de zorgtoeslag. Van de Ven en Schut pousseren een alternatief stelsel. Dit kent een aanzienlijk lagere nominale premie en een aanzienlijk hogere procentuele bijdrage, waarbij de zorgtoeslag kan verdwijnen.⁴⁸

44 Een bespreking van diverse besparingsmogelijkheden valt aan te treffen in Donders en De Kam (2012).

45 Zie onderdeel 3.4.2.

46 Te weten: 30 procent inkomstenbelasting plus 5 procent Zvw-bijdrage (het tarief dat wordt toegepast op bijdrage-inkomen waarover geen verplichte Zvw-vergoeding door de werkgever geldt).

47 De Kam (2012), p. 133-134.

48 Op dit moment ontvangen meer dan 5 mln huishoudens zorgtoeslag. Zie voetnoot 6.

Het Centraal Planbureau (2011) heeft op verzoek van de Socialistische Partij enkele varianten van dit alternatief doorgerekend op hun directe budgettaire effecten en de gevolgen voor de koopkracht van onderscheiden huishoudtypen. In alle varianten stijgt de koopkracht van circa driekwart van de huishoudens met lagere inkomens, ten koste van die van de hogere inkomens.⁴⁹ De appreciatie van dergelijke nivellerende varianten voor de financiering van de Zorgverzekeringswet hangt vanzelfsprekend af van iemands politieke voorkeur.

Literatuur

- Belastingdienst (2011), *Beheerverslag 2010*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Centraal Administratie Kantoor (2011), *Jaarverslag 2010*, Den Haag: CAK BV
- Centraal Planbureau (2011), *SP-alternatief voor de premiestelling Zvw*, CPB Notitie, 4 november, Den Haag: CPB
- College voor Zorgverzekeringen (2008), *Zorgcijfers kwartaalbericht – 3^e kwartaal 2007*, Die-
men: CVZ
- College voor Zorgverzekeringen (2010), *Zorgcijfers kwartaalbericht – 1^e kwartaal 2010*, Die-
men: CVZ
- Donders, J.H.M., en C.A. de Kam (red.) (2012), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering
voor de gezondheidszorg*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Horst, A. van der, F.A.M. van Erp, en J.F.M. de Jong (2012), *Zorguitgaven*, in J.H.M. Donders
en C.A. de Kam (red.), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den
Haag: Sdu Uitgevers, 45-67
- Kam, C.A. de (2012), *Voor wat, hoort wat*, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Zorg ver-
zekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 125-140
- Kam, C.A. de, en J.H.M. Donders (2012), *Zorg verzekerd!*, in J.H.M. Donders en C.A. de Kam
(red.), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de gezondheidszorg*, Den Haag: Sdu Uit-
gevers, 227-247
- Stevens, L.G.M. (2010), *Fiscale Beleidsnotities 2011*, *Weekblad fiscaal recht*, **139**(6875), 1200-
1225
- Torre, A.G.J. van der, E.J. Pommer, en J.J.J. Jonker (2012), *Zorg: financiering en profijt*, in
J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.), *Zorg verzekerd? Naar houdbare financiering voor de
gezondheidszorg*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 141-160
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volks-
gezondheid, Welzijn en Sport (XVI) voor het jaar 2012. Memorie van toelichting*, 33 000 XVI, nr. 2
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Uitgavenbeheersing in de zorg. Rapport*, 33 060, nr. 2
- Vektis (2012), *Zorgthermometer. Verzekerden in beweging 2012*, Zeist: Vektis
- Ven, Wynand van de, en Erik Schut (2010), *Is de Zorgverzekeringswet een succes?*, *TPEdigi-
taal*, **4**(1), 1-24

49 Het omslagpunt van positieve naar negatieve koopkrachtgevolgen ligt voor werkende kostwinners bij € 65.000, voor werkende tweeverdieners tussen € 80.000 en € 90.000 en voor werkende alleenstaanden rondom € 45.000.

Decentrale overheden

G.A. van Nijendaal

5.1 Inleiding

Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterschappen zijn elk zelf verantwoordelijk voor een deel van de aangeboden overheidsvoorzieningen. Om eenheid van en samenhang in het beleid van de onderscheiden bestuurslagen te bewerkstelligen, hebben de gezamenlijke overheden afspraken neergelegd in het *Bestuursakkoord 2011-2015*.^{1,2} Dit akkoord legt de kernactiviteiten en verantwoordelijkheden van de verschillende bestuurslagen vast op basis van profielen. De bestuurlijke uitgangspunten daarbij zijn (1) dat taken zo dicht mogelijk bij de burger worden belegd en (2) dat taken ten hoogste over twee bestuurslagen worden verdeeld volgens het principe: ‘je gaat erover, of niet’. Een aantal taken wordt gedecentraliseerd om zodoende te komen tot een doelmatiger taakverdeling en daarmee tot een compactere en slagvaardiger overheid. Deze decentralisatie gaat gepaard met een omvangrijke overheveling van budgetten. Een operatie waarmee in totaal circa 8,5 mld euro is gemoeid. De totstandkoming van het bestuursakkoord stond onder druk door de in het regeerakkoord van het kabinet-Rutte opgenomen bezuinigingen.

Anders dan de waterschappen, zijn provincies en gemeenten voor hun inkomsten in belangrijke mate afhankelijk van de rijksoverheid (onderdeel 5.2). Het bestuursakkoord markeert hoe de bekostiging van gemeenten en provincies zich in de komende jaren ontwikkelt. De onderdelen 5.3 tot en met 5.6 bespreken de dynamiek in de financiële verhouding tussen de genoemde bestuurslagen. Het Rijk heeft met de waterschappen een afzonderlijk bestuursakkoord over het waterbeheer gesloten (onderdeel 5.7). In onderdeel 5.8 krijgen ontwikkelingen bij de grondexploitatie van gemeenten aandacht. Tot slot wordt stilgestaan bij de gevolgen van de komende Wet houdbare overheidsfinanciën (onderdeel 5.9).

1 Vereniging van Nederlandse Gemeenten *et al.* (2011).

2 Op 8 juni 2011 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het onderdeel ‘Werken naar vermogen’ uit het Bestuursakkoord afgewezen. Daarom wordt het document ook wel aangemerkt als *Bestuursafspraken 2011-2015*, in plaats van *Bestuursakkoord 2011-2015*.

5.2 Bekostiging

Bij de bekostiging van decentrale taken wordt traditioneel onderscheid gemaakt tussen de volgende bronnen van inkomsten: prijzen, tarieven, heffingen, eigen middelen, belastingen, de algemene uitkering en specifieke uitkeringen. In theorie – zeker lang niet altijd in de bestuurspraktijk – geldt hierbij een voorkeursvolgorde. Taken van decentrale overheden kunnen het beste worden bekostigd via prijzen, vervolgens uit retributies en met eigen belastingen, dan uit de algemene uitkering en in laatste instantie via specifieke uitkeringen. In het eerste deel van dit hoofdstuk staat het zoeklicht gericht op de overdrachten die het Rijk aan de decentrale overheden doet. De *algemene uitkering* van het Rijk komt uit het gemeentefonds of het provinciefonds. Het belangrijkste kenmerk van de algemene uitkering is dat de verstrekte middelen in beginsel vrij besteedbaar zijn. Dat wil vooral zeggen dat de ontvangende overheden over de besteding van die middelen uitsluitend verantwoording hoeven af te leggen aan de eigen volksvertegenwoordiging – gemeenteraad, Provinciale Staten –, en niet aan het Rijk. Deze bestedingsvrijheid wordt geacht bij te dragen aan een optimale middelenallocatie.

In de bijt van het gemeentefonds zwemmen twee vreemde eenden: integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Soms krijgen gemeenten een nieuwe taak en worden de daarmee verband houdende middelen vanuit de rijksbegroting of een sociaal fonds overgeheveld naar het gemeentefonds. Zou dit extra geld volgens de gebruikelijke verdeelsleutel van het gemeentefonds aan alle gemeenten worden uitgekeerd, dan kunnen grote herverdeel-effecten ontstaan. In zo'n geval gaat het geld soms in eerste aanleg via een *integratie-uitkering* naar de gemeenten. De verdeling van zo'n uitkering sluit nog aan bij die van de vroegere regeling en wordt volgens een vaststaand tijdschema toegebogen naar de verdeelsleutel van het gemeentefonds. De regels voor de verdeling van *decentralisatie-uitkeringen* wijken eveneens af van die voor de verdeling van de algemene uitkering, maar anders dan bij integratie-uitkeringen ontbreekt een termijn voor samensmelting met de algemene uitkering.

Door beide typen uitkeringen valt de middelenstroom vanuit het gemeentefonds en het provinciefonds niet langer samen met de algemene uitkering. Integratie- en decentralisatie-uitkeringen hebben nogal wat gemeen met *specifieke uitkeringen* van het Rijk. Die gelden als gebonden overdrachten, waarbij de middelen moeten worden besteed aan het doel waarvoor ze bestemd zijn. Over de besteding is de ontvangende overheid verantwoording verschuldigd aan het Rijk. Specifieke uitkeringen blijven onderdeel van de departementale begrotingen, dit in tegenstelling tot decentralisatie- en integratie-uitkeringen die onderdeel uitmaken van het gemeentefonds dan wel het provinciefonds.

5.3 Gemeenten

Profiel

Gemeenten dienen vooral te zorgen voor een veilige en leefbare woon- en werkomgeving. Zij zijn het eerste loket voor burgers die bijvoorbeeld een bijstandsuitkering of hulp in de huishouding nodig hebben. Het takenpakket van de gemeenten krijgt de komende jaren een nog zwaarder sociaal profiel door drie grote decentralisatie-operaties. Het gaat om de

overheveling van de functie begeleiding vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten,³ de zorg voor de onderkant van de arbeidsmarkt en de jeugdzorg. Deze forse taakverzwaring is gekoppeld aan daarmee corresponderende financiële verantwoordelijkheden. Belangrijk is hoe de bijbehorende budgetten worden overgeheveld en hoe gemeenten hun nieuwe verantwoordelijkheden oppakken.

Bekostiging van het gemeentelijk takenpakket

Gemeenten zijn voor de bekostiging van hun taken in hoge mate afhankelijk van rijksbijdragen. De belangrijkste daarvan is de algemene uitkering uit het gemeentefonds van circa 18 mld euro. De omvang van de algemene uitkering wordt jaarlijks aangepast aan de ontwikkeling van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Stijgen de relevante rijksuitgaven, dan groeit de algemene uitkering evenredig mee. Omgekeerd daalt de algemene uitkering in lijn met bezuinigingen, voor zover die tot uitdrukking komen in het beloop van de netto gecorrigeerde rijksuitgaven. Behalve de algemene uitkering uit het gemeentefonds ontvangen de gemeenten nog tal van andere uitkeringen van het Rijk. Voor een deel via aparte uitkeringen binnen het gemeentefonds, zoals via de al genoemde decentralisatie- en integratie-uitkeringen. Voor een ander deel via de ook al genoemde specifieke uitkeringen. In totaal gaat het bij de uitkeringen van het Rijk aan de gemeenten om bijna 27,3 mld euro.

Tabel 5.1 Uitkeringen van het Rijk aan de gemeenten, 2011^a

Uitkering	Aantal	Bedrag (mln euro)	Procenten
Gemeentefonds	54	18.104	66,4
– algemene uitkering	1	15.436	56,6
– decentralisatie-uitkeringen	41	1.041	3,8
– integratie-uitkeringen	6	1.480	5,4
– overige uitkeringen	6	147	0,5
Specifieke uitkeringen	37	9.172	33,6
Totaal	91	27.276	100,0

a. De uitkeringen uit het btw-compensatiefonds (3.026 mln euro) zijn hier buiten beschouwing gelaten.

Bron: Allers (2011a)

De algemene middelen van gemeenten omvatten de eigen inkomsten plus de algemene uitkering uit het gemeentefonds. Omdat de algemene uitkering vrij besteedbaar is, ondersteunt zij de autonomie en de beleidsvrijheid van gemeenten. Die vrije besteedbaarheid verdient wel enige nuancering. Veel taken van gemeenten liggen vast in wet- en regelgeving. De algemene uitkering dient mede voor de bekostiging van die in 'medebewind' uitgevoerde taken.

Decentralisatie-uitkeringen moeten, indien mogelijk, naar de algemene uitkering worden overgeheveld. De betrokken departementen maken daar soms niet al te veel haast mee. Zij verliezen immers hun gemarkeerde aandeel in het gemeentefonds, zodra de decentralisatie-uitkering opgaat in de algemene uitkering. Behalve 41 decentralisatie-uitkeringen ontvangen gemeenten zes integratie-uitkeringen en nog eens zes overige soorten uitkeringen.

3 Zie onderdeel 4.4.

Bij integratie-uitkeringen staat al vast, wanneer zij precies zullen worden versmolten met de algemene uitkering.

Het aantal specifieke uitkeringen is de afgelopen tijd fors afgenomen, bij een gelijktijdige groei van het aantal decentralisatie-uitkeringen. Veel specifieke uitkeringen zijn omgezet naar decentralisatie-uitkeringen, met hetzelfde bestedingsdoel.⁴ De afname van het aantal specifieke uitkeringen is voor een deel cosmetisch. Het officiële rijksbeleid is om de nog bestaande decentralisatie-uitkeringen zo veel mogelijk te beëindigen en de invoering van nieuwe te beperken.

Vereenvoudiging algemene uitkering

Een eigenschap van de algemene uitkering is dat de verdeling ervan is gebaseerd op objectieve kenmerken van gemeenten, zoals het aantal inwoners. De verdeling steunt dus niet op de feitelijke uitgaven die gemeenten doen. Bij de verdeling van de algemene uitkering wordt rekening gehouden met zowel de kosten (door objectieve kenmerken) als met de mogelijkheden van gemeenten om eigen inkomsten te verwerven, met name via de onroerendezaakbelastingen.⁵ De verdeling van de algemene uitkering is erg ondoorzichtig. Er zijn maar liefst zestig verdeelmaatstaven, waarvan sommige amper gewicht hebben of nauwelijks onderscheidend zijn. De oorzaak ligt bij de eenzijdige nadruk op de kostenoriëntatie. Allers (2010) heeft aangetoond dat de huidige verdeling heel goed valt te benaderen met gebruik van slechts twintig verdeelmaatstaven. De Raad voor de financiële verhoudingen (2010) heeft in dit verband gepleit voor meer globaliteit en transparantie.

Herijking gemeentefonds

De toedeling van de algemene uitkering uit het gemeentefonds aan de gemeenten is in de periode 2010-2011 onderwerp van diepgravend onderzoek geweest.⁶ Daartoe zijn de gemeentelijke uitgaven op verschillende beleidsvelden (uitgavenclusters) en de eigen inkomsten geijkt. De bevindingen zijn neergelegd in een reeks rapporten.

Motieven voor herijking verdeelsleutel algemene uitkering

Voor de grondige doorlichting van de verdeelsleutel van de algemene uitkering golden verschillende overwegingen:

- De eigen inkomsten van gemeenten, zowel die uit de onroerendezaakbelastingen als de overige eigen middelen, zijn in werkelijkheid vele malen hoger dan waarvan bij de verdeling van de algemene uitkering wordt uitgegaan.

4 Zo waren bijvoorbeeld de decentralisatie-uitkeringen voor de Vrouwenopvang, het Nationaal Actieplan Sport en Beweging, en het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) gewoon specifieke uitkeringen. Gemeenten zijn vrij in de besteding van de zo verkregen middelen, maar veelal worden aan het verkrijgen van decentralisatie-uitkeringen wel voorwaarden vooraf gesteld.

5 Dit wordt bereikt door de algemene uitkering te korten met een percentage van de waarde van de woningen en de niet-woningen die binnen de gemeentegrenzen liggen.

6 Cebeon en Regioplan (2011).

- Het relatieve gewicht van bepaalde uitgaven is in de loop van de tijd gewijzigd. Sommige kosten, bijvoorbeeld die op het terrein van openbare orde en veiligheid, zijn veel sterker gegroeid dan andere kosten, zoals de kosten van onderwijshuisvesting.
- De verdeling sluit niet aan bij de ontwikkeling van de uitgaven van verschillende (typen van) gemeenten, doordat niet in alle (typen) gemeenten zich dezelfde ontwikkelingen hebben voorgedaan; hierdoor is scheefgroei ontstaan.
- Het huidige verdeelstelsel met zestig verdeelmaatstaven is erg ondoorzichtig en biedt in veel opzichten een vorm van schijnexactheid. Voor elk uitgavencluster is de sleutel in het verleden verder verfijnd, wat de zaak veel ingewikkelder heeft gemaakt.
- Elk van de vier grootste gemeenten krijgt een bepaald vast bedrag. Deze vaste bedragen hebben geen relatie met de veronderstelde (extra) kosten van deze gemeenten. De oorspronkelijke onderbouwing van deze vaste bedragen is achterhaald.
- De economische vooruitzichten versterken de noodzaak van een gedegen en goed onderbouwde verdeling. Juist in tijden van financiële krapte is een verdeling die nauw aansluit bij de kosten van groot belang.
- De grote decentralisatie-operaties die voor de deur staan op het terrein van de maatschappelijke begeleiding en de jeugdzorg benadrukken de noodzaak van een goed onderbouwde verdeling.

Bij de presentatie van de onderzoeksresultaten is tevens een afwegingskader gepresenteerd.⁷ Dit afwegingskader maakt duidelijk dat het Rijk bij de verdeling van de algemene uitkering mee wil wegen of het geld dat de gemeenten uit het gemeentefonds ontvangen wordt besteed in overeenstemming met de voorkeuren van de centrale overheid, en of gemeenten niet met minder geld toekunnen. Deze benadering veronderstelt dat op rijksniveau inzicht mogelijk is in de doelmatigheid van de besteding van middelen op lokaal niveau en dat daar via de verdeling van het gemeentefonds invloed op valt uit te oefenen. De impliciete veronderstelling luidt dat onderscheid kan worden gemaakt tussen enerzijds het uitgavenniveau bij een sobere en doelmatige uitvoering van rijkstaken die gemeenten in medebewind uitvoeren, en anderzijds de uitgaven op grond van eigen autonome voorkeuren van gemeenten. Alles wat gemeenten boven het genormeerde uitgavenniveau op een bepaald beleidsterrein wensen uit te geven, moet komen uit een hogere opbrengst van de onroerendezaakbelastingen (en overige eigen middelen) dan waarvan de verdeling uitgaat. In die zin vergroot zo'n aanpak het inzicht in de autonome keuzen die gemeenten maken. Vanuit het oogpunt van de gemeenten vormt een genormerd uitgavenniveau een risico, omdat het argumenten kan opleveren om de algemene uitkering te verlagen.

7 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011).

Lagere algemene uitkering, groter eigen belastinggebied

Impliciet kan het afwegingskader ook als een pleidooi voor een groter decentraal belastinggebied worden gelezen. Met het verlagen van de algemene uitkering, onder gelijktijdige verlaging van de rijksbelastingen, ontstaat immers ruimte voor een grotere rol van lokale belastingen. Vooralsnog lijkt de rijksoverheid echter niet van plan te zijn om de discussie over vergroting van het gemeentelijk belastinggebied aan te gaan, hoewel er sterke theoretische en empirische aanwijzingen zijn dat dit leidt tot efficiëntere en effectievere besteding van (belasting)middelen.⁸ Omdat uit het afwegingskader niet deze conclusie wordt getrokken, dreigt een verdeling van de algemene uitkering op basis van het afwegingskader de autonomie en de beleidsvrijheid van individuele gemeenten te beperken.

De traditionele kenmerken van de algemene uitkering vervagen hiermee. Zij gaat steeds meer lijken op een gigantische decentralisatie-uitkering. In theorie is ook dit type uitkering vrij besteedbaar. Bij een decentralisatie-uitkering is de verdeling echter niet gebonden aan de regels die gelden voor de verdeling van de algemene uitkering. De voor een bepaald doel afgezonderde middelen blijven als zodanig herkenbaar en ze gaan niet op in de algemene uitkering. Dit maakt het voor de rijksoverheid eenvoudiger de (uitgaven)ontwikkeling te volgen en om via de verdeling over gemeenten gecentraliseerd beleid te (blijven) voeren. Decentralisatie-uitkeringen volgen ook niet de groei van de algemene uitkering. Vaak bestaan voor deze uitkeringen afzonderlijke regels en afspraken. Ook wordt het beschikbaar stellen van een decentralisatie-uitkering in de praktijk soms gekoppeld aan allerlei beperkende voorwaarden. Het gaat dan om een vorm van verantwoording vooraf, in plaats van achteraf, zoals ook bij specifieke uitkeringen het geval is.

Specifieke uitkeringen

Kenmerkend voor specifieke uitkeringen is dat de middelen besteed moeten worden aan het doel waarvoor ze bestemd zijn. Over de besteding zijn de gemeenten verantwoording aan het Rijk schuldig. In de loop van de tijd is het afleggen van verantwoording wel sterk vereenvoudigd. Ook zijn de doelstellingen van de afzonderlijke specifieke uitkeringen verbreed. Hierdoor is de bestedingsvrijheid toegenomen. Zo is de specifieke uitkering voor de uitvoering van de Wet werk en bijstand bijvoorbeeld in het geheel niet geoormerkt. Overschotten mogen de gemeenten naar eigen inzicht besteden. Tekorten moeten zij anderzijds – tot op zekere hoogte – ten laste van de eigen middelen opvangen.

Verdeling van alle uitkeringen samen

Gebleken is dat de verschillende niet vrij besteedbare uitkeringen die het Rijk aan gemeenten doet (decentralisatie-, integratie- en specifieke uitkeringen) bij elkaar genomen ongeveer op dezelfde manier over de gemeenten worden verdeeld als de in beginsel vrij

8 Allers (2004).

besteedbare algemene uitkering uit het gemeentefonds. De conclusie moet luiden dat er – naast de algemene uitkering (op voorwaarde dat deze aanzienlijk omhooggaat) – eigenlijk slechts één andere uitkering bestaansrecht heeft. Dat is de aanvullende uitkering conform artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voor noodlijdende gemeenten. Daarnaast zou een beperkt aantal kleine uitkeringen eventueel kunnen worden gehandhaafd voor kosten die niet van tevoren zijn te ramen, voor experimenten, of voor specifieke projecten. Ook zou voor onderdelen van de algemene uitkering misschien een afwijkende groeivoet moeten worden vastgesteld.⁹

5.4 Nieuwe taken voor gemeenten

AWBZ-begeleiding

Door de overgang van de functie begeleiding van de AWBZ naar de gemeenten krijgen lokale overheden de verantwoordelijkheid voor de dagbesteding van mensen met uiteenlopende aandoeningen en beperkingen. Het gaat hierbij om een kwetsbare groep van ongeveer 180.000 personen. Activiteiten gericht op begeleiding en ondersteuning moeten hen in staat stellen om deel te nemen aan de samenleving. Op de gemeente rust een compensatieplicht. Dit houdt in dat burgers de ondersteuning moeten krijgen die nodig is om de gevolgen van hun beperkingen te verlichten. Voor de uitvoering van deze taak zijn gemeenten aangewezen op allerlei maatschappelijke instellingen op het terrein van welzijn en zorg.

Het geld voor de begeleiding zal via een afzonderlijke decentralisatie-uitkering naar de gemeenten toevloeien – in aanvulling op de bestaande uitkering voor de uitvoering van de Wet maatschappelijke ondersteuning. Deze middelen zijn in principe vrij besteedbaar. Om te voorkomen dat gemeenten een deel van het budget dat is bestemd voor begeleiding zullen gebruiken om tekorten op de gemeentelijke begroting op te vangen of voor andere prioriteiten – met het risico dat burgers onvoldoende worden gecompenseerd voor hun beperking, of dat de geleverde voorziening van onvoldoende kwaliteit is –, bevat de regeling een aantal waarborgen.¹⁰ Voor gemeenten gelden uitdrukkelijke resultaatverplichtingen. Schieten zij in dit opzicht tekort, dan dreigt verlaging van het budget. Het Rijk gaat de gemeenten controleren op basis van (1) gegevens uit wettelijk voorgeschreven onderzoek naar de tevredenheid van de klanten, (2) het aantal gegronde beroepszaken en (3) rapporten van de Inspectie voor Gezondheidszorg. Dit lijkt op een vorm van sturing op *outcomes*, zoals onder andere door de Raad voor de financiële verhoudingen is bepleit. Wel is van belang dat het blijft bij een globale toetsing, die niet ontaardt in specifieke controles op het beleid van individuele gemeenten. In het laatste geval zou in feite sprake zijn van een specifieke uitkering.

Wet werken naar vermogen¹¹

De Wet werken naar vermogen (Wwnv) bundelt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet Wajong, de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet investeren in jongeren (WIJ) in één nieuwe regeling. Het overgrote deel van de voor de oude regelingen beschikbare gel-

⁹ Allers (2012), p. 38.

¹⁰ Tweede Kamer (2011-2012a).

¹¹ Tweede Kamer (2011-2012c).

den ontvingen de gemeenten al via het budget voor de Wwb (4,2 mld euro), dat voor de Wsw (2,3 mld euro) en uit het Participatiebudget (1,7 mld euro). De nieuwe regeling raakt ongeveer 400.000 mensen.

Gemeenten ontvangen straks een gebundelde doeluitkering met twee componenten, die bestemd zijn voor (1) inkomensondersteuning en (2) ondersteuning/begeleiding naar werk (re-integratiemiddelen). De middelen zijn vrij besteedbaar. Het weghalen van de vroegere schotten tussen diverse financieringsstromen moet ervoor zorgen dat gemeenten het geld effectiever kunnen inzetten. Met de komst van de Wwnv zullen al bestaande samenwerkingsvormen tussen gemeenten, zoals bij de sociale werkvoorziening, worden geïntensifieerd en uitgebreid. Gemeenten krijgen ook de beschikking over een nieuw instrument om het loon van mensen die niet zelfstandig het minimumloon kunnen verdienen aan te vullen (loondispensatie). De ontworpen verdeelsystematiek beoogt gemeenten maximaal te prikkelen om uitkeringsontvangers te activeren en zo de lasten voor inkomensvoorzieningen zo veel mogelijk te beperken.

Op het beschikbare budget voor de sociale werkvoorziening wordt een flinke korting toegepast. Behalve een korting op het beschikbare budget per Wsw-plek, wordt de omvang van deze voorziening geleidelijk afgebouwd van 90.000 plaatsen naar 30.000 plaatsen. In totaal moet deze operatie uiteindelijk een besparing van 1,8 mld euro opleveren, over een periode van dertig jaar. Vertegenwoordigers uit de kring van de gemeenten tonen zich beducht dat de voor re-integratie beschikbare middelen nodig zullen zijn om de korting op de sociale werkvoorziening op te vangen. Voor de gemeenten was dit de doorslaggevende reden om het concept-Bestuursakkoord op dit punt af te wijzen.

Decentralisatie Jeugdzorg

Het kabinet wil de ondersteuning en zorg voor de jeugd onderbrengen bij de gemeenten. De huidige jeugdzorg is toevertrouwd aan een lappendeken van zorg- en hulpverleningsinstanties, die – soms gebrekkig – met elkaar samenwerken onder de verantwoordelijkheid van diverse overheden. De nieuwe Wet op de jeugdzorg bundelt een groot aantal geldstromen, te weten de middelen die zijn uitgetrokken voor de provinciale jeugdzorg, de jeugd geestelijke gezondheidszorg (jeugd-ggz) ten laste van de AWBZ, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten uit de AWBZ, de gesloten jeugdzorg & jeugdbescherming, en de jeugdzorgreclassering. Van de over te hevelen rijksbijdragen (3,1 mld euro in 2009) ging in 2009 1,4 mld euro naar de provinciale jeugdzorg, waarvan 0,5 mld euro was bestemd voor het Bureau Jeugdzorg (inclusief jeugdbescherming en jeugdreclassering) en 0,9 mld euro voor het zorgaanbod. Grote bedragen komen ook over van de jeugd-ggz (0,8 mld euro, inclusief persoonsgebonden budget) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jongeren (0,7 mld euro). Afhankelijk van de gekozen omschrijving zou ongeveer 15 procent van alle jeugdigen kampen met serieus te nemen opvoed- en opgroei problemen. In 2009 deden ongeveer 377.000 jeugdigen een beroep op de jeugdzorg.¹²

¹² SCP (2011), p. 163.

De afzonderlijke gemeenten worden direct financieel verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdzorg. Het wettelijke kader is nog onduidelijk. Wel is duidelijk dat het recht op jeugdzorg vervalt en dat het aan de gemeente is om te voorzien in een adequaat aanbod van ondersteuning en zorg voor jongeren met een hulpvraag. Voor de daadwerkelijke verlening van zorg en ondersteuning zijn gemeenten aangewezen op verschillende maatschappelijke instellingen voor jeugd. Gemeenten zullen met andere gemeenten in de regio moeten samenwerken. Gezien de benodigde uitvoeringskracht zullen gemeenten op bovenlokaal niveau afspraken willen maken over de financiering van alle vormen van verblijfszorg en het aanbod van specialistische zorg voor jongeren met een licht verstandelijke beperking, of psychiatrische problematiek. Met de samenwerking verliezen gemeenten evenwel een deel van de mogelijkheid om zelfstandig (financiële) afwegingen te maken.¹³

5.5 Evaluatie en toekomstbeeld

Als gevolg van de overheveling van budgetten voor de Wet op de jeugdzorg en door de decentralisatie van de functie begeleiding uit de AWBZ promoveert het gemeentefonds van de vierde tot de tweede post op de rijksbegroting. Zijn omvang neemt toe tot ongeveer 25 mld euro. Bovendien zal een steeds omvangrijker deel van het gemeentefonds worden verdeeld via decentralisatie-uitkeringen. Nu zo'n groot deel van de rijksuitgaven is bestemd voor de voeding van het gemeentefonds, verliezen politici en bureaucraten in Den Haag bij deze grote uitgavenpost de directe controle op de besteding van de middelen. Tegelijkertijd krijgen de gemeenten de zeggenschap over vitale voorzieningen en aanspraken van burgers. De huidige financiële sturing is vooral gefixeerd op de vraag of gemeenten aan de beschikbare middelen wel de bestemming geven waarvoor zij oorspronkelijk bedoeld waren. De in gang gezette decentralisatie van middelen beoogt de organisatie van de overheid in haar geheel effectiever en efficiënter te maken, waardoor een besparing binnen bereik komt. De neiging bestaat om gemeenten met allerlei prikkels te dwingen tot een effectieve en doelmatige uitvoering van de overgehevelde programma's. Zo'n aanpak – heer 'Albedil' in Den Haag weet het beter – is strijdig met de gedachte dat bestedingsvrijheid op lokaal niveau bijdraagt aan een optimale allocatie van middelen. Blijkbaar is het vertrouwen van Haagse beleidsmakers in de innovatiekracht van decentrale overheden ook weer niet zo groot. De aandrang om te willen weten of gemeenten de middelen wel besteden aan het doel waarvoor ze ooit bestemd waren is levensgroot aanwezig.¹⁴

In onderdeel 5.2 en onderdeel 5.3 is toegelicht dat het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en uitkeringen uit het gemeentefonds in de praktijk aan betekenis heeft ingeboet. Het karakter van de uitkering uit het gemeentefonds als een volledig vrij besteedbare geldstroom, vrij van rijkssturing, is aan erosie onderhevig. Het gemeentefonds dreigt steeds meer als bekostigingsbron te worden gezien van (autonome) uitgaven waarvan het Rijk de bestemming heeft bepaald. Dit miskent het oorspronkelijke karakter van het gemeente-

¹³ Van Nijendaal (2010).

¹⁴ Een goed voorbeeld vormt de decentralisatie van de onderwijshuisvesting. Leden van de Tweede Kamer verwijten gemeenten voor dit doel niet het bedrag uit te geven dat daarvoor in het gemeentefonds apart is gezet.

fonds, dat in het leven is geroepen als vervanging van het eigen lokale belastinggebied. Tegelijk is door de verruiming van de bestedingsmogelijkheden bij specifieke uitkeringen hun geoormerkte karakter voor een belangrijk deel verdwenen. Beide trends illustreren een bestuurlijke ontwikkeling waarbij de nadruk steeds meer ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheden van bestuurslagen. De ruimte voor gemeenten om eigen afwegingen te maken inzake het plaatselijke voorzieningenniveau en de lokale belastingdruk komt steeds meer onder druk te staan.

Door een sterkere samenhang tussen verschillende soorten voorzieningen aan te brengen en te zorgen voor maatwerk dienen gemeenten te kunnen besparen op de kosten. Dit brengt wel mee dat gemeentebestuurders de vrijheid moeten hebben om de beschikbare middelen (die vroeger door verschillende kanalen stroomden) samen te voegen om zo tot een optimale afweging te komen. Daarmee zijn de gemeentelijke uitgaven lastig(er) te herleiden tot het oorspronkelijke doel van samengevoegde regelingen, wat het afleggen van rekening jegens de 'broodheren' in Den Haag bemoeilijkt. Hoe en met welke uitgaven maatschappelijke doelstellingen het meest effectief en doelmatig worden bereikt, dient evenwel lokaal te kunnen worden beslist. Anders gezegd, decentrale overheden dienen zelf invulling te kunnen geven aan de uitvoering van gedecentraliseerde taken. Dat betekent dat na overdracht van rijkstaken en -bevoegdheden de sturingsambities van Den Haag dienen te worden beperkt tot het sturen op en beoordelen van gewenste maatschappelijke effecten (*outcomes*). Dit strookt volledig met het adagium 'je gaat erover of niet'. De centrale overheid moet het vertrouwen willen opbrengen dat waar nodig zal worden gecorrigeerd bij het afleggen van verantwoording aan de gemeenteraad. Het sturen van de gemeentelijke uitgaven via de verdeling van beschikbaar gestelde middelen is niet effectief.¹⁵

De financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten is al nodeloos complex. Zij dreigt nog veel ingewikkelder te worden. De noodzaak om allerlei aparte verdeelsystemen in stand te houden is beperkt, de verdeling van de algemene uitkering blijkt een goede voorspeller van de uitkomst van de verdeling van alle uitkeringen (onderdeel 5.3). De verdeling van middelen kan dus veel globaler vorm krijgen. De financiële verhoudingen kunnen daarbij evolueren tot een stelsel dat uitgaat van brede uitkeringen met verschillende compartimenten op basis van een globale verdeelsleutel, waarbij de verschillende beleidsvelden op rijksniveau zijn aangehaakt. Die compartimenten kunnen vervolgens allemaal hun eigen groeivoet, compensatiemechanisme en/of vangnet krijgen. Om tot een doelmatige taakverdeling en daarmee tot een compactere en slagvaardiger overheid te komen is het essentieel om de middelenverdeling globaal te houden. De rijksoverheid moet daarbij niet willen sturen op financiële input, maar op de beoogde maatschappelijke *outcomes*. Dit impliceert globale toetsing van bereikte resultaten en niet een gespecificeerde controle op het beleid van individuele gemeenten.

15 Raad voor de financiële verhoudingen (2011c).

5.6 Provincies

Profiel

Als uitvloeisel van het *Bestuursakkoord 2011-2015* wordt van de provincies verwacht dat zij zich voortaan vooral zullen inzetten op het terrein van de ruimtelijke ontwikkeling, voor natuur en landschap, verkeer en vervoer en economische ontwikkeling.

Provinciefonds

Na uitgebreid voorafgaand onderzoek en ampele discussie zijn omvang en verdeelsleutel van het provinciefonds nu een feit. Al lange tijd bestond (ook) in provinciale kring de indruk dat de verdeling van het provinciefonds onvoldoende aansloot op verschillen in financiële mogelijkheden van de provincies. Hun financiële positie loopt inderdaad sterk uiteen. Hoofdoorzaak: sommige provincies hadden van oudsher belangen in energiebedrijven en hielden substantiële pakketten aandelen van energiebedrijven – of beschikken na verkoop van die aandelen over een relatief omvangrijk vermogen. Andere provincies hadden door historische omstandigheden juist geen of weinig inkomsten uit energiebedrijven. De provinciale bemoeienis met de energiebedrijven was oorspronkelijk ingegeven door de nutsfunctie die zij vervullen. In de loop van de tijd kregen de aandelen in de energiebedrijven in toenemende mate een functie als inkomstenbron. Provincies – evenals overigens veel gemeenten – ontvingen jaarlijks een aanzienlijk dividend op hun aandeelbewijzen in energiebedrijven. Met de liberalisering van de energiemarkt zijn de voormalige provinciale energiebedrijven gefuseerd tot landelijke en zelfs internationaal opererende bedrijven. Dankzij de intrede van marktwerking in de energiesector steeg de jaarlijkse dividenduitkering tot ongekende hoogte. De waarde van de aandelen van de energiebedrijven nam eveneens sterk toe. De afgelopen jaren zijn de meeste deelnemingen verkocht. Op papier hebben de provincies meer vermogen gekregen. In hun financiële situatie is echter weinig veranderd. In plaats van dividend toucheren zij nu jaarlijks rente op het belegde vermogen.

De rijksoverheid heeft een begerige blik laten vallen op de niet onaanzienlijke vermogenswinsten van de provincies. Diverse ministeries klopten op de deur van provinciehuizen aan voor cofinanciering van taken die strikt genomen een rijksverantwoordelijkheid zijn, zoals investeringen in rijkswegen. Een en ander leidde vervolgens tot de vraag of de omvang van de beschikbare provinciale middelen wel in overeenstemming was met het takenpakket van de provincies. Kennelijk beschikten provincies immers over meer middelen dan ze strikt genomen nodig hadden voor de vervulling van de hen toegewezen taken. Door de toegenomen inkomsten trokken provincies ook taken naar zich toe die traditioneel liggen op het beleidsterrein van de lokale overheden. Zowel het Rijk als de gemeenten lieten zich deze provinciale bijdragen overigens welgevallen.

In 2009 bracht de Raad voor de financiële verhoudingen advies uit over zowel de omvang als de verdeling van het provinciefonds.¹⁶ De Rfv constateerde destijds dat de provincies met 597 mln euro minder toekonden. Een bedrag van 467 mln euro hield verband met het feit dat de inkomsten (en de uitgaven) van de provincies sterker waren gegroeid dan

¹⁶ Raad voor de financiële verhoudingen (2009).

strookte met het veronderstelde genormeerde uitgavenniveau. Nog eens 130 mln euro viel te besparen bij voorzieningen en taken die in het lokale domein thuishoren. De provincies lieten daarop een contra-expertise uitvoeren door de commissie-Boorsma.¹⁷ Deze commissie becijferde het verschil tussen het feitelijke en het genormeerde uitgavenniveau op 155 mln euro. Na een verdiepingsslag concludeerde het kabinet dat een structurele korting van 300 mln euro haalbaar en verdedigbaar was.

De provincies zijn vervolgens in de gelegenheid gesteld zelf met een voorstel te komen voor de verdeling van deze korting. De commissie-Stuiveling heeft daartoe een voorstel gedaan.¹⁸ Dit kwam, met enige accentverschillen, redelijk overeen met eerdere voorstellen van de Rfv.¹⁹ De provincies kwamen onderling niet tot overeenstemming over een structureel gewijzigde verdeling van het provinciefonds. Wel bereikten zij overeenstemming over de verdeling van de korting voor het jaar 2011.

Het kabinet heeft daarop de handschoen opgepakt en is mede op basis van het advies van de Rfv gekomen tot een nieuwe structurele verdeling van het provinciefonds met ingang van 2012.²⁰ Een kenmerkend verschil ten opzichte van het oude verdeelmodel is dat het nieuwe verdeelmodel voor het provinciefonds onderscheid maakt tussen beheerstaken en ontwikkeltaken.

Tabel 5.2 *Onderverdeling provinciefonds, 2012*

	Aantal	mln euro	Procenten
Algemene uitkering (beheerstaken)	1	490,2	43,3
Decentralisatie-uitkering (ontwikkeltaken)	1	423,7	37,4
Overige decentralisatie-uitkeringen	12	218,2	19,3
	—	—	—
Totaal	14	1.132,2	100,0

Bron: bewerking gegevens septembercirculaire provinciefonds 2011

Beheerstaken versus ontwikkeltaken

Beheerstaken richten zich op het in stand houden van bestaande voorzieningen. Het gaat om structurele taken. Voorbeelden zijn algemeen bestuur, onderhoud en vervanging van wegen en natuurbeheer. Met zulke algemene taken hebben alle provincies te maken. De omvang van de daarmee gemoeide uitgaven varieert hoofdzakelijk met het aantal inwoners of de oppervlakte van de provincie. Bij ontwikkeltaken gaat het om nieuwe voorzieningen of structurele aanpassingen van bestaande voorzieningen, zoals de aanleg van nieuwe wegen of rotondes, ongelijkvloerse kruisingen, het verwerven van nieuwe natuur, bodemsaneringen en de herstructurering van bedrijventerreinen. Ontwikkeltaken zijn vaak tijdelijk, en aard en omvang van de ermee gemoeide activiteiten kunnen van provincie tot provincie sterk verschillen. De korting op het provinciefonds is uiteindelijk begrensd op 300 mln euro op de

¹⁷ Boorsma *et al.* (2009).

¹⁸ Stuiveling *et al.* (2010).

¹⁹ Raad voor de financiële verhoudingen (2011a).

²⁰ Tweede Kamer (2010-2011b).

beheerstaken. Tegelijkertijd legt het Rijk door de overdracht van ontwikkeltaken aan de provincies een groter beslag op de provinciale middelen.

Het nieuw geïntroduceerde onderscheid komt tegemoet aan verschillen tussen provincies die voor een belangrijk deel zijn ontstaan, doordat provincies taken door het Rijk opgedragen kregen of van het Rijk over hebben genomen zonder dat daar in alle gevallen een adequate bekostiging tegenover stond. De mate waarin provincies in staat waren dergelijke taken op te pakken, verschilt van provincie tot provincie. Bij het verdelen van de middelen is dit probleem nu dus opgelost door onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken te gaan maken. Ontwikkeltaken worden niet via de algemene uitkering bekostigd en lopen dus ook niet mee in de verdeling daarvan. Voor ontwikkeltaken is een afzonderlijke decentralisatie-uitkering in het leven geroepen. Dit instrument was oorspronkelijk bedoeld om gelden, afkomstig van departementale begrotingen, toe te kunnen voegen aan het provinciefonds. Bij de bekostiging van ontwikkeltaken gaat het echter om het afzonderen van een deel van de algemene uitkering om deze vervolgens te kunnen verdelen op een manier die afwijkt van de regels die gelden voor de verdeling van de algemene uitkering. De bekostiging van ontwikkeltaken via een decentralisatie-uitkering maakt het mogelijk om bij de verdeling langs indirecte weg rekening te houden met de inkomsten uit vermogen. De Financiële-verhoudingswet laat dat voor de algemene uitkering niet toe. Het voordeel van bekostiging van ontwikkeltaken via het provinciefonds is dat de provincies over de besteding van die middelen geen verantwoording verschuldigd zijn aan de rijksoverheid.

De invoering van afzonderlijk te bekostigen ontwikkeltaken introduceert nadrukkelijk een subjectief element in de verdeling van de uitkering(en) uit het provinciefonds. In feite is zo een deel van het provinciefonds geormerkt voor specifieke uitgaven, die stroken met de doelstellingen van het Rijk. Dit maakt inbreuk op de grondgedachte van het fonds, dat objectieve kenmerken (zoals oppervlakte) bij de verdeling van de middelen de doorslag (behoren te) geven. Het subjectieve karakter bestaat er verder in dat niet altijd duidelijk is waarom sommige investeringsopgaven wel en andere niet zijn gehonoreerd. Zo worden bijvoorbeeld de projecten die zich richten op versterking van de ruimtelijke structuur van Noord-Nederland (inclusief de Noord-Oostpolder) en het verbeteren van de bereikbaarheid van deze regio via openbaar vervoer en weg niet meegenomen, terwijl wel rekening wordt gehouden met maatregelen die beogen bij een sterke groei van Almere (schaalsprong) de bereikbaarheid te waarborgen. De verdeling van de ontwikkeltaken geldt voor de periode 2011-2015. Daarna volgt herijking. Zij houdt voor de provincies het risico in dat straks op rijksniveau wordt geconcludeerd dat de beschikbare middelen niet langer nodig zijn.

Al met al is de verdeling van het provinciefonds nadrukkelijk onderdeel geworden van de set sturingsinstrumenten van het Rijk. Het gemaakte onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken illustreert een bestuurlijke trend. Steeds diffuser is welke overheid bij de bekostiging van ontwikkeltaken verantwoordelijk is voor een adequate omvang van de benodigde middelen. Deze constatering legt een extra verantwoordingslast op de schouders van de fondsbeheerder voor de gemaakte verdeelsleutels, omdat al snel het verwijt van subjectiviteit en opportunisme op de loer ligt.

Het geïntroduceerde onderscheid tussen beheers- en ontwikkeltaken is niet louter een technisch hulpmiddel bij het verdelen van middelen. Het illustreert een bestuurlijke trend,

waarbij het oorspronkelijke karakter van het provinciefonds (een fonds dat een algemene ongebonden inkomensoverdracht verstrekt) steeds verder wordt uitgehoud. In feite claimt de rijksoverheid een deel van het fonds voor het bekostigen van haar eigen prioriteiten. De nadruk ligt op de gezamenlijke verantwoordelijkheid van overheden dat zij bepaalde doelstellingen weten te realiseren. De idee dat provincies hun eigen verantwoordelijkheid hebben voor de ontwikkeling van de regio raakt bij dit proces steeds verder op de achtergrond. Het karakter van de algemene uitkering als uitdrukking van de autonomie van de provincies staat onder druk.

Herverdeling en overige eigen middelen

De toewijzing van middelen voor beheerstaken leidt slechts tot marginale herverdeeleffecten tussen provincies. Bij de distributie van middelen voor ontwikkeltaken zijn die effecten weliswaar iets groter, maar de belangrijkste oorzaak van plussen en minnen bij het bedrag dat provincies in vergelijking met de oude situatie uitgekeerd krijgen ligt bij de invoering van een nieuwe maatstaf voor de eigen inkomsten. Bij de oude verdeling werden alle provincies geacht 11 procent van hun uitgaven uit overige eigen middelen te bekostigen. Dat bleek voor lang niet elke provincie haalbaar te zijn. Het nieuwe verdeelmodel benadert de overige eigen middelen anders. Voor elke provincie wordt ervan uitgegaan dat deze middelen ongeveer 5 procent van de genormeerde uitgaven bedragen. In totaal gaat het om 130 mln euro.²¹ Bij de toewijzing van middelen voor de ontwikkeltaken wordt specifiek rekening gehouden met de provinciale vermogens uit de verkoop van de energiebedrijven. Het uitgangspunt is hier dat provincies een deel van hun ontwikkeluitgaven kunnen dekken met een fictief rendement van 3 procent op hun vermogen. Dit komt neer op 227 mln euro per jaar. In totaal worden de provincies dus geacht 357 mln euro uit het rendement op hun vermogen te kunnen inzetten voor hun kerntaken.

Specifieke uitkeringen provincies

In totaal ontvingen provincies in 2011 bijna 2,5 mld euro aan specifieke uitkeringen. Nagenoeg 94 procent van dit bedrag was verbonden met drie programma's (tabel 5.3). Zij zijn alle drie onderwerp van grote decentralisatie-operaties. De Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer is bestemd voor het regionaal openbaar vervoer en voor investeringen in kleine infrastructuur. Zij wordt per 2014 overgeheveld naar het provinciefonds en naar de op te richten regionale vervoersregio's. De middelen uit het Investeringsfonds Landelijk Gebied zijn bestemd voor de inrichting van het landelijk gebied (verwervings- en ontwikkelingskosten). Na toepassing van een korting gaat ook dit geld per 2014 over naar het provinciefonds. De doeluitkering Jeugdzorg verschuift per 2016 naar de gemeenten. Van de overige veertien in 2011 geïnventariseerde specifieke uitkeringen is er één (Waddenfonds) al per 2012 omgezet, de overige zullen op termijn worden omgezet in decentralisatie-uitkeringen. Een stuk of drie uitkeringsregelingen lopen af. Wat na 2014 aan specifieke uitkeringen voor de provincies resteert, valt te verwaarlozen.

21 Dit percentage komt overeen met het percentage dat bij de verdeling van het gemeentefonds wordt gehanteerd.

Tabel 5.3 Grootste specifieke uitkeringen voor provincies, 2011 (dzt euro)

Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer	749.675
Investeringsbudget Landelijk Gebied	705.398
Jeugdzorg	864.000
Totaal	2.319.073

Bron: Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (2011)

De bekostiging van de provinciale taken zal de komende vier jaar dus drastisch veranderen. Het aandeel van specifieke uitkeringen in de bekostiging van het provinciale takenpakket wordt erg klein. Deze uitkeringen zullen in feite beperkt blijven tot veelal incidentele bijdragen van het Rijk voor specifieke (tijdelijke) projecten. Het provinciefonds groeit, waarbij het zich laat aanzien dat het overgrote deel van de groei via decentralisatie-uitkeringen zal worden verdeeld.

Evaluatie

In feite zien we bij de provincies en de gemeenten eenzelfde tendens. Het belang van de vrij besteedbare algemene uitkering neemt af. Aantal en omvang van de specifieke uitkeringen lopen terug. Dit allemaal ten gunste van de tussenvorm van de decentralisatie-uitkering. Het stelsel van de financiële verhoudingen lijkt daarmee op termijn te evolueren tot een verdeling die uitgaat van grote generieke uitkeringen met verschillende compartimenten, die in het verlengde liggen van beleidsterreinen op rijksniveau. Die compartimenten kunnen vervolgens allemaal hun eigen groeivoet, compensatiemechanisme en/of vangnet hebben.

5.7 Waterschappen

Profiel

De taak van de waterschappen is bescherming te bieden tegen het gevaar van overstromingen en om te zorgen voor voldoende (schoon) water. De waterschappen bekostigen hun taken voor het overgrote deel uit heffingen die worden opgelegd aan gezinnen en bedrijven. De inkomsten zijn in 2011 begroot op 2,3 mld euro. De opbrengst van de watersysteemheffing – voor de waterkeringen (veilige dijken) en de beheersing van het waterpeil – bedraagt 1,1 mld euro, die van de zuiveringsheffing (voor het zuiveren van afvalwater) beloopt 1,3 mld euro.

In 2010 stonden de waterschappen in de aanloop naar de verkiezingen van de leden van de Tweede Kamer zwaar onder druk. Verschillende politieke partijen, van links tot rechts, pleitten voor opheffing van de waterschappen als zelfstandige bestuurslaag. Hun taken zouden moeten worden overgeheveld naar de provincies. Het in het voorjaar van 2011 totstandgekomen *Bestuursakkoord Water* – met als partijen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland, heeft de positie van de waterschappen echter juist versterkt.²² Het akkoord bevat tamelijk principiële afspraken over de verdeling van taken,

22 Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011).

bevoegdheden en financiële verhoudingen op het voor Nederland van oudsher belangrijke terrein van het waterbeheer.

Het *Bestuursakkoord Water* is vooral ingegeven door de te behalen doelmatigheidswinst. De totale kosten voor het beheer van het watersysteem en de waterketen beliepen in 2010 circa 7 mld euro. Onder het beheer van het watersysteem wordt de beheersing van het grond- en oppervlaktewater verstaan. De term waterketen ziet op het ‘water in de buizen’: de productie en levering van drinkwater door de drinkwaterbedrijven, het inzamelen en afvoeren van gebruikt drinkwater en overtollig regenwater en grondwater door de gemeenten en het transporteren en zuiveren van dat afvalwater door de waterschappen. In 2020 zullen de kosten – bij ongewijzigd beleid – oplopen tot 8 mld à 9 mld euro. Met het nakomen van de afspraken die vastliggen in het *Bestuursakkoord Water* kan naar verwachting een doelmatigheidswinst worden behaald die oploopt tot 750 mln euro in 2020.

Besparingen in het watersysteem

De waterschappen kozen in 2009 voor de vlucht naar voren. Zij toonden zich toen in hun zogenoemde *Stormbrief* bereid een deel van de kosten van aanleg en verbetering van primaire waterkeringen voor hun rekening te nemen.²³ Sinds 2011 dragen de waterschappen jaarlijks 81 mln euro bij aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Dit HWBP zorgt ervoor dat de primaire waterkeringen (dijken en andere waterkerende werken die onder andere te vinden zijn langs de grote rivieren en de kust) voldoen aan bepaalde wettelijke normen. Doordat de waterschappen zijn gaan bijdragen in de kosten die hiervoor op de rijksbegroting prijken, is een opwaartse financiële verhouding geschapen. In het *Bestuursakkoord Water* is afgesproken dat deze bijdrage omhooggaat naar 181 mln euro per jaar. Waterschappen en het Rijk zullen de kosten van het aanleggen en verbeteren van de primaire waterkeringen, voor zover die in beheer zijn bij de waterschappen en als zodanig in het HWBP zijn geïnventariseerd, delen op 50/50-basis. De waterschappen hebben bovendien in 2011 de bestrijding van de muskusrat overgenomen van provincies, waardoor het provinciefonds voortaan met 19 mln euro minder toekon. Samen levert dit het Rijk structureel 200 mln euro aan bezuinigingen op.²⁴

Aanleg en verbetering van primaire waterkeringen die in beheer zijn van het Rijk blijven volledig voor rekening van het Rijk. De centrale overheid blijft in alle gevallen verantwoordelijk voor de vaststelling van de normen voor de primaire waterkeringen.

Voor het Rijk leidt deze afspraak direct tot een besparing, omdat de rijksbegroting is gebaseerd op het kasstelsel.²⁵ Hierdoor drukken investeringen ten volle op de begroting van het jaar waarin zij plaatsvinden. Dankzij de bijdrage van de waterschappen dalen de investeringsuitgaven van het Rijk. De waterschappen werken met een begroting volgens het baten-lastenstelsel. Zij kunnen de lasten die met een investering samenhangen uitsmeren over de levensduur van het project. Initieel liggen de lasten hierdoor lager dan de kasuitgaven. Vooral nog denken de waterschappen de extra financieringslasten die zij op zich hebben geno-

²³ Unie van Waterschappen (2009).

²⁴ Tweede Kamer (2010-2011a).

²⁵ Het Rijk hanteert een begroting op basis van kasuitgaven in combinatie met een machtiging voor aan te gane verplichtingen (het zogenoemde kas-verplichtingenstelsel).

men te kunnen dekken, zonder dat de tarieven van de watersysteemheffing al te veel stijgen. Dekking wordt gezocht door doelmatiger te werken, opschaling, gezamenlijke inkoop met Rijkswaterstaat en besparingen bij de waterzuivering. Ook beschikbare reserves kunnen worden aangesproken. Die reserves lopen van waterschap tot waterschap uiteen, en ze zijn hoe dan ook niet onuitputtelijk. Op termijn lijkt een stijging van de waterschapslasten dan ook onvermijdelijk te zijn.

Hoe dan ook, de bijdrage van 181 mln – uitvloeisel van de 50/50-afspraken – dient vanaf 2014 volgens een nader uit te werken verdeelsleutel over de waterschappen te worden omgeslagen. De sleutel kent enerzijds een solidariteitsdeel (via verevening) waaraan alle waterschappen bijdragen, of zij nu primaire waterkeringen in beheer hebben of niet. Anderzijds kent de sleutel een projectgebonden deel, alleen verschuldigd door waterschappen met primaire waterkeringen. De grondslag voor de bijdrage van elk waterschap aan het solidariteitsdeel is vooralsnog afgeleid van het aantal ingezetenen en de WOZ-waarde van de inliggende gebouwen, beide als percentage van de nationale totalen.

Daarnaast dragen de waterschappen een projectgebonden aandeel in de kosten van primaire waterkeringen die worden uitgevoerd in hun eigen werkgebied. Eerder hadden de Algemene Rekenkamer (2009) en de Taskforce Hoogwaterbescherming (2010) geconstateerd dat de waterschappen vanwege de 100 procent rijkssubsidie voor deze projecten geen enkele prikkel ervaren om zo doelmatig mogelijk te werken. Het Rijk vergoedt namelijk alle met dit type projecten gemoeide bouwkosten en apparaatskosten. De hoogte van de nagestreefde bijdrage van de waterschappen aan projecten in het eigen werkgebied staat nog niet vast. De rijksoverheid denkt aan een bijdrage van 10 procent per HWBP-project.²⁶ De resterende kosten zouden moeten worden betaald uit een rijksbijdrage (50 procent) en via een solidariteitsbijdrage van de waterschappen (40 procent). Deze sleutel impliceert een lastenverschuiving, omdat waterschappen in heel uiteenlopende mate te maken hebben met het HWBP. Er zijn waterschappen die geen primaire waterkeringen binnen hun beheersgebied hebben en dus ook nooit HWBP-projecten uitvoeren. Daarnaast verschilt de draagkracht van de waterschappen. Waterschappen met weinig inwoners (belastingbetalers) en veel kilometers primaire waterkering zullen de tarieven fors moeten verhogen.

Bij de circa vierhonderd gemeenten en de twaalf provincies worden verschillen in belastingcapaciteit en objectieve kosten via de algemene uitkering van respectievelijk het gemeentefonds en het provinciefonds verevend. Bij de 26 waterschappen is dat niet het geval. Dit steunt op de gedachte dat het redelijk is dat degenen die belang hebben bij de maatregelen van het waterschap een groter deel van de kosten betalen. De vraag is of dit profijtbegin-sel ook opgeld doet voor de kosten van het programma dat moet beschermen tegen hoog water. Licht het niet meer voor de hand dat het Rijk niet alleen borg staat voor de kwaliteit van voorzieningen (via normstelling, toetsing en handhaving) die van nationaal (of in elk geval van bovenwaterschappelijk) belang zijn, maar ook voor de financiering van die voorzieningen? Zo wordt nationale solidariteit georganiseerd: ook bewoners van hooggelegen gebieden van Nederland betalen bij deze aanpak mee aan de kosten van primaire waterkeringen elders in het land. Deze analyse pleit voor het instellen van een waterschapsfonds – analoog aan het

²⁶ Tweede Kamer (2011-2012b).

gemeentefonds en het provinciefonds – dat een deel van de kosten verevent. De voeding van het fonds kan lopen via bijdragen van de waterschappen zelf. Vervolgens komt de vraag aan de orde wat een rechtvaardige en doelmatige verdeelsleutel voor de uitkeringen van het fonds aan de afzonderlijke waterschappen is.²⁷

De Unie van Waterschappen heeft een voorstel ontwikkeld voor een nieuw belastingstelsel ter bekostiging van de waterschapstaken. Wie meer profiteren van het waterschapswerk horen volgens de wet ook een groter deel van de kosten te betalen. Eigenaren van gebouwen betalen nu circa de helft van de kosten. Volgens de Unie leidt haar voorstel er onder andere toe dat de kosten in de toekomst meer naar evenredigheid worden omgeslagen over de belastingbetalers. In sommige waterschappen zou het tarief voor ongebouwd (vooral agrariërs) nu te hoog zijn. Maar onderzoek van het COELO²⁸ laat zien dat juist in deze waterschappen het kostenaandeel van agrariërs slechts beperkt daalt, mochten de plannen van de Unie doorgang vinden. De lasten zullen nog meer dan nu worden verhaald op huiseigenaren. Grondeigenaren (boeren) gaan erop vooruit.²⁹ Het ligt in het voornemen dat het nieuwe belastingstelsel per 1 januari 2013 van kracht wordt.³⁰ De voorgestelde regeling heeft indirect ook gevolgen voor de bijdrage van individuele belastingplichtigen aan de bekostiging van de primaire waterkeringen.

Besparingen in de waterketen

Bij de riolering, de zuivering van afvalwater, en de productie en distributie van drinkwater valt volgens gemaakte plannen 450 mln euro te bezuinigen. De waterschappen nemen hiervan 380 mln euro voor hun rekening. De drinkwaterbedrijven hebben getekend voor de resterende 70 mln euro. Een groot deel van de in het *Bestuursakkoord Water* becijferde doelmatigheidswinst in het totale waterbeheer is dus gezocht in de waterketen. De genoemde bedragen komen uit het *Feitenonderzoek doelmatig waterbeheer in de afvalwaterketen*, dat begin 2010 is uitgevoerd onder auspiciën van het Rijk, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Vereniging van waterbedrijven in Nederland.³¹ De beoogde besparingen zijn te zien tegen de achtergrond van een forse lastenverzwaring in de waterketen, die leidt tot een lastenpeil van 4,4 mld euro in 2020.

De waterketenpartners moeten in eigen huis een doelmatigheidsslag maken. Daarnaast is de verwachting dat veel winst valt te behalen via nauwere samenwerking en de uitwisseling van kennis en (personele) capaciteit. Gemeenten en waterschappen moeten samen een investeringsplan maken, dat betrekking heeft op het hele grondgebied van de relevante 'zuiveringskring'. Dat gezamenlijke plan is richtinggevend voor hun eigen plannen. Operationele taken in het afvalwaterketenbeheer dienen te worden opgeschaald naar de gebiedsgrootte van het waterschap, tenzij dat vanuit doelmatigheidsoogpunt ongewenst is. Het gaat

27 Hoeben (2012), p. 64-65.

28 Hoeben (2011a).

29 Hoeben (2011b).

30 De staatssecretaris heeft de consultatieronde over de aanpassing van de waterschapsbelastingen afgerond en zal naar verwachting het wetsvoorstel binnenkort bij de Tweede Kamer indienen.

31 Commissie feitenonderzoek (2010).

hier om werkprocessen zoals inspectie en onderhoud van voorzieningen, het doen van metingen, gegevensbeheer, en de storingsdienst.

De gemaakte of nog te maken afspraken in de waterketen zijn niet vrijblijvend. Als stok achter de deur bereidt het Rijk wetgeving voor, voor het geval de uitvoering van de afspraken onvoldoende voortgang heeft.

5.8 Grondexploitatie

Een belangrijke taak van gemeenten is bemoeienis met de inrichting en ordening van het eigen grondgebied. Dit betreft de volkshuisvesting (wonen, de ontwikkeling van bouwlocaties, stedelijke vernieuwing), economie (de ontwikkeling van bedrijventerreinen en stationsgebieden), natuur (groenstructuren) en leefomgeving (aanleg bufferzones, milieuzone-ring). Met bestaande instrumenten uit de Wet op de ruimtelijke ordening, zoals het bestemmingsplan, beschikken gemeenten over ruime mogelijkheden om ongewenste ontwikkelingen bij de woningbouw tegen te gaan. Teneinde de nieuwbouw van woningen te stimuleren kunnen zij gebruikmaken van een exploitatieovereenkomst om met medewerking van tegenpartijen gewenste ruimtelijke ontwikkelingen te realiseren. Verder kunnen gemeenten kiezen voor het vaststellen van een exploitatieplan, waarin het kostenverhaal voor de infrastructuur en de door wederpartijen uit te voeren werken publiekrechtelijk zijn vastgelegd. Deze vormen van wat wel passief grondbeleid heet ervaren de direct betrokkenen vaak als omslachtig en tijdrovend. Daarbij komt dat veel gemeenten de indruk hebben dat ze langs deze weg niet het maximale (financiële) rendement van hun inspanningen kunnen realiseren.

Een belangrijk motief voor lokale overheden om zelf de eigendom van gronden te verwerven om die vervolgens als bouwlocatie te ontwikkelen is dan ook dat gemeenten wel een graantje mee willen pikken van de winsten die private projectontwikkelaars in de loop van de tijd wisten te realiseren. Het voeren van actief grondbeleid is een bedrijfsmatige activiteit met de daarbij horende risico's. Lange tijd waren de opbrengsten uit de grondexploitatie inderdaad een fikse aanvulling op de gemeentelijke inkomsten. Sinds het uitbreken van de kredietcrisis in 2008 is het tij drastisch gekenterd. Van melkkoe werd de grondexploitatie schip van bijleg.

Tabel 5.4a Saldo grondexploitatie begrotingen (mln euro)

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 ^a
	184	223	410	507	515	543	371	41

a. Voorlopig cijfer.

Bron: CBS Statline

Tabel 5.4b Saldo grondexploitatie gemeenterekeningen (mln euro)

Jaar	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	477	605	919	618	603	-414

Bron: CBS Statline

Tabel 5.4a leert dat de gezamenlijke gemeenten in hun begrotingen tot en met 2011 nog steeds uitgaan van een overschot op de grondexploitatie, zij het in snel afnemende mate. Op rekeningbasis blijkt dat gemeenten in plaats van het verwachte positieve resultaat al in 2009 een fors verlies boekten (zie tabel 5.4b). Het verschil met het begrote exploitatieresultaat bedraagt bijna 1 mld euro negatief.

Eind 2011 hadden gemeenten risicodragend ruim 13 mld euro in grond geïnvesteerd. Dit gehele bedrag moet in de toekomst nog worden terugverdiend. In 2010 werden de gemeentelijke verliezen op ruimtelijke plannen al becijferd op minimaal 2,4 mld euro. Het ging daarbij om directe verliezen van 1,0 mld euro en lagere toekomstige winsten in de orde van grootte van 1,4 mld euro. Nieuwe cijfers op basis van de inzichten uit 2011 lieten een verdere verslechtering van dat beeld zien. Het berekende verlies liep op naar 2,9 mld euro, waarvan 1,8 mld euro direct te nemen verliezen en 1,1 mld euro minder winst in de toekomst. Veel gemeenten lijden thans verliezen op de grondexploitatie. Er zijn echter ook gemeenten die nog steeds winsten genereren.

De gezamenlijke gemeenten rekenden eind 2010 nog op 3,6 mld euro aan toekomstig surplus, als saldo van te verwachten winsten en verliezen. Met verlieslatende complexen was eind 2010 zo'n 3,2 mld euro gemoeid. Volgens de boekhoudregels moeten gemeenten de geleden verliezen direct afboeken. De balanswaarde van de grondexploitatie moet reëel zijn. De indruk bestaat dat in de (nabije) toekomst de verliezen nog zullen oplopen. Het is een gegeven dat er nog steeds gemeenten zijn met een te rooskleurige kijk op de toekomstige grondexploitatie. Het is geen al te gewaagde voorspelling dat bij de jaarrekening over 2011 de verwachtingen verder omlaag moeten worden bijgesteld.

De grootste risico's lopen gemeenten met een actieve grondpolitiek. De grootste (Vinex) ontwikkelopgaven spelen in de provincies uit de Randstad of die daar direct aan grenzen. Vooral (kleinere) gemeenten die hebben geanticipeerd op een verwachte groei die zich naar verwachting niet meer zal voordoen, zijn extra kwetsbaar. Het ligt voor de hand dat daar de grootste financiële tegenvallers zullen opdoemen.

Het is verleidelijk de terugvallende inkomsten uit de grondexploitatie geheel en al toe te schrijven aan de economische crisis. Maar ook zonder vraaguitval door de economische crisis was in veel gebieden sprake van een veel te optimistische inschatting van de toekomstige vraag naar bouwgrond. Met het wegvallen van de vraag zitten tal van gemeenten nu met onverkoopbare gronden. In eerste instantie levert dat vooral renteverlies op. Op het geïnvesteerde vermogen moet jaarlijks rente worden bijgeschreven, zonder dat daar inkomsten tegenover staan. De winstverwachtingen nemen af. In andere gevallen zullen gemeenten de gronden moeten afwaarderen en hun verlies nemen. Daarmee valt doorgaans ook de dekking weg voor plannen om te investeren in infrastructuur en voorzieningen. De bouwcrisis dreigt daarmee uit te diepen. De terugval van de bouwactiviteiten komt ook tot uitdrukking in lagere bouwleges die gemeenten ontvangen.

Er zijn nu al gemeenten in financiële problemen, maar hun aantal zal toenemen wanneer de verliesgevende situatie langer aanhoudt. Voor veel gemeenten is het een kwestie van uitzingen, totdat woningbouw en bedrijvigheid weer aantrekken. Voor een deel van de gemeenten zal ook bij een aantrekkende woningbouw de winstpotentie afwezig blijven. Deze gemeenten zullen hoe dan ook hun verlies moeten nemen.

De inschatting is dat voor zestig gemeenten vaststaat dat de reserves niet toereikend zijn om de (komende) verliezen op te vangen. Zij zullen aanvullende maatregelen moeten nemen om te voorkomen dat zij nog dieper in de financiële problemen raken. Gevreesd wordt dat een aantal gemeenten uiteindelijk beroep op aanvullende steun uit het gemeentefonds zal moeten doen. Artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet voorziet in deze mogelijkheid. De steun voor armlastige gemeenten gaat evenwel ten koste van de ruimte die in het fonds voor de rest van de lokale overheden beschikbaar is. Het rapport van Deloitte over de financiële effecten van de crisis bij gemeentelijke grondbedrijven rept zelfs van 35 potentiële artikel-12-gemeenten.³²

5.9 De Wet houdbare overheidsfinanciën

In 2004 heeft het Rijk met vertegenwoordigers van de decentrale overheden (VNG, IPO en UvW) afgesproken dat het EMU-tekort van de decentrale overheden maximaal 0,50 procent van het bruto binnenlands product (bbp) mag bedragen. Voor het jaar 2012 komt dat neer op ten hoogste 3 mld euro. Het toegestane EMU-tekort is verdeeld over gemeenten, provincies en waterschappen. De bovengrens voor de gemeenten is gelijk aan 0,38 procent bbp, en die voor de provincies en de waterschappen bedraagt achtereenvolgens 0,07 en 0,05 procent bbp. Voor alle gemeenten samen komt dit neer op een tekortplafond van ongeveer 2,4 mld euro. Het toegestane EMU-tekort per gemeente, provincie of waterschap wordt vervolgens bepaald naar rato van de geraamde totale lasten in de begroting. Het Rijk kan als sanctie uitsluitend een boete aan mede-overheden opleggen als het zelf een boete heeft gekregen van de Europese Unie.

Nieuwe Europese afspraken

De Europese lidstaten hebben een richtlijn afgesproken die minimumeisen stelt aan de nationale begrotingsraamwerken. Eén van die vereisten is dat de centrale overheden van de lidstaten afspraken maken met de decentrale overheden om de aangescherpte afspraken uit het Pact voor Stabiliteit en Groei te respecteren. Elk land dient met het oog hierop voor het eind van 2012 de nationale wetgeving te hebben aangepast.

Het Pact bepaalt dat het EMU-tekort van een lidstaat niet groter mag zijn dan 3 procent bbp, en dat de EMU-schuld beneden de 60 procent bbp moet blijven. Het bevat tevens een doelstelling voor het structurele EMU-saldo. Wanneer deze doelstelling niet wordt gerealiseerd, moet dit saldo in een bepaald tempo verbeteren totdat dit wel het geval is. Nederland mag kiezen uit twee doelstellingen voor het structurele EMU-saldo. Volgens de ambitieuze doelstelling moet het structurele EMU-saldo minimaal 0,5 procent van het bbp bedragen; volgens de minder ambitieuze doelstelling mag het structurele EMU-tekort maximaal 0,5 procent van het bbp zijn. Afgesproken is dat landen met een EMU-schuld van meer dan 60 procent van het bbp de schuldquote met minimaal een twintigste deel van de overschrijding – gemiddeld per jaar, over een periode van drie jaar – moeten verminderen.

32 Deloitte Real Estate Advisory (2011).

De Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet HOF) vertaalt de aangescherpte Europese afspraken in nationale wetgeving.³³ Het Rijk en de mede-overheden hebben een gezamenlijke en gelijkwaardige inspanningsverplichting om de begrotingsdoelstellingen uit het Pact te realiseren. De minister van Financiën zal aangeven wat voor de decentrale overheden een 'gelijkwaardige inspanning is'.

Stand van zaken

Het EMU-tekort bedroeg in 2011 5,0 procent bbp. De mede-overheden hadden hierin een aandeel van 0,8 procent bbp.³⁴ Daarmee overschreden zij de bestuurlijk overeengekomen plafondwaarde voor het tekort van 0,5 procent bbp met 0,3 procentpunt. Voor een deel waren de tegenvallende inkomsten uit grondverkoop bij gemeenten debet aan het te hoge EMU-tekort van de decentrale overheden.

In tegenstelling tot het Rijk dat met het kasstelsel werkt, hanteren decentrale overheden het baten-lastenstelsel. Het baten-lastenstelsel heeft voor decentrale overheden evidente voordelen. Dit stelsel draagt bij aan een evenwichtige begrotingssystematiek omdat de kosten van investeringen daarbij over de gebruiksduur van de investeringsgoederen kunnen worden uitgesmeerd. Daarmee draagt een boekhouding volgens het baten-lastenstelsel bij aan het stabiliseren van de belastingdruk (*tax smoothing*) in de tijd. Het aangaan van leningen voor investeringen maakt het mogelijk de kosten (rente en aflossingen) ten laste te brengen van de gebruikers in het desbetreffende jaar.

Hoewel het baten-lastenstelsel voor decentrale overheden evidente voordelen heeft, levert dit stelsel een probleem op bij het nakomen van de 'Brusselse' afspraken over het EMU-saldo. Evenwicht op een begroting of de rekening (over een verstreken jaar) hoeft bij het baten-lastenstelsel namelijk niet te betekenen dat het EMU-saldo gelijk is aan nul. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer decentrale overheden beschikbaar vermogen gebruiken om uitgaven te doen. De op deze wijze bekostigde uitgaven dragen bij aan het EMU-tekort, hoewel de netto vermogenspositie van de overheid niet verslechtert. De onderlinge verschillen wat betreft vermogenspositie tussen decentrale overheden zijn groot: sommige beschikken over een aanzienlijk vrij aanwendbaar vermogen, andere hebben een grote schuld. Bij de in 2004 gemaakte afspraak ter beteugeling van het EMU-tekort van de decentrale overheden worden hun mogelijkheden om opgebouwd vermogen voor uitgaven aan te wenden echter in dezelfde mate beperkt. Investerings van bijvoorbeeld waterschappen die voortvloeien uit het *Bestuursakkoord water*, die dienen ter ontlasting van de rijksbegroting, en die worden gefinancierd door in te teren op aanwezige reserves, kunnen zo schipbreuk lijden, omdat de waterschappen samen in 2012 slechts een EMU-tekort mogen hebben van 300 mln euro.³⁵

Een ander probleem ontstaat doordat de kapitaaluitgaven bij het baten-lastenstelsel niet als lasten worden geboekt. Een investering drukt niet zelf op een begroting volgens het baten-lastenstelsel, maar belast haar wel over een reeks van jaren via afschrijvingen (en rentebetalingen voor zover de investering via een lening is gefinancierd). Bij de bepaling van het

33 Het concept-wetsvoorstel is in december 2011 ter consultatie aangeboden aan IPO, VNG en UvW. Het wetsvoorstel ligt nu bij de Raad van State.

34 Centraal Planbureau (2012), p. 127.

35 Te weten: 0,05 procent van 609 mld euro (het bbp in 2012).

begrotingssaldo volgens de 'Brusselse' definitie belasten echter de kapitaaluitgaven het begrotingssaldo, en niet de afschrijvingen. Bij grote bestuurlijke eenheden, zoals landen, hoeven de jaarlijkse investeringen en de jaarlijkse afschrijvingen niet sterk te verschillen. Bij kleine bestuurlijke eenheden, zoals decentrale overheden, zal dat vaak niet het geval zijn. Wanneer zo'n eenheid een grote investering doet, kunnen de kapitaaluitgaven tijdelijk veel hoger zijn dan de afschrijvingen. Evenwicht op de begroting (of rekening) volgens het baten-lastenstelsel kan daarom gepaard gaan met een tekort volgens de EMU-definitie. Dit kan problemen opleveren bij het plafonneren van het EMU-tekort van provincies en waterschappen, doordat dit relatief kleine groepen bestuurlijke eenheden zijn met grote investeringsopgaven, of bij het plafonneren van het EMU-tekort van een individuele gemeente die in een kort tijdsbestek grootschalige investeringen doet voor bijvoorbeeld scholenbouw, infrastructuur of herstructurering.

Sanctiemechanisme

In de huidige situatie kan het Rijk de decentrale overheden alleen een boete opleggen vanwege een te groot EMU-tekort wanneer het Rijk om deze reden zelf is beboet door de Europese Unie. Dat gaat mogelijk veranderen. Het Rijk wil decentrale overheden een boete kunnen opleggen voor een te groot EMU-tekort, ook als het zelf geen boete heeft gekregen, en zelfs als de totale Nederlandse overheid aan de normen voor EMU-saldo en EMU-schuld voldoet. Het is niet zo dat een individuele overtreding automatisch tot een sanctie leidt. Dat hangt mede af van het gedrag van andere gemeenten/provincies/waterschappen. Een sanctie is pas mogelijk wanneer alle gemeenten/provincies/waterschappen gezamenlijk een te groot EMU-tekort realiseren. De vraag rijst of een individuele gemeente, provincie of waterschap voldoende gemotiveerd zal zijn om het EMU-tekort te beperken. Een individuele gemeente, provincie of waterschap kan daarmee immers niet veiligstellen dat een sanctie achterwege blijft.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2009), *Bevindingen Algemene Rekenkamer programma Zwakke Schakels Kust. Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer*, Den Haag: ARK
- Allers, Maarten (2004), Italiaanse les, *Economisch Statistische Berichten*, (89)4437, 325
- Allers, Maarten (2010), Mogelijkheden tot vereenvoudiging van de verdeling van het gemeentefonds, in: Raad voor de financiële verhoudingen, *Cahier Vereenvoudiging van de verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag: Rfv, 27-38
- Allers, M.A. (2011), *Doel en middelen in de financiële verhouding tussen overheden*, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Allers, M.A. (2012), De financiering van gemeenten is onnodig ingewikkeld, *Tijdschrift voor Overheidsfinanciën*, (44)1, 38-57
- Boorsma, Peter B., G. Jan van Helden, en Luigi van Leeuwen (2009), *De toekomst van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies. Preadvies op verzoek van het Interprovinciaal Overleg*, Den Haag: zonder uitgever
- Cebeon en Regioplan (2011), *Onderzoek periodiek onderhoud Gemeentefonds. Overkoepelende notitie eerste fase*, Amsterdam: zonder uitgever

- Centraal Planbureau (2012), *Centraal Economisch Plan 2012*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie feitenonderzoek (2010), *Doelmatig beheer waterketen – eindrapport commissie feitenonderzoek*, Den Haag: zonder uitgever
- Deloitte Real Estate Advisory (2011), *Financiële effecten crisis bij gemeentelijke grondbedrijven. Update 2011*
- Hoeben, C. (2011a), *Lastenontwikkeling als gevolg van de bijdrage door waterschappen aan het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, COELO-rapport 11-1, Groningen: Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden
- Hoeben, C. (2011b), Voorgestelde wijzigingen waterschapsbelastingen vergroten weeffout, *Weekblad fiscaal recht*, **140**(6931), 1583-1591
- Hoeben, C. (2012), Financiële verhouding tussen waterschappen en Rijk, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **44**(1), 58-65
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Brief gemeentefinanciën voor interbestuurlijke consultatie*, Den Haag: BZK
- Ministerie van Infrastructuur en Milieu (2011), *Bestuursakkoord water. Akkoord van Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven*, Den Haag: IenM
- Nijendaal, G.A. van (2010), Directe en indirecte gevolgen van het regeerakkoord voor het openbaar bestuur, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **42**(4), 257-263
- Onderhoudsrapport Specifieke Uitkeringen (2011), bijlage bij Tweede Kamer (2010-2011), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het gemeentefonds voor het jaar 2011. Brief van de minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties*, 32 500 B, nr. 13
- Raad voor de financiële verhoudingen (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2010), *Vereenvoudiging verdeling algemene uitkering gemeentefonds*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011a), *Verdeelvoorstel provinciefonds*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011b), *Advies herijking gemeentefonds, eerste fase*, Den Haag: Rfv
- Raad voor de financiële verhoudingen (2011c), *Verdelen, vertrouwen en verantwoorden*, Den Haag: Rfv
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2011), *Maten voor gemeenten 2011*, Den Haag: SCP
- Stuiveling, Saskia J., Ans van den Berg, en Kees van Paridon (2010), *Beheerst verdelen. Rapportage Commissie verdeelaspecten provinciefonds*, Den Haag: zonder uitgever
- Taskforce Hoogwaterbescherming (2010), *Een dijk van een programma. Naar een nieuwe aanpak van het Hoogwaterbeschermingsprogramma*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Waterbeleid. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*, 27 625, nr. 191
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Vaststelling van de begrotingsstaat van het provinciefonds voor het jaar 2011. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties; Nieuw verdeelmodel provinciefonds*, 32 500 C, nr. 6
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Zorg en maatschappelijke ondersteuning. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 29 538, nr. 133

- Tweede Kamer (2011-2012b), *Deltaprogramma. Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu*, 31 710, nr. 22
- Tweede Kamer (2011-2012c), *Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen*, 33 161, nr. 1-3
- Unie van Waterschappen (2009), *Brief aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat over doelmatig en rationeel waterbeheer*, 4 november
- Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg, Unie van Waterschappen en Rijk (2011), *Bestuursakkoord 2011-2015*, Den Haag: zonder uitgever

Uitvoering van subsidies

R.J.M. Creusen

C.J.J.M. Stoop

6.1 Inleiding

Ministeries, zelfstandige bestuursorganen, provincies en gemeenten verstrekken allereerste subsidies aan instellingen, bedrijven en gezinnen. Met die bijdragen worden activiteiten gefinancierd waarvan beleidsmakers verwachten dat ze helpen bij het bereiken van doelstellingen die hen voor ogen staan. Onderdeel 6.2 geeft een samenvattend overzicht van subsidies in de rijksbegroting. Daarna bespreekt onderdeel 6.3 de subsidies die Nederland uitvoert voor de Europese Unie. Proces en beheer van de subsidieverlening krijgen aandacht in onderdeel 6.4. Recent heeft het kabinet besloten om een uniform bindend kader in te voeren voor een eenvoudiger uitvoering en financieel beheer van rijkssubsidies (onderdeel 6.5). Daarbij streeft het Rijk naar een sluitend systeem tegen misbruik van subsidies (onderdeel 6.6). Voor de nabije toekomst wordt gekoerst naar clustering van de uitvoering van subsidie-regelingen (onderdeel 6.7).

6.2 Subsidies in de rijksbegroting

Het rijkgeschakeerde en hier en daar moeilijk toegankelijke subsidielandschap is lastig volledig in kaart te brengen. Een reden is dat het begrip subsidie in de loop van de tijd nogal is opgerekt. Langzamerhand doelt dit paraplu-begrip op heel diverse geldstromen die vanuit collectieve kassen vloeien, dan wel sijpelen. Ook middelen die ten laste van de (rijks)-begroting beschikbaar komen voor de bekostiging van wettelijke overheidstaken – zoals onderwijs, handhaving of toezicht – worden inmiddels in de wandeling soms als ‘subsidie’ aangeduid. Omdat oogmerk, sturing en verantwoording van diverse door de overheid verrichte betalingen heel verschillend kunnen zijn, is het echter van belang om een scherp onderscheid te maken tussen diverse soorten geldstromen (financiële instrumenten). Met het oog hierop zal de rijksbegroting, in het kader van ‘verantwoord begroten’, met ingang van 2013 een verbeterd en uniform beeld geven van de middelen die met elk type geldstroom zijn gemoeid.

Straks geeft de begroting van in aanmerking komende ministeries per beleidsartikel een overzicht van de diverse soorten geldstromen. Daarbij worden betalingen onderscheiden uit hoofde van:

- subsidies (subsidieregelingen);
- garantieverplichtingen;
- verleende opdrachten;
- bijdragen aan baten-lastendiensten;
- bekostiging van taken;
- bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen (ZBOs) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWTs);
- bijdragen aan (inter)nationale organisaties en lagere overheden;
- bijdragen aan begrotingsfondsen/sociale fondsen.

Bovendien bevat de begroting van elk ministerie vanaf komend jaar een verplichte bijlage met alle subsidies en de regelingen waarop zij zijn gebaseerd. De bedoelde bijlage geeft per regeling informatie over:

- de subsidiebudgetten voor de komende vijf jaar (op kasbasis);
- het aantal verleende subsidies;
- de einddatum van de subsidie;
- de momenten waarop de subsidieregeling wordt geëvalueerd (inclusief een verwijzing naar het meest recente evaluatierapport).

Deze jaarlijkse bijlage komt in de plaats van het vierjaarlijkse Subsidieoverzicht Rijk (SOR) waarvan het laatste in 2010 is verschenen.

Begrip subsidie

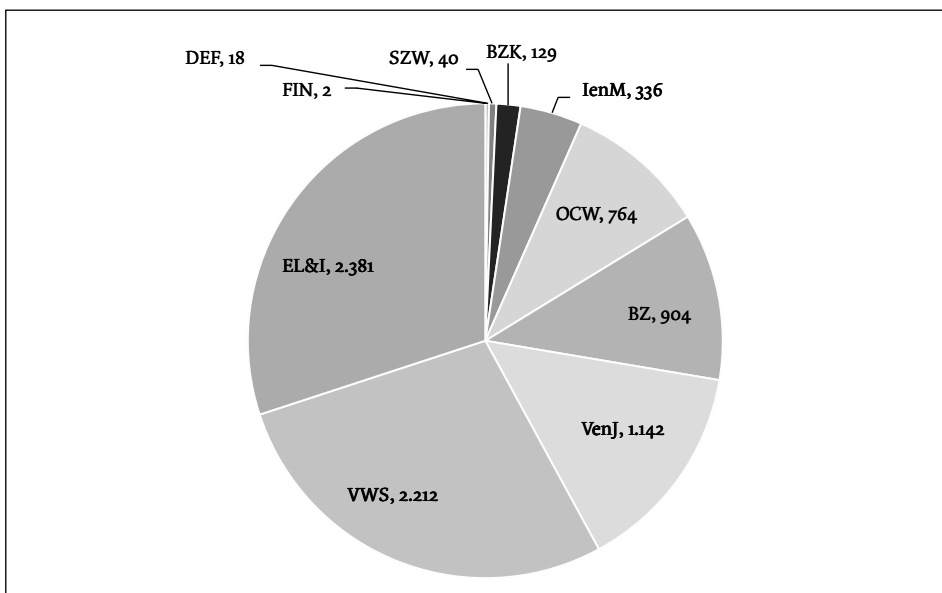
De rijksbegroting sluit voor het begrip ‘subsidie’ aan bij de definitie in de Algemene wet bestuursrecht (Awb): de aanspraak op financiële middelen door een bestuursorgaan verstrekt met het oog op bepaalde activiteiten van de aanvrager, anders dan een betaling voor aan het bestuursorgaan geleverde goederen of diensten. Conform de afbakening van de Awb blijven in de subsidiebijlage buiten beschouwing: de betaling voor opdrachten, verleende inkomenssteun en toeslagen, de structurele bekostiging van instellingen voor onderwijs en onderzoek, specifieke uitkeringen aan gemeenten en provincies, en inkomensoverdrachten op grond van internationale verdragen. Subsidies zijn te onderscheiden in (1) verstrekkingen krachtens een geldende regeling en (2) incidentele subsidies aan specifieke subsidieontvangers, die het Rijk – al dan niet op grond van een kaderwet – rechtstreeks vanuit de begroting verstrekt. Overigens kunnen incidentele subsidies voor specifieke subsidieontvangers meerjarig plaatsvinden, zoals subsidies voor het Nationaal Comité 4 en 5 mei of voor de onderzoekinstelling TNO. Deze subsidies hebben vaak het karakter van een bekostigingsrelatie.

De rijksbegroting voor 2012 telt omstreeks 275 subsidieregelingen en 300 incidentele subsidies. Het aantal ontvangers loopt per regeling aanzienlijk uiteen: van slechts enkele tot vele duizenden gesubsidieerden.

Subsidiebudget

Het subsidiebudget van de rijksoverheid bedraagt voor 2012 bijna 8 mld euro. Figuur 6.1 laat zien hoe dit budget over de ministeries is verdeeld. Het Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zijn samen goed voor meer dan de helft van het totale subsidiebudget.

Figuur 6.1 Subsidiebudget per ministerie (mln euro)

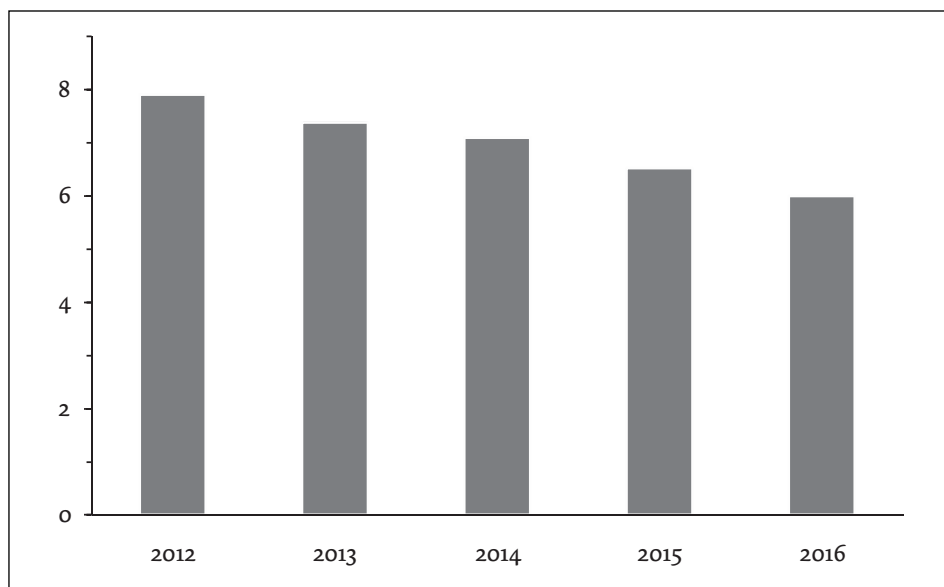


Bron: rijksbegroting 2012

Mede door het beleid van het kabinet-Rutte zal het met rijkssubsidies gemoeide bedrag de komende jaren structureel verminderen van bijna 8 mld euro in 2012 tot circa 6 mld euro in 2016 (figuur 6.2). Een teruglopend budget voor een subsidieregeling hoeft overigens niet te betekenen dat de doelgroep van de regeling minder middelen van de overheid ontvangt. Beleidsmakers kunnen er immers ook voor kiezen voortaan andere instrumenten te gebruiken, bijvoorbeeld door directe subsidies ten laste van de rijksbegroting te vervangen door fiscale tegemoetkomingen, zogeheten belastinguitgaven.¹

¹ Meer over belastinguitgaven in hoofdstuk 7.

Figuur 6.2 Subsidiebudget van het Rijk (mld euro)



Bron: rijksbegroting 2012

Tabel 6.1 presenteert cijfers voor vijf categorieën subsidies/subsidieregelingen die onderling verschillen wat betreft de gemiddelde omvang per subsidie of subsidieregeling (in euro). De tabel toont het voor elke categorie in totaal beschikbare budget, het aandeel van de uitgaven voor elke categorie in het totale subsidiebudget, het aantal subsidies/regelingen per categorie en dat aantal als percentage van het totale aantal subsidies/regelingen.

Tabel 6.1 Omvang, budget en aantal subsidies/regelingen, 2010

Gemiddelde omvang per subsidie of regeling (euro)	Budget 2010 (mln euro)	Aandeel (in procenten)	Aantal subsidies/ regelingen	Aandeel (in procenten)
0 tot 1 mln	74	1	284	48
1 tot 5 mln	312	6	129	22
5 tot 10 mln	390	6	53	9
10 tot 100 mln	3.221	53	112	19
Vanaf 100 mln	2.055	34	10	2
Totaal	6.060	100	588	100

Bron: Ministerie van Financiën (2010)

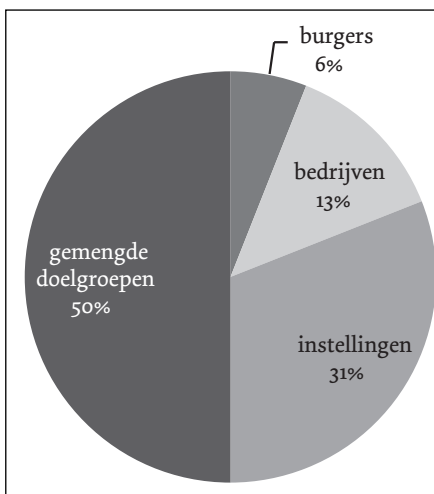
Het blijkt een misverstand te zijn dat de rijksoverheid weinig kleine subsidies zou verstrekken. Zo bedraagt het beschikbare budget voor 70 procent van de subsidies/regelingen minder dan 5 mln euro. Al deze subsidies/regelingen leggen samen beslag op slechts 7 procent van de in totaal voor subsidies van het Rijk uitgetrokken middelen. Omgekeerd slurpt 2 procent van de subsidies/regelingen al een derde van het totale budget voor subsidies op.

Verdeling over doelgroepen

Het *Subsidieoverzicht Rijk 2010* geeft een beeld van de subsidieverdeling over de drie doelgroepen (instellingen, bedrijven en gezinnen) en van het aantal subsidieregelingen per doelgroep. Een 'instelling' is een organisatie zonder winstoogmerk. Subsidies die bedoeld zijn voor twee of alle drie van de doelgroepen vallen in de categorie subsidies voor 'gemengde doelgroepen'.

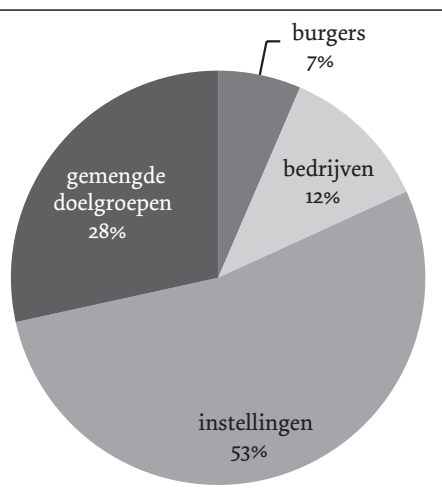
Figuur 6.3 en figuur 6.4 laten zien dat instellingen zowel qua budget als voor wat betreft het aantal subsidieregelingen de grootste doelgroep vormen. Dat beeld wordt nog versterkt, doordat instellingen en bedrijven het grootste deel van de subsidies voor gemengde doelgroepen toucheren. Opgemerkt wordt dat dit naar de stand van de begroting voor 2010 is.

Figuur 6.3 Verdeling subsidiebudgetten over doelgroepen



Bron: Ministerie van Financiën (2010)

Figuur 6.4 Verdeling aantal subsidies/regelingen over doelgroepen



Bron: Ministerie van Financiën (2010)

Uitvoeringsorganisatie

Uit het *Subsidieoverzicht Rijk 2010* komt naar voren dat het belangrijkste deel van het subsidiebudget (tot 65 procent) door de verantwoordelijke ministeries zelf wordt uitgekeerd. Ongeveer 30 procent van het budget voor rijkssubsidies loopt via professionele uitvoerings-

organisaties, zoals het Agentschap NL, de Dienst Regelingen en het Agentschap SZW.² De genoemde diensten hebben ook nog andere taken. Daarnaast voeren zij een veelheid van subsidieregelingen uit van zowel hun 'eigen' departement als van andere departementen. Organisaties zoals NWO³ en ZonMw⁴ vormen eerder intermediairs, die schakelen tussen onderzoek, bedrijfsleven en maatschappelijk veld met door departementen – met name Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), VWS en EL&I – beschikbaar gestelde middelen. De administratieve processen rondom de subsidieregelingen waarbij zij zijn betrokken vertonen evenwel overeenkomsten met het werk van andere uitvoerders, zoals het Agentschap NL. Daarnaast kunnen zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak of stichtingen zijn belast met de uitvoering van subsidieregelingen.

Voor de volledigheid: ook een aantal grote diensten voert regelingen inzake bekostiging, uitkeringen en toeslagen uit; bij deze typen instrumenten gaat het echter niet om subsidies in de zin van de Awb. De belangrijkste van de bedoelde diensten zijn:

- Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO): bekostiging van onderwijsinstellingen en uitvoering van de studiefinanciering voor studenten;
- Belastingdienst: uitkering van zorgtoeslag, huurtoeslag, kinderopvangtoeslag, en het kindgebonden budget;
- Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV): uitkeringen inzake onder andere de Wet op de werkloosheidsverzekering en de regelingen voor uitkeringen aan arbeidsongeschiktverklaarden (WAO/WIA en Wet Wajong);⁵
- Sociale Verzekeringsbank (SVB): uitkeringen inzake onder andere de Algemene Ouderdomswet, de Algemene nabestaandenwet en de Algemene kinderbijslagwet.

6.3 Europese subsidies

Nederland voert ook subsidieregelingen van de Europese Unie (EU) uit. Het betreft in de eerste plaats 'directe' subsidies, die rechtstreeks door de Europese Commissie, eventueel door tussenkomst van Nederlandse organisaties, worden toegekend en beheerd. Daarnaast zijn er Europese subsidies die worden toegekend en uitgevoerd door de lidstaten zelf. Deze laatste categorie valt onder de verantwoordelijkheid van het Rijk. Het gaat om subsidies uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), het Europees Sociaal Fonds (ESF), het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), het Europees Visserijfonds (EVF) en de vier migratiefondsen.

Tabel 6.2 geeft een overzicht van het beschikbare Europese budget voor de lopende programmaperiode 2007-2013. Informatie voor de komende programmaperiode (2014-2020) is nog niet beschikbaar.

2 SZW = Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

3 NWO = Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.

4 ZonMw is de Nederlandse organisatie voor gezondheidsonderzoek en zorginnovatie.

5 WAO = Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering; Wet WIA = Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen; Wet Wajong = Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten.

Tabel 6.2 Voornaamste EU-subsidies (mln euro)^a

	EFRO	ESF	Landbouwfondsen (GLB = ELGF + ELFPO)
2007	112	112	1.121
2008	114	114	1.092
2009	116	116	1.074
2010	119	119	1.087
2011	121	121	1.090
2012	123	123	996
2013	126	126	1.003
Totaal	830	830	7.461

a. Het betreft geen gerealiseerde uitgaven, maar oorspronkelijk geraamde EU-middelen voor de lidstaat Nederland voor de periode 2007-2013 volgens het Nationaal Strategisch Referentiekader 2007-2013 en de meerjarige financiële perspectieven van de EU.

EFRO en ESF

Het EFRO en het ESF kennen de verplichting dat gesubsidieerde programma's voor ten minste 50 procent worden medegefinancierd door de lidstaat in kwestie. Voor Nederland betreft dit minimaal 830 mln euro per fonds. Het Rijk heeft voor het EFRO 255 mln euro beschikbaar gesteld als cofinanciering voor diverse regionale programma's. De bijdrage van de regionale partijen aan de cofinanciering bedraagt derhalve minimaal 575 mln euro. Bij het ESF moet uiteindelijk nationaal 50 procent cofinanciering worden toegevoegd; het ESF kent geen regionale component.

ELGF en ELFPO

Het ELGF kent geen cofinanciering. Voor de tweede pijler van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO), stelde de EU voor Nederland in 2007 circa 70 mln euro beschikbaar. Dit bedrag liep na 2007 op en bedraagt in 2013 naar verwachting 103 mln euro. Bij het plattelandsbeleid van de EU is wel sprake van cofinanciering van bijdragen aan begunstigden, afkomstig van het Rijk, andere overheden en private partijen.

Europees Visserijfonds

De EU heeft voor de periode 2007-2013 in het Europese Visserijfonds (EVF) 48,6 mln euro gereserveerd voor de Nederlandse vissector. Samen met de nationale bijdragen is voor de jaren 2007-2013 in dit kader in totaal ruim 120 mln euro beschikbaar voor vernieuwing en verduurzaming van de visserijsector.

Migratiefondsen

In de periode 2007-2013 is voor de Unie als geheel een bedrag van ruim 4 mld euro uitgetrokken. Voor Nederland gaat het jaarlijks om enkele miljoenen euro. De EU stelt jaarlijks geld beschikbaar voor de verschillende programma's. Ook bij de migratiefondsen is sprake van 50 procent nationale cofinanciering.

Organisatie van het beheer van de EU-fondsen

Tabel 6.3 laat zien hoe de organisatie/het beheer van de subsidie-uitvoering van de Europese fondsen in gedeeld beheer voor de huidige programmaperiode eruit ziet.

Tabel 6.3 Beheer van de EU-fondsen

Taak	EFRO	ESF	Landbouwfondsen	Europees Visserijfonds	Migratiefondsen
Beheer	Decentraal: 4 regionale management- autoriteiten: West, Oost, Zuid, Noord	Centraal: Agentschap SZW	Centraal : Dienst Regelingen en Dienst Landelijk Gebied van EL&I	Centraal: betaalorgaan Dienst Regelingen van EL&I	Centraal: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De Commissie geeft via sectorale verordeningen inzake de diverse fondsen en via het Financieel Reglement (vergelijkbaar met de Nederlandse Comptabiliteitswet) de kaders aan voor het beheer en de controle van de fondsen. Daarbinnen hebben de lidstaten relatief veel keuzeruimte bij de inrichting van het financieel beheer. In Nederland wordt het EFRO decentraal door vier regionale managementautoriteiten (MAs) beheerd. Deze dragen verantwoordelijkheid voor de voorlichting/werving van projecten, de beoordeling van de subsidiabiliteit van projecten en de daadwerkelijke toekenning van subsidies. Verder zijn de MAs belast met de controle op de naleving van voorwaarden en de eventuele terugvordering bij begunstigden van onterecht verstrekte subsidies. Een MA is ook verantwoordelijk voor eventuele financiële correcties van de Europese Commissie. Bij het ESF is het Agentschap SZW de (centrale) managementautoriteit.

De landbouwfondsen (het EGLF en het ELFPO) worden uitgevoerd door de erkende betaalorganen Dienst Regelingen (ELGF) en Dienst Landelijk Gebied (ELFPO) van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Tot slot is het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verantwoordelijk voor de uitvoering van de migratiefondsen.

Nationale verklaring EU-uitgaven

De jaarlijkse verantwoording van de EU-uitgaven in Nederland gebeurt via de zogenoemde Nationale Verklaring van de minister van Financiën. Zij wordt afgegeven op de derde woensdag in mei, tegelijk met het Financieel Jaarverslag van het Rijk en de jaarverslagen van de desbetreffende ministeries. Via de Nationale Verklaring legt het kabinet openbaar en transparant verantwoording af over de rechtmatigheid van de EU-uitgaven in Nederland, alsmede over de opzet en de werking van de onderliggende systemen. Dit is een vrijwillig initiatief van Nederland en berust niet op een Europese verplichting. Ook Zweden en het Verenigd Koninkrijk leggen zo'n verklaring af. In Denemarken geeft de nationale rekenkamer een verklaring af.

6.4 Subsidieproces en subsidiebeheer

Subsidiebeheer omvat enerzijds beheersaspecten van het subsidiebeleid (strategisch niveau) en anderzijds het geheel van organisatorische maatregelen voor de uitvoering van het subsidieproces (operationeel niveau).

Subsidieproces

Het subsidieproces bestaat uit de volgende onderdelen: aanvraag/beoordeling, subsidietoekenning/-verlening, subsidievaststelling en/of afrekening en de monitoring.

Het departementale subsidiebeheer op operationeel niveau moet ertoe leiden dat subsidies op een doeltreffende, doelmatige en rechtmatige manier worden verstrekt, waarbij tijdigheid en klantgerichtheid belangrijke bijkomende eisen zijn. Daarmee is het subsidiebeheer, als onderdeel van de departementale bedrijfsvoering, een belangrijk primair proces.

Het subsidiebeheer van de departementen krijgt regelmatig kritiek van de Algemene Rekenkamer, omdat het op onderdelen tekortkomingen vertoont of niet voldoet aan alle eisen die aan goed subsidiebeheer worden gesteld. Dit kan in het uiterste geval leiden tot de vaststelling dat subsidies onrechtmatig zijn uitbetaald.

Overigens begint goed subsidiebeheer aan de 'voorkant' van het beleid (op strategisch niveau). Vooraf moet bij de vormgeving van een subsidieregeling goed worden nagedacht over de voorwaarden voor subsidieverlening (zo min mogelijk en 'smart' gedefinieerd)⁶ en de uitvoerings-, informatie- en controle-eisen. Voor deze laatste eisen geldt het Uniform Subsidiekader,⁷ dat is neergelegd in de aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Uitgangspunt bij het gebruik van het subsidie-instrument is sturen op hoofdlijnen. Hoe meer en complexer voorwaarden gelden, hoe hoger de administratieve lasten voor verstrekkers en ontvangers van subsidie uitvallen, en hoe groter de kans is op fouten bij het subsidiebeheer.

De vraag die daaraan voorafgaat is of een subsidie wel het meest geschikte instrument is, gelet op het nagestreefde doel en de lasten van goed subsidiebeheer. In dit verband heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in 2012 een ondergrens ingesteld van € 125.000 voor subsidies, binnen de Kaderregeling VWS-subsidies. Hierdoor verminderden de beheerslasten structureel, doordat het aantal subsidies in de komende jaren naar verwachting daalt van circa 700 naar omstreeks 400.

Een belangrijke component van goed subsidiebeheer is ook de gedragcultuur binnen een departement. De aandacht voor het subsidiebeheer moet niet ondergeschikt zijn aan die voor het subsidiebeleid. Aandacht, waardering voor, opleiding en communicatie over (het belang van) deugdelijk subsidiebeheer is essentieel voor een goed verloop van het subsidieproces.

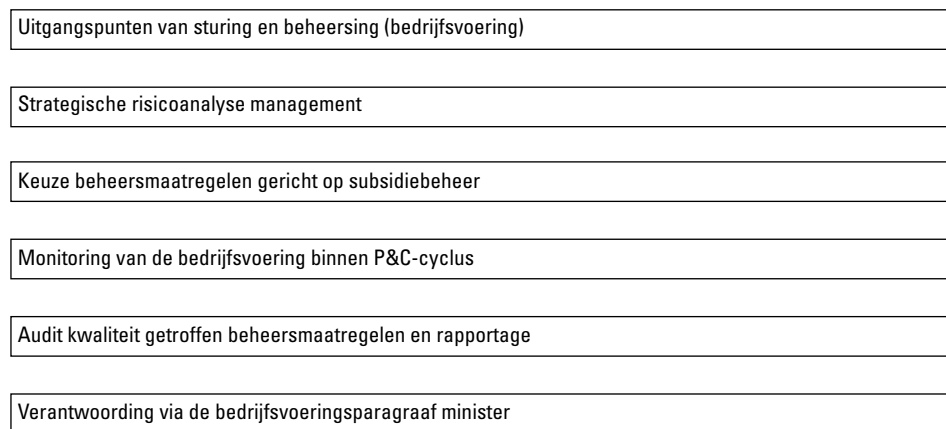
Subsidiebeheer

Figuur 6.5 brengt schematisch het subsidiebeheer in beeld, als onderdeel van het totale bedrijfsvoeringsproces.

⁶ Smart = specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

⁷ Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

Figuur 6.5 Subsidiebeheer onderdeel van de bedrijfsvoering



Het management van een departement vervult een kernrol bij het subsidiebeheer. Het draagt de verantwoordelijkheid voor het opzetten van een systeem dat met redelijke mate van zekerheid waarborgt dat de bedrijfsvoering in de hand wordt gehouden (*organisatie in control*). Risicobeheersing is hierbij essentieel. Het management kan namelijk pas enige zekerheid hebben over opzet en functioneren van dit systeem, wanneer de kwaliteit ervan adequaat wordt gemeten en bewaakt. Het laten uitvoeren van onafhankelijke *audits* kan aanvullende zekerheid verschaffen over de toereikendheid van het sturings- en beheersingssysteem.

Subsidiebeheer en verantwoording

Belangrijke tekortkomingen en risico's met betrekking tot het departementale subsidiebeheer zullen gewoonlijk in de bedrijfsvoeringsparagraaf van het departementale jaarverslag aan de Staten-Generaal worden vermeld. Daarbij zal tevens moeten worden aangegeven welke verbetermaatregelen zijn/worden getroffen om het subsidiebeheer in de toekomst (verder) te verbeteren.

Actoren subsidiebeheer

Op het ministerie speelt een aantal actoren op enig moment een rol in het subsidiebeheer. De belangrijkste daarvan zijn:

1. Het topmanagement. Dit is verantwoordelijk voor goede bedrijfsvoering, waaronder een adequate uitvoering van de primaire bedrijfsprocessen zoals het subsidiebeheer. Bij problemen is de top uiteindelijk ook verantwoordelijk voor het treffen van verbetermaatregelen. Het *audit committee* van een departement is het aangewezen gremium om de problemen in het subsidiebeheer te bespreken en om toezicht te houden op het opstellen en uitvoeren van verbetermaatregelen door de lijnorganisatie.
2. De beleidsdirecties. Zij gaan in beginsel over de keuze van het subsidie-instrument en dragen de verantwoordelijkheid voor de vormgeving van de subsidieregeling. Directies voeren

- de regeling soms ook uit. Zij zijn onder andere verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van risicoanalyses en het treffen van beheersmaatregelen.
3. Intermediaire organisaties. Steeds meer regelingen worden uitgevoerd door uitvoeringsorganisaties die op afstand van het beleid of van het departement staan. De verdeling van (ministeriële) verantwoordelijkheden tussen het departement en de uitvoeringsorganisatie is dan sterk afhankelijk van de afspraken/convenanten of protocollen daarover.
 4. De directie Financieel Economische Zaken. FEZ vervult als concerncontroller een belangrijke signalerende functie ten aanzien van de naleving van gestelde kaders en bij het onderkennen van problemen en knelpunten. FEZ kan ook het initiatief nemen tot het oplossen hiervan.
 5. De directie Bestuurlijke en Juridische Zaken. Dit dienstonderdeel is verantwoordelijk voor of kan een ondersteunende rol spelen bij het 'smart' opstellen van subsidieregelingen of andere regelgeving voor de inzet van het subsidie-instrument (bijvoorbeeld een Kaderwet). Ook zal BJZ doorgaans betrokken zijn bij het opstellen en de uitvoering van het sanctiebeleid.
 6. De auditor. Hij is als directe adviseur betrokken bij het opstellen van de regeling. Hij adviseert de 'voorkant' over de uitvoerbaarheid en controleerbaarheid van een subsidieregeling, over het M&O-beleid⁸ en over het maatregelen- en sanctiebeleid. Daarnaast kan de auditor onderzoek doen naar het totale subsidiebeheer en daarvoor aanbevelingen ter verbetering doen. Deze werkzaamheden vallen binnen de wettelijke taak van de auditor om de rechtmatigheid van het financiële beheer te controleren.

Subsidie-expertisecentra

Om bij het opstellen van subsidieregelingen en de uitvoering van het subsidiebeheer aanwezige kennis en ervaring te bundelen, maken ministeries wel gebruik van expertisecentra. Die bundelen juridische, administratieve, financiële en auditkennis over het subsidieproces. Dergelijke centra hebben toegevoegde waarde voor de kwaliteit van het subsidiebeheer.

Om tot goed subsidiebeheer te komen, wordt ook gebruik gemaakt van zogeheten 'subsidieportals' en digitale informatiesystemen. Zij bieden ondersteuning bij verschillende stadia van subsidietrajecten, met als doel onvolledigheid en zoekraken van dossiers zo veel mogelijk te voorkomen en de tijdigheid van de verlening of de vaststelling van de subsidie beter te bewaken.

Problemen

Problemen bij het subsidiebeheer, onder andere in de vorm van onevenredig hoge uitvoeringslasten en grotere kansen op fouten, hangen samen met:

- complexiteit in de voorwaarden en bij de bepaling van de hoogte van het subsidiebedrag (op basis van vastgelegde prestaties dan wel werkelijke kosten);
- diversiteit in begrippen en voorwaarden; en
- overmatige verantwoording en controle.

⁸ M&O = misbruik en oneigenlijk gebruik.

Deze drie factoren versterken elkaar onderling. Ingewikkelde voorwaarden en berekeningen ter bepaling van het te verlenen subsidiebedrag leiden tot een meer complexe verantwoording en zij nopen tot uitbreiding van controlewerkzaamheden. Bovendien leidt een ingewikkelde regeling gemakkelijker tot (rechtmatigheids)fouten. Dit roept weer extra regelgeving op, waardoor steeds meer aandacht, energie en geld opgaat aan controle en formaliteiten. Dit gaat ten koste van de middelen om de doelstellingen van de subsidieregeling te realiseren.

Dit beeld komt ook naar voren uit onvolkomenheden bij de rechtmatigheid van het subsidiebeheer, die de Algemene Rekenkamer in de afgelopen jaren een aantal malen heeft geconstateerd. Door de ingewikkelde procedures en voorwaarden beschikken ministeries over te weinig tijd om alle processtappen op de juiste manier te zetten. Dus constateerde de ARK in haar rapporten van de afgelopen jaren bij diverse departementen onvolkomenheden, zoals onvolledige dossiers, bevoorschotting vóór de formele toekenning van de subsidie en overschrijding van termijnen. Daarnaast hebben subsidieontvangers moeite om aan de gedetailleerde en ingewikkelde voorwaarden te voldoen.

Complexiteit in voorwaarden en bepaling van het subsidiebedrag

Bij het opzetten van subsidieregelingen is vaak nog de eerste reflex om verantwoording te vragen over de door de subsidieontvanger werkelijk gemaakte kosten. Hierbij wordt vaak 'zekerheid' gezocht ten koste van hoge administratieve en uitvoeringslasten. Voorbeelden zijn gedetailleerde kostenverantwoordingen en de verplichting om een urenadministratie bij te houden. Uit onderzoek⁹ blijkt dat deze lasten bij subsidiëring op basis van werkelijke kosten gemiddeld 25 procent van het subsidiebedrag uitmaken, tegen slechts 5 procent bij subsidiëring op basis van prestaties. Prestatiesubsidiëring betekent dat een vast bedrag wordt verstrekt voor een vooraf overeengekomen activiteit en/of prestatie. Bij *lumpsum*subsidies en subsidiëring op basis van resultaat velt de subsidieverstrekker vooraf een oordeel over het bedrag dat hij beschikbaar wil stellen. De subsidieontvanger hoeft slechts de geleverde prestatie(s) aan te tonen en hoeft geen uitgebreide financiële verantwoording af te leggen.

Diversiteit in begrippen en voorwaarden

Subsidieverstrekkers hanteren vaak verschillende definities en uitgangspunten voor soortgelijke begrippen en voorwaarden. Dit heeft geleid tot een grote diversiteit aan regels en definities, mate van detaillering en plaats van vastlegging – zoals in regelingen, beschikkingen of via standaardformulieren. Deze verschillen leiden tot onnodige ondoorzichtigheid en onzekerheid, veroorzaken verwarring, en roepen extra vragen en discussies op in de contacten tussen subsidieontvanger en subsidieverstrekker. Hierdoor ontstaan hoge en onnodige administratieve lasten en controlelasten. Ook betrokken uitvoeringsinstanties kunnen hun systemen niet efficiënt inrichten, omdat zij een grote diversiteit aan regels en voorwaarden moeten toetsen.

9 Cap Gemini Ernst & Young (2003).

Overmatige verantwoording en controle

De verantwoordingseisen en de inrichting van controleprocessen zijn vaak gericht op het verkrijgen van maximale zekerheid over de besteding van het subsidiebedrag en de naleving van de subsidieverplichtingen. Hiertoe wordt regelmatig, bijna automatisch, gevraagd om een accountantsverklaring. De vraag is of al deze accountantsverklaringen en financiële verantwoordingen uiteindelijk de gewenste zekerheid geven. De controle maakt duidelijk dat het geld is uitgegeven, maar of bijvoorbeeld alle opgevoerde uren in de urenadministratie, facturen en bonnetjes hebben bijgedragen aan het doel van de subsidie, wordt daarmee (lang) niet altijd duidelijk. Bij verantwoording op basis van risicoanalyse valt zij vaak efficiënter te krijgen, met eenzelfde mate van zekerheid. Controles kunnen dan eveneens efficiënter worden uitgevoerd, bijvoorbeeld door gebruik te maken van steekproeven.

6.5 Uniform Subsidiekader

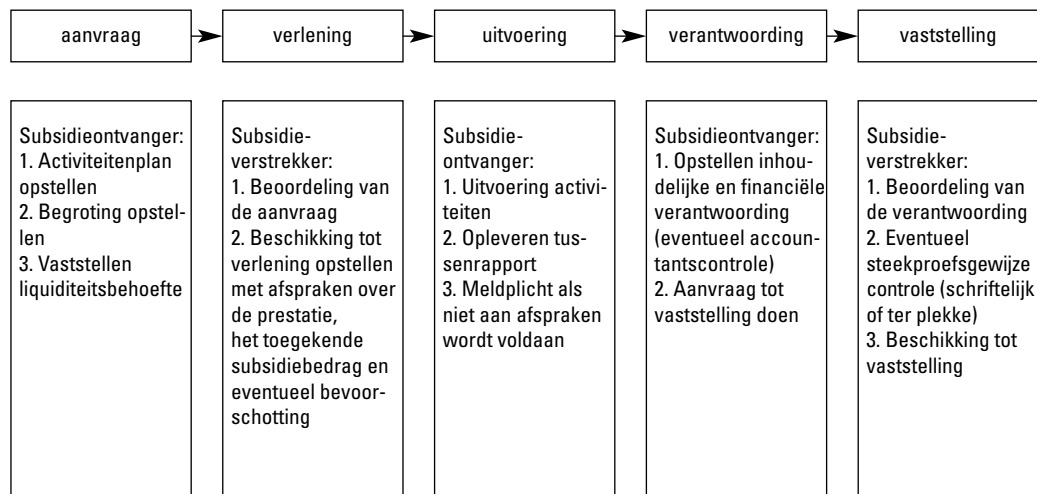
Om de complexiteit van het subsidiebeheer te verminderen en de lasten voor subsidieverstrekkers en -ontvangers terug te dringen, heeft het kabinet besloten een Uniform Subsidiekader in te stellen. Dit USK stroomlijnt en vereenvoudigt de regels voor het financiële beheer. Het is vastgelegd in de Aanwijzingen voor subsidieverstreking,¹⁰ die per 1 januari 2010 van kracht zijn geworden. Het uniform subsidiekader was één van de speerpunten die in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*¹¹ werden aangekondigd om te komen tot een efficiëntere en kleinere overheid.

Spil van het kader zijn de stappen van ieder subsidieproces: aanvraag, verlening, uitvoering, verantwoording en vaststelling (figuur 6.6). Het USK vereenvoudigt deze vijf stappen en neemt onnodige verschillen tussen subsidies (en subsidieregelingen) wat dit proces betreft weg. Bij kleine subsidiebedragen is sprake van een meer risicogeorienteerde aanpak, op basis van vertrouwen. Dit betekent dat bij kleine subsidies niet langer standaard om een verantwoording wordt gevraagd. In plaats daarvan geldt een actieve meldingsplicht voor de ontvanger die de gestelde voorwaarden niet nakomt. Achteraf kan controle bij de ontvanger plaatsvinden. Deze meer risicogeorienteerde aanpak betekent ook dat risico's in zekere mate worden aanvaard. Belangrijk is dat geconstateerde incidenten niet onmiddellijk tot systeem-aanpassingen leiden. De verantwoordingsfocus bij kleine subsidies ligt op het leveren van de prestatie of dienst in plaats van op de kosten.

10 Opgenomen in aanwijzing 20 van de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstreking.

11 Aangeboden aan de Tweede Kamer als bijlage bij Tweede Kamer (2007-2008).

Figuur 6.6 Het proces van subsidieverstrekking



Opbouw

Het Uniform Subsidiekader omvat de volgende met elkaar samenhangende elementen:

- drie standaardarrangementen voor uitvoering en verantwoording van regelingen;
- uniformering en vereenvoudiging van begrippen en verplichtingen in het subsidieproces (onder andere termijnen, voorschotten, rapportages);
- rijksbreed beleid om misbruik te voorkomen.

Ad a Drie standaardarrangementen

Het subsidiekader gaat uit van proportionaliteit tussen lasten en subsidiebedrag. Hoe lager het subsidiebedrag per ontvanger is, hoe minder of hoe eenvoudiger voorwaarden worden gesteld en hoe efficiënter de verantwoording dient te zijn ingericht. Aan dit proportionaliteitsbeginsel geeft het USK invulling via drie standaardarrangementen voor de uitvoering en verantwoording van subsidies. Bij subsidies tot € 25.000 per ontvanger is het toepassen van het meest eenvoudige arrangement verplicht. Naarmate het subsidiebedrag hoger is, biedt het kader meer flexibiliteit; wel mag altijd een 'lichter' arrangement worden toegepast.

Tabel 6.7 Arrangementen Uniform Subsidiekader

Hoogte te verlenen subsidiebedrag	Arrangement
Tot € 25.000	1. direct vaststellen of desgevraagd verantwoording over de prestatie
Vanaf € 25.000 tot € 125.000	2. verantwoording over de prestatie
Vanaf € 125.000	3. verantwoording over kosten en prestaties

Arrangement 1 houdt in dat de subsidie wordt afgehandeld op basis van de aanvraag en dat achteraf geen verantwoording plaatsvindt. De subsidie kan worden verstrekt voorafgaand aan of na afloop van de subsidiabele activiteiten. Bij de keuze voor subsidie achteraf worden de bewijsstukken van de prestatie direct met de aanvraag meegestuurd. Bij subsidie voorafgaand aan de activiteiten kan, bij onzekerheid over het nakomen van de prestatieverplichting, ook worden gekozen voor ambtshalve vaststelling nadat de prestatie verricht is. Er geldt een meldingsplicht voor de ontvanger en steekproefsgewijs kan verantwoording over de prestatie worden opgevraagd.

Bij arrangement 2 is het subsidiebedrag een vast bedrag voor nog te leveren prestatie-eenheden. Anders dan bij arrangement 1 wordt standaard verantwoording afgelegd over de prestatie (bijvoorbeeld een opgesteld onderzoeksrapport) of over een vooraf overeengekomen meetbare prestatie-eenheid (bijvoorbeeld het aantal opgeleide studenten).

Bij arrangement 3 vindt de vaststelling van de subsidie plaats op basis van prestaties en een financiële verantwoording van de gerealiseerde kosten. Bij de financiële verantwoording mag de subsidieverstrekker een accountantsverklaring vragen. Vereenvoudiging wordt bereikt door het vervallen van voorschotaanvragen en tussentijdse rapportages bij subsidies met een looptijd korter dan één jaar. Lopen subsidies langer dan een jaar, dan mag de subsidieverstrekker maximaal één tussenrapportage per jaar vragen.

Ad b Uniformering en vereenvoudiging

Door middel van het USK zijn processtappen, begrippen en verplichtingen die bij iedere subsidie terugkeren, vereenvoudigd en geüniformeerd. Denk aan gestandaardiseerde termijnen voor de subsidieaanvrager en subsidieverstrekker en een uniforme aanpak voor de berekening van uurtarieven en daarbij gebruikte kostenbegrippen. Daarnaast zijn de informatieverplichtingen voor subsidieontvangers verminderd. Tussentijdse rapportages voor kortlopende subsidies zijn vervallen. Tevens is een systeem van automatische bevoorschotting ingevoerd.

Ad c Rijksbreed beleid om misbruik te bestrijden

Met het USK is ook een rijksbrede leidraad geïntroduceerd om misbruik te bestrijden. Doordat meer wordt uitgegaan van vertrouwen is het van belang voldoende *checks en balances* in het systeem in te bouwen om te voorkomen dat de nieuwe aanpak niet leidt tot meer misbruik. De leidraad heeft onder andere betrekking op de evaluatie van subsidieregelingen en het sanctiebeleid (zie verder onderdeel 6.6).

6.6 Sluitend systeem tegen misbruik

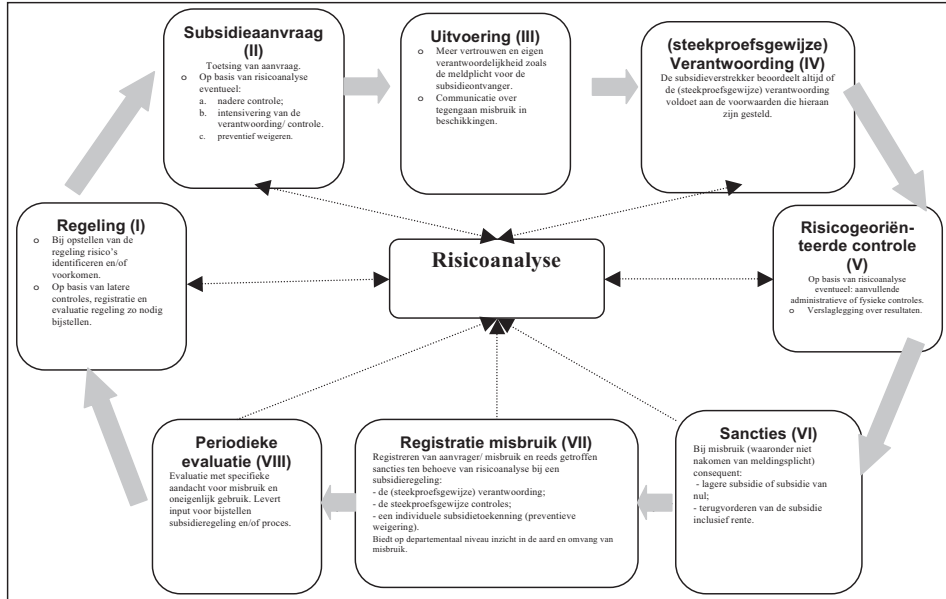
Met de invoering van het Uniform Subsidiekader is tevens het beleid geïntensiveerd om misbruik¹² te bestrijden.¹³ Het USK en de leidraad gaan uit van een sluitend systeem van

12 Misbruik is het bewerkstelligen van geen of te geringe betaling van verplichte bijdragen aan de overheid en van het verkrijgen of genieten van een (te hoge) uitkering door het bewust niet, niet juist, niet tijdig of niet volledig verstrekken van gegevens en inlichtingen.

13 Dit beleid is vastgelegd in de rijksbrede leidraad voor het tegengaan van misbruik en oneigenlijk gebruik (M&O) bij subsidies, die is te vinden in het *Handboek financiële informatie en administratie rijksoverheid* (Hafir).

eigen verantwoordelijkheid, (steekproefsgewijze) verantwoording, risicogerichte controle en een consequente aanpak van misbruik (figuur 6.7).

Figuur 6.7 Tegengaan misbruik in subsidieproces



Bij het opstellen van de regeling (I) krijgen (uitvoerings)risico's en het formuleren van heldere en controleerbare voorwaarden aandacht. De subsidieaanvragen (II) die op basis van de regeling worden ingediend, worden beoordeeld. Als op objectieve gronden de risico's van een subsidieaanvraag hoog worden ingeschat, dan is het mogelijk een nadere controle uit te voeren, de aanvrager bij de verantwoording intensiever te controleren of de subsidie preventief te weigeren. De uitvoering (III) van de subsidie wordt gekenschetst door meer vertrouwen in de subsidieontvanger en lagere lasten – onder andere door minder tussenrapportages te vragen en de steekproefsgewijze verantwoording bij kleine subsidies. Daartegenover staat meer verantwoordelijkheid voor de subsidieontvanger, die verplicht wordt te melden wanneer zaken anders lopen dan vooraf is afgesproken (meldingsplicht). Bij de (steekproefsgewijze) verantwoording (IV) beoordeelt de subsidieverstrekker of deze voldoet aan de door hem gestelde voorwaarden. Eventueel vindt administratieve of fysieke controle plaats. Deze controle (V) richt zich op risicogroepen. Bij sommige regelingen en doelgroepen met een hoger risicoprofiel zal de controle worden geïntensiveerd, terwijl bij subsidieontvangers met een lager risico juist met minder controle wordt volstaan. Wanneer misbruik wordt geconstateerd, dan zal dit consequent leiden tot sancties (VI). Het sanctie-instrumentarium is uitgebreid met de mogelijkheid tot het vorderen van wettelijke rente. Ook wordt met de introductie van een departementale registratie van misbruik (VII) een veel beter inzicht verkregen in de mate van misbruik en de aard van risicogroepen. Deze informatie wordt gebruikt bij de

risicoanalyse van nieuwe regelingen en kan een rol spelen bij de beoordeling van toekomstige aanvragen. Sluitstuk zijn de (steekproefsgewijze) verantwoording en eventuele controles en de evaluatie (VIII) van subsidieregelingen.

De kern van de nieuwe risicobenadering wordt gevormd door vijf rijksbreed *verplichte* handelingen:¹⁴

1. Bij de totstandkoming van elke subsidieregeling wordt een risicoanalyse uitgevoerd en het resultaat daarvan wordt schriftelijk vastgelegd.
2. Nagegaan wordt of de (steekproefsgewijze) verantwoording voldoet aan de voorwaarden die hieraan zijn gesteld. Op basis van risicoanalyses voert de subsidieverstrekker eventueel aanvullende administratieve of fysieke controles uit.
3. Beschikbare handhavingsmogelijkheden worden consequent toegepast.
4. Het ministerie houdt een overzicht bij van misbruik bij subsidieverstrekking.
5. Subsidieregelingen worden periodiek geëvalueerd.

De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor de integratie van deze vijf handelingen in hun departementaal beleid om misbruik en oneigenlijk gebruik tegen te gaan. De leidraad dient als ondersteuning en bevat een praktische handreiking voor de uitwerking van de vijf handelingen door middel van voorbeelden, het noemen van aandachtspunten en het duiden van een aantal randvoorwaarden die kunnen bijdragen aan een succesvol M&O-beleid. De leidraad is bedoeld voor alle medewerkers die direct bij het subsidieproces zijn betrokken. Departementen kunnen, als ze dat nodig achten, bovenop dit beleid aanvullende maatregelen nemen en sancties treffen.

Conform toezeggingen aan de Tweede Kamer is in juni 2011 een wetsvoorstel ingediend dat een bestuurlijke boete regelt bij het niet voldoen aan bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies.¹⁵ De mogelijkheid om bestuurlijke boeten op te leggen is het sluitstuk van een evenwichtig stelsel van subsidieverlening volgens de *'high trust'*-gedachte, gericht op vermindering van administratieve lasten en controledruk en het tegengaan van misbruik.

6.7 Toekomst: clustering uitvoering subsidies

Inleiding

In het kader van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst, een onderdeel van het regeerakkoord van het kabinet-Rutte, wordt toegewerkt naar clustering van uitvoerings- en toezichtorganisaties. Dit wordt bereikt door vergaande samenwerking in clusters van organisaties met vergelijkbare processen of doelgroepen, uiteraard onder waarborg van continuïteit van het primair proces. Door zo bestaande dubbelingen tussen organisaties weg te nemen dalen de kosten én komt meer integrale dienstverlening binnen bereik. Onderdeel van het uitvoeringsprogramma compacte rijksdienst is de clustering van de *backoffices* van subsidieverleners van de rijksoverheid. Hoewel de samenhang tussen doelgroepen en domeinen van subsidieregelingen beperkt is, tonen de opeenvolgende stappen van het subsidieproces

¹⁴ Opgenomen in aanwijzing 20 van de Regeling van de Minister-President, Minister van Algemene Zaken, van 15 december 2009, nr. 3086451, houdende vaststelling van Aanwijzingen voor subsidieverstrekking.

¹⁵ Tweede Kamer (2010-2011).

grote overeenkomst. Met de Algemene wet bestuurrecht en in het bijzonder met de Aanwijzingen voor subsidieverstrekking is het proces op rijksniveau al vergaand geüniformeerd. Doordat de medeoverheden het Uniform Subsidiekader van het Rijk bij hun subsidieverlening overnemen, heeft deze uniformeringsslag maximaal effect. In 2010 heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) het USK overgenomen in haar model Algemene subsidieverordening (ASV). De provincies nemen de uitgangspunten van dit rijksbrede subsidiekader over in hun verordeningen voor 2013.

Nu de processtappen eenmaal zijn geharmoniseerd, kan ook de uitvoering van inhoudelijk heel diverse subsidieregelingen geclusterd worden. Dit voorkomt versnippering en leidt tot minder risico bij het beheer. Clustering van de uitvoering en de verschillende *backoffices* op één plek professionaliseert het subsidiebeheer en verbetert de efficiëntie en de kwaliteit van het werk. Daarnaast zal bundeling van kennis en ervaring met EU-subsidies de kwetsbaarheid voor sancties verminderen. Dit alles tegen de achtergrond van een fors teruglopend budget voor subsidies, zowel op rijksniveau als vanuit de EU, terwijl het Rijk personeel afslankt.

De voorstellen voor clustering van de *backoffices* worden in 2012 langs drie routes uitgewerkt. Uitgangspunt bij deze operatie is dat beleid en uitvoering scherper gescheiden worden. Gegeven de bestaande situatie betekent dit overdracht van taken vanuit beleid naar uitvoering.

Route 1 (ontwikkeling raamwerk uitvoering subsidies)

In aansluiting op de uniformering van processtappen wordt momenteel een bindend raamwerk voor de uitvoering van subsidies ontwikkeld. De belangrijkste elementen van dit raamwerk zijn:

- De vastlegging van een beperkt aantal (4-6) standaardmodaliteiten waaruit de subsidieverstrekker bij de uitvoering van de regeling kan kiezen, de ontwikkeling van één uitvoeringsplatform en de toepassing van 100 procent e-dienstverlening.
- Verdere standaardisering van veelgebruikte begripsdefinities, zoals ‘onderneming’ en ‘samenwerkingsverbanden’.
- Begrenzing van de uitvoeringskosten op 5 procent van het subsidiebedrag, volgens het principe *comply or explain*.
- Invoering van een *ex ante* uitvoeringstoets op nieuwe subsidieregelingen.

Route 2 (clustering uitvoering nationale subsidies)

Bij de feitelijke clustering van uitvoeringswerkzaamheden wordt een tweedeling gemaakt tussen subsidies die direct of indirect aan *het bedrijfsleven* worden verstrekt en subsidies die instellingen ontvangen. Alle subsidies die direct en indirect steun geven aan het bedrijfsleven worden ondergebracht bij Agentschap NL/Dienst Regelingen. De uitvoering van de subsidies voor *instellingen* op de beleidsterreinen van de Ministeries van SZW, OCW en VWS komen in één hand. De concrete uitwerking van deze tweedeling vindt plaats in 2012, waarna definitieve besluitvorming en implementatie volgen.

Andere ministeries heroriënteren zich op de uitvoering van hun subsidies voor *instellingen*. Subsidies voor *gemengde doelgroepen* worden in twee groepen ingedeeld: subsidies voor het bedrijfsleven en subsidies voor instellingen.

Nieuwe subsidieregelingen worden direct ondergebracht bij het beperkte aantal uitvoeringsorganisaties volgens bovenstaande opzet. Bestaande regelingen gaan per departement over in volgorde van financieel belang. Het hele proces van overdracht zal in de loop van een aantal jaren plaatsvinden. Naarmate de *backoffices* zich doorontwikkelen (in het jaar 2013 en daarna), kunnen ook andere (semi)overheden aansluiten op basis van zakelijke afspraken. Uitgangspunt is daarbij: eerst het eigen huis op orde.

Route 3 (clustering uitvoering EU-subsidies)

De clustering van de uitvoering van de EU-fondsen (structuurfondsen, landbouwfondsen en migratiefondsen) voor de periode 2014-2021 wordt in 2012 nader uitgewerkt en met de medeoverheden afgestemd. Het gaat bij de structuurfondsen om de concentratie van de uitvoering van EFRO, waarbij projectselectie en subsidietoekenning mogelijk decentraal blijven plaatsvinden. Ook wordt gedacht aan clustering van EFRO en ESF bij één uitvoeringsorganisatie.

Mocht blijken dat de verplichtingen vanuit de verschillende EU-fondsen zeer uiteen blijven lopen, dit als gevolg van Europese verordeningen, dan wordt overwogen de landbouwfondsen en de overige fondsen gescheiden te behandelen.

De marsroute via deze drie routes vormt het sluitstuk van vereenvoudiging, uniformering en clustering van de uitvoering van subsidies binnen de organisatie van de rijksoverheid.

Literatuur

- Cap Gemini Ernst & Young (2003), *Meten bedrijfslasten*, Utrecht: Cap Gemini Ernst & Young
- Ministerie van Financiën (2010), *Subsidieoverzicht Rijk 2010*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2007-2008), *Trendnota arbeidszaken overheidspersoneel 2008. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 31 201, nr. 3
- Tweede Kamer (2010-2011), *Introductie van de bestuurlijke boete bij niet-naleving van bijzondere meldingsplichten bij rijkssubsidies (Wet bestuurlijke boete meldingsplichten door ministeries verstrekte subsidies). Memorie van toelichting*, 32 838, nr. 3

Belastingfaciliteiten*

C.L.J. Caminada

A.P. Ros

7.1 Inleiding

De rijksbegroting en het bijbehorende belastingplan voor 2012 en de al eerder uitgebrachte *Fiscale agenda* maken duidelijk dat het kabinet-Rutte stappen wilde zetten op weg naar een eenvoudiger, meer solide en fraudebestendiger belastingstelsel. Het hoofddoel van de belastingheffing, financiering van de overheidsuitgaven, diende in de toekomst weer voorop te staan. Dat hoofddoel is in de loop van de jaren ondergesneeuwd door toegenomen ‘instrumentalisme’ – de neiging van beleidsmakers om allerlei nevendoelen na te jagen door een gevarieerd assortiment belastingfaciliteiten. Die faciliteiten hebben de vorm van aftrekposten, vrijstellingen, regelingen om het moment van belastingheffing uit te stellen, verlaagde tarieven, heffingskortingen en toeslagen. In 2012 bestaan 110 van zulke faciliteiten met een gezamenlijk budgettair beslag van ruwweg 91 mld euro. Het kabinet-Rutte wilde dit oerwoud van regelingen met de machete te lijf.¹ Na de val van het kabinet, eind april 2012, zal daar een aantal maanden lang niet veel van komen. Het mag wel worden verwacht dat een nieuw kabinet, van welke signatuur dan ook, de nodige activiteit op dit terrein zal ontplooiën.

Daarbij kan het zich laten adviseren door de *Belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen*, die begin 2012 werd ingesteld. Deze commissie kreeg als opdracht om te bezien in hoeverre het mogelijk is belastingfaciliteiten te stroomlijnen en hun aantal te verminderen. Als dat lukt, komen lagere tarieven en vereenvoudiging van het stelsel binnen bereik.

De laatste decennia is enkele keren de grondslag van de inkomstenbelasting verbreed, onder gelijktijdige verlaging van de tarieven. Dit is goed voor de economische efficiëntie van het belastingstelsel en zorgt voor vereenvoudiging. Lagere tarieven hebben positieve gevolgen voor het functioneren van de arbeidsmarkt. Maar het beperken of afschaffen van aftrekposten, heffingskortingen en dergelijke leidt bij de geraakte groepen belastingplichtigen tot

* Dit hoofdstuk is voorbereid vóórdat de *Belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen* werd geïnstalleerd, een commissie waarvan Caminada sindsdien lid is.

¹ Tweede Kamer (2011-2012b), p. 3.

(soms grote) negatieve inkomenseffecten. Een uitruil van minder faciliteiten tegen lagere tarieven belast dus de besluitvorming.

‘The tax system in the UK, and in most other countries, is so far from being efficient, well designed and rational that the scope for welfare gains is large. The case for tackling some of the political constraints on reform is therefore strong.’
(Johnson en Myles, 2011, p. 324)

Dit hoofdstuk inventariseert de fiscale faciliteiten die de opbrengst (of de grondslag) van diverse heffingen verminderen. Ons vertrekpunt is dat zo veel mogelijk faciliteiten zouden moeten worden gekapt. Faciliteiten hebben uitsluitend bestaansrecht wanneer goede argumenten pleiten voor overheidsingrijpen en wanneer vaststaat dat een fiscale tegemoetkoming of toeslag het meest geschikte instrument is om op een effectieve en efficiënte manier te interveniëren. Financiële prikkels kunnen bijvoorbeeld een effectief instrument zijn om de arbeidsparticipatie van bepaalde doelgroepen te bevorderen. In de praktijk zijn met dit doel tal van instrumenten op elkaar gestapeld, met name voor oudere werknemers en gezinnen met kinderen. Dit roept de vraag op of in deze gevallen wellicht sprake is van overstimulering. Die vraag blijft hier buiten beschouwing.

Dit hoofdstuk biedt een inventariserend overzicht van faciliteiten in de Nederlandse belastingwetgeving. Verder doen wij enkele suggesties om in de toekomst de verantwoording over deze subsidiestromen door de fiscale bedding in begrotingsdocumenten te verbeteren.

7.2 Totaalbeeld²

In discussies over regelingen die de belastingopbrengst drukken duikt vroeg of laat de term belastinguitgaven (*tax expenditures*) op. Belastinguitgaven zijn ‘overheidsuitgaven in de vorm van derving of uitstel van belastingontvangsten, voortvloeiend uit een voorziening in de wet voor zover die voorziening niet in overeenstemming is met de primaire heffingsstructuur van de wet’.³ Deze definitie roept direct discussie op over de vraag wat onder de primaire heffingsstructuur moet worden verstaan. Die bepaalt immers of een regeling het predicaat belastinguitgave krijgt. Wij achten zo’n discussie niet erg vruchtbaar. De analyse dient zich onzes inziens te richten op alle faciliteiten die deel uitmaken van het fiscale systeem, ongeacht de vraag of die tegemoetkomingen nu wel of niet belastinguitgaven kunnen heten.

Begrijpelijk is de discussie overigens wel. Vaak is het impliciete uitgangspunt dat belastinguitgaven als wezensvreemde elementen van een belastingwet eerder in aanmerking komen voor afschaffing, dan faciliteiten die deel uitmaken van de vermeende primaire heffingsstructuur. De achterliggende gedachte lijkt te zijn dat het bestaansrecht van politiek gevoelige faciliteiten valt te vergroten door ze als onderdeel van de primaire heffingsstructuur aan te merken.

² Zie ook Caminada (2010), Caminada en De Kam (2007) en De Kam en Caminada (2010).

³ Tweede Kamer (2011-2012a), bijlagen, p. 48.

Deze zienswijze miskent dat de geponeerde primaire structuur in veel opzichten zelf ook weer het resultaat van politieke keuzen is. Zo'n structuur valt niet objectief, op een wetenschappelijk te funderen manier bloot te leggen, bijvoorbeeld met een verwijzing naar de draagkrachtgedachte. Uiteindelijk beslissen politici welke omstandigheden de draagkracht van individuele belastingbetalers bepalen en in welke mate daarmee bij de vormgeving van de belastingwet rekening moet worden gehouden.

Door bepaalde uitgaven als onderdeel van de primaire structuur te kwalificeren, verdwijnen zij uit beeld en hoeft hier verder geen verantwoording over te worden afgelegd. Dit kan uit politiek oogpunt wellicht op de korte termijn aantrekkelijk zijn, maar het is maatschappelijk ongewenst. De discussie over de hypotheekrenteaftrek – of liever: het taboe dat het kabinet-Rutte op dit onderwerp legde – is hiervan een sprekend voorbeeld.

In de begrotingsregels voor 2011-2015 ligt vast dat de miljoenennota ook het budgettaire beslag van een paar omvangrijke belastingfaciliteiten vermeldt, die het kabinet uitdrukkelijk *niet* als belastinguitgave ziet. Het betreft twee 'inkomstenbeperkende regelingen', te weten de fiscale behandeling van de eigen woning en die van het pensioen. Dit hoofdstuk bestrijkt veel meer: de regelingen die de miljoenennota als belastinguitgaven en inkomstenbeperkende regelingen aanduidt, maar ook de bestaande heffingskortingen en toeslagen.

Balansverkorting

Vereenvoudiging en het zo veel mogelijk verbreden van heffingsgrondslagen maakt het mogelijk de tarieven te verlagen, zonder dat de schatkist hierdoor schade lijdt. In het oerwoud van aftrekposten, vrijstellingen, heffingskortingen en toeslagen wordt tot nu toe echter nauwelijks gekapt. Soms verdwijnt hier en daar weliswaar een regeling, maar tegelijk zien we weer nieuwe arrangementen het licht. Anno 2012 bestaan in totaal 110 belastingfaciliteiten (tabel 7.1), wat in principe ruime mogelijkheden biedt voor een vervanging van faciliteiten door lagere tarieven. Het kabinet-Rutte heeft het onderzoek naar zulke mogelijkheden doorgeschoven naar de *Belastingcommissie inkomstenbelasting en toeslagen*.

Stroomlijning van het fiscale instrumentarium ligt voor de hand. Dit temeer, omdat veel regelingen steeds minder de laagste-inkomensgroepen bereiken waarvoor ze uitdrukkelijk wél zijn bedoeld. Een deel van de belastingplichtigen uit diverse doelgroepen kampt met een 'verzilveringsprobleem'. Zij betalen onvoldoende belasting om alle heffingskortingen waarop zij aanspraak kunnen maken in klinkende munt om te zetten. Het totale bedrag aan onverzilverbare heffingskortingen bedroeg in 2008 ongeveer 2 mld euro, ofwel € 100 netto per maand per huishouden.⁴ Een ander bezwaar is dat belastingfaciliteiten bijdragen aan de toenemende ingewikkeldheid van de belastingwetten en het inkomenspolitieke instrumentarium in het algemeen.

Tabel 7.1 en tabel 7.2 geven een indruk van de omvang van de belastingfaciliteiten.

4 Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder jaar). Zie verder: Trimp, De Kam en Lok (2011).

Tabel 7.1 Belastingfaciliteiten, 2012 (mld euro)

Belastinguitgaven belastingen op inkomen, winst en vermogen (50 regelingen)	7,9
Verlaging lastendruk op ondernemingen (21)	3,6
Verlaging lastendruk op arbeid (8)	1,9
Verlaging lastendruk op inkomsten uit vermogen (18)	1,5
Overig (3)	0,8
Belastinguitgaven kostprijsverhogende belastingen (42 regelingen)	7,2
Energiebelasting en afvalstoffenbelasting (5)	0,1
Verlaagd tarief omzetbelasting (9)	3,8
Vrijstellingen omzetbelasting (4)	0,5
Speciale regelingen omzetbelasting (2)	0,1
Accijnzen (4)	2,1
Belasting op personenauto's en motorrijwielen (3)	0,1
Motorrijtuigenbelasting (9)	0,4
Overdrachtsbelasting (6)	0,1
Inkomstenbeperkende regelingen (2 regelingen)	23,6
Eigen woning (hypotheekrenteaftrek -/- eigenwoningforfait)	10,1
Pensioenen (box 1 en box 3)	13,6
Verlaagd tarief btw niet aangeduid als belastinguitgave (1 regeling)	5,2
Heffingskortingen (11 regelingen) ^a	36,0
Algemene heffingskorting	22,6
Arbeidskorting	9,6
Overige kortingen	4,2
Correctie ^b	-0,4
Toeslagen (4 regelingen)	10,7
Huurtoeslag	2,6
Zorgtoeslag	4,1
Kinderopvangtoeslag	2,9
Kindgebonden budget	1,1
Totaal generaal (110 regelingen)	90,6

a. De cijfers over de heffingskortingen betreffen het jaar 2010. Toen ging het overigens om dertien heffingskortingen.

b. Gecorrigeerd voor dubbeltellingen, omdat sommige kortingen al onder het kopje Belastinguitgaven zijn opgenomen (conform de opstelling in bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012*), te weten de ouderschapsverlofkorting, de levenslooptkorting, de doorwerkbonus, de heffingskortingen groen beleggen, sociaal-ethisch en cultureel beleggen en de heffingskorting durfkapitaal.

Bronnen: Tweede Kamer (2011-2012a), bijlagen, p. 25-27; Studiecommissie belastingstelsel (2010); en eigen berekeningen

Achter de cijfers in tabel 7.1 gaan 110 belastingfaciliteiten schuil. De meeste daarvan impliceren een belastingderving van enkele miljoenen tot hooguit enkele tientallen miljoenen euro per jaar. Bij de inkomstenbeperkende regelingen, de heffingskortingen en de toeslagen gaat het echter om veel meer geld.

Overzicht compleet?

Waarschijnlijk ontbreekt in tabel 7.1 nog een aantal belastingfaciliteiten, maar het is niet bekend om hoeveel regelingen het gaat. Hun financieel belang is waarschijnlijk relatief gering, maar het zou hierbij heel goed kunnen gaan om een substantieel totaalbedrag. Het onderzoek van Hemels (2005) is illustratief. Zij inventariseerde belastinguitgaven en inkomstenbeperkende regelingen voor kunst en cultuur. Van de 36 door haar gevonden faciliteiten bleken er slechts vijftien in het overzicht uit de miljoenennota voor te komen. Anderzijds is bij de opstelling in tabel 7.1 geen rekening gehouden met het *threshold effect* van belastingfaciliteiten. De belastingbesparing door een gegeven faciliteit wordt berekend door de grondslagvermindering te vermenigvuldigen met het hoogste voor de belastingplichtige toegepaste tariefpercentage. Belastingplichtigen kunnen door het toepassen van diverse aftrekposten echter in een lagere tariefschijf terechtkomen.⁵ In zulke gevallen wordt de belastingbesparing (wat) te hoog berekend. Andersom kunnen belastingplichtigen in een hogere tariefschijf terechtkomen wanneer aftrekposten en/of vrijstellingen worden beperkt of afgeschaft. Zeker wanneer op ruime schaal zou worden geschrapt in belastingfaciliteiten, is het totale budgettaire belang van zo'n operatie wat hoger dan de optelsom van de bedragen bij de afzonderlijke in de operatie betrokken posten.

Leuker kunnen we het niet maken, wel ingewikkelder

Tabel 7.2 illustreert hoe omslachtig de schatkist via de inkomstenbelasting en haar belangrijkste voorheffing (de loonbelasting) wordt gevuld. Op basis van de grondslag van de inkomstenbelasting worden ook premies voor drie volksverzekeringen geheven. Inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen staan bekend als de 'inkomensheffing'. De cijfers in tabel 7.2 zijn gebaseerd op gepubliceerde gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek over het fiscale jaar 2008.⁶

De bruto grondslag vormt de basis voor de heffing van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. De Wet inkomstenbelasting 2001 kent drie 'boxen'. De bruto grondslag omvat de bruto belastbare inkomsten in box 1 (uit werk en eigen woning), box 2 (voordelen uit aanmerkelijk belang) en box 3 (inkomsten uit sparen en beleggen). Eventuele vrijstellingen en aftrekposten komen op de bruto inkomsten in mindering. Alle bestanddelen van het bruto inkomen die niet in een van de boxen vallen – zoals huurtoeslag of kinderslag – blijven onbelast.

Vervolgens wordt rekening gehouden met de vrijstellingen. Het gaat hierbij om in beginsel belaste inkomsten(bronnen), die onder bepaalde voorwaarden en meestal tot bepaalde maximumbedragen zijn vrijgesteld van belastingheffing. Onder vrijgestelde beleggingen in box 3 vallen onder andere maatschappelijke beleggingen, directe beleggingen in durfkapitaal en culturele beleggingen.

Daarna komen de aftrekposten aan de orde. Aftrekposten zijn uitgaven die mogen worden afgetrokken van belastbare (bruto) inkomsten. Het gaat hierbij om kosten die zijn gemaakt voor het verkrijgen van het inkomen en om buitengewone uitgaven wegens per-

⁵ Zie hierover: Caminada en Goudswaard (1996).

⁶ Zie ook: Caminada (2011).

Tabel 7.2 Heffingsgrondslagen en faciliteiten in de inkomensheffing, 2008

		Huishoudens (%)	Bedragen (mld euro)
Grondslagen			
(a)	Bruto inkomen	100	400,8
(b)	Onbelast bruto inkomen	-	23,0
(a-b)	Bruto grondslag	100	377,8
	box 1	100	352,5
	box 2	1	3,9
	box 3	91	21,3
(c)	Totaal vrijstellingen	91	13,9
	MKB-winstvrijstelling (box 1)	8	2,0
	Inleg spaarloon (box 1)	22	0,9
	Beleggingen (box 3)	3	0,3
	Heffingvrij vermogen (box 3)	90	8,9
	Spaarloontegoed (box 3)	26	0,3
(d)	Totaal aftrekposten	82	50,6
	Investeringsaftrek	3	0,8
	Ondernemersaftrek	8	5,3
	Eigen woning	56	31,2
	Inkomensvoorzieningen	15	2,9
	Pga: Levensonderhoud kinderen	3	0,5
	Pga: Uitgaven zorg	57	8,7
	Pga: Giften	10	0,7
	Pga: Studiekosten, scholingsuitgaven	4	0,4
	Pga: Overig	2	0,9
(a-b-c-d)	Belastbaar inkomen	99	313,2
	box 1	99	297,6
	box 2	1	3,9
	box 3	24	11,8
Heffingen en heffingskortingen			
(e)	Heffing over de bruto grondslag	100	137,8
	box 1	99	130,4
	box 2	1	1,0
	box 3	91	6,4
(f)	Heffing belastbaar inkomen	100	112,1
	box 1	99	107,6
	box 2	1	1,0
	box 3	91	3,5
(g)	Voordeel vrijstellingen en aftrekposten	92	25,1
	box 1	99	22,8
	box 2	1	0,0
	box 3	91	2,9
(h)	Totaal heffingskorting	99	35,1
	Algemene heffingskorting	98	22,3
	Arbeidskorting	68	9,3
	Combinatiekortingen	18	1,0
	Alleenstaande-ouderkortingen	5	0,6
	Heffingskorting 65-plussers	22	1,3
	Heffingskorting jonggehandicapten	2	0,1
	Heffingskorting beleggingen	3	0,1
	Overig	-	0,5
(e-g-h)	Totaal netto heffing	100	76,9

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder jaar)

soonlijke omstandigheden. Posten uit de laatstgenoemde categorie vormen een persoonsgebonden aftrek (pga). De grootste aftrekpost is de eigen woning (box 1). Het gaat hier om het saldo van inkomsten⁷ en betaalde hypotheekrente op leningen voor aankoop, verbouwing of onderhoud van het pand, plus betaalde erfpacht. Persoonlijke omstandigheden kunnen ervoor zorgen dat iemand extra uitgaven heeft. Sommige van deze uitgaven mogen worden afgetrokken als pga. Het belastbare inkomen wordt gevonden door de bruto grondslag te verminderen met de vrijstellingen en de aftrekposten, inclusief de pga.

De door vrijstellingen en aftrekposten bespaarde inkomensheffing bedroeg in 2008 ruim 25 mld euro. Daarenboven claimden belastingplichtigen in dat jaar voor ruim 35 mld euro aan diverse heffingskortingen. In 2008 haalde de fiscus via de inkomensheffing 77 mld euro op. Zonder aftrekposten, vrijstellingen en heffingskortingen zouden de geldende tarieven een veel hogere opbrengst hebben gegenereerd: 138 mld euro. Door de genoemde faciliteiten waren de tarieven in 2008 dus bijna 80 procent hoger dan anders nodig was geweest om de opbrengst van 77 mld euro te kunnen realiseren.⁸

7.3 Belastinguitgaven

In tabel 7.1 is te zien dat op dit moment 92 belastinguitgaven bestaan. Het gaat hoofdzakelijk om regelingen die elk leiden tot een belastingderving van enkele miljoenen tot hooguit enkele tientallen miljoenen euro per jaar. Bij enkele regelingen is het verlies voor de schatkist veel groter.

Bij de belastingen op inkomen, winst en vermogen is de zelfstandigenaftrek kwantitatief de voornaamste faciliteit. Deze faciliteit beoogt vooral kleine zelfstandigen te helpen en kost de schatkist zo'n 1,6 mld euro per jaar. Goede tweede is een faciliteit in de vorm van een afdrachtvermindering voor speur- en ontwikkelingswerk (0,9 mld). Dan volgt een faciliteit voor inkomsten uit sparen en beleggen, te weten de vrijstelling voor de waarde van opgebouwde rechten op bepaalde kapitaaluitkeringen (0,7 mld). Onder de overige regelingen valt onder andere de giftenaftrek, met een budgettair belang van 0,4 mld euro. Regelingen voor begunstiging van werknemerssparen maakten tot en met 2011 deel uit van de subsidies ter verlagening van de lastendruk op arbeid. Met deze faciliteiten was in dat jaar nog 1,1 mld euro gemoeid, voordat het kabinet besloot met ingang van 2012 het mes te zetten in de spaarloon- en de levensloopregeling.

Bij de 7,2 mld euro aan belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen is het verlaagde tarief in de omzetbelasting (btw) met 3,8 mld euro verreweg de meest omvangrijke post. Onder het verlaagde btw-tarief van 6 procent vallen onder andere voedingsmiddelen in de horeca (1,3 mld euro), personenvervoer (0,6 mld) en drukwerk (0,7 mld). Met vrijstellingen in de btw voor sportclubs, postbestelling, vakbonden, werkgeversorganisaties, politieke partijen, kerken en fondsenwerving was nog eens 0,5 mld euro gemoeid.

Deze nauwgezette specificatie in de miljoenennota roept de vraag op waarom *niet* genoemde sectoren – denk aan banken en de zorg – onvermeld blijven. Navraag bij het Minis-

7 Belastingplichtigen met een eigen woning dienen vanwege het woongenot in beginsel een bedrag bij hun inkomen in box 1 te tellen. Het bedrag hangt af van de waarde van de woning en valt af te lezen in de tabel die hoort bij het zogeheten eigenwoningforfait. Zie verder in onderdeel 7.4.

8 Berekend als $138/77 = 1,792$; $179,2 - 100 = 79,2$ procent.

terie van Financiën leert dat dit antwoord niet snel is te achterhalen. Onduidelijk blijft voorts nog waarom btw-vrijstellingen voor banken en de sector zorg *niet* kwalificeren als belastinguitgave. Het antwoord kon wel eens zijn dat de primaire heffingsstructuur van de btw wordt bepaald door de btw-richtlijn. In dat geval zou het overigens consequent zijn om de *wel* genoemde categorieën dan ook maar niet als belastinguitgaven aan te merken.

7.4 Inkomstenbeperkende regelingen

Hoewel de als zodanig in de miljoenennota opgesomde belastinguitgaven al een omvangrijk bedrag van 15,1 mld euro vertegenwoordigen (ruim 2 procent van het bbp), is dit toch slechts het topje van de ijsberg. Een onbekend aantal regelingen komt namelijk niet in dit overzicht voor. In de Wet inkomstenbelasting 2001 gaat het bij twee faciliteiten al om een gezamenlijke budgettair belang dat dat van alle wel geregistreerde belastinguitgaven samen (ver) te boven gaat. Bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012* bevat ook informatie over deze beide grote inkomstenbeperkende regelingen. Het betreft de fiscale behandeling van de eigen woning en die van de aanvullende pensioenen.

Eigen woning

De fiscale faciliteiten in de inkomstenbelasting voor bezitters van een eigen woning tellen op tot ruim 10 mld euro. De meest in het oog springende daarvan is de aftrekbaarheid van hypotheekrente. Betaalde rente op leningen voor velerlei doeleinden is niet aftrekbaar; alleen voor de hypotheekrente bestaat een uitzondering. Maar er is meer. Inkomsten uit kapitaal worden, al naar gelang hun nadere kwalificatie, belast in box 2 (voordelen genoten uit aanmerkelijk belang) of in box 3 (inkomsten uit sparen en beleggen). De grondslag voor belastingheffing in box 3 is het netto vermogen: bezittingen minus schulden. Dit vermogen wordt verondersteld een forfaitair rendement van 4 procent te maken (tegenbewijs is niet mogelijk), dat tegen een vast tarief van 30 procent wordt belast. Over het vermogen dat in de eigen woning is vastgelegd wordt echter niet het forfaitaire rendement van 4 procent in aanmerking genomen, maar een veel lager percentage. Dit gebeurt door middel van het eigenwoningforfait, dat een rendement kent dat oploopt van 0 procent voor woningen met een waarde van minder dan € 12.500 tot 0,6 procent voor woningen met een waarde van meer dan € 75.000.⁹ Voor verreweg de meeste eigen woningen wordt dus een forfaitair rendement belast dat slechts 15 procent bedraagt van het rendement dat voor alle andere soorten vermogen geldt (0,6/4).

Een derde faciliteit voor de eigen woning bestaat hieruit dat belastingheffing niet plaatsvindt in box 3, maar in box 1. In box 1 geldt een progressief tarief, dat oploopt tot 52 procent over belastbaar inkomen boven € 56.492. Voor de meeste belastingplichtigen die hypotheekrente kunnen aftrekken blijft na saldering van de betaalde rente met hun eigenwoningforfait nog steeds een (aanzienlijk) aftrekbaar bedrag over. Voor een flink deel van deze belastingplichtigen levert heffing in box 1 een voordeel op, doordat zij deze renteaftrek kunnen vergelden tegen een hoger tarief dan de 30 procent van box 3.

⁹ Voor woningen met een waarde van meer dan € 1.040.000 euro bedraagt het forfaitaire rendement over het deel van de waarde van de woning boven deze grens 1,3 procent (de 'villabelasting').

Behandeling van de eigen woning in box 1 valt inhoudelijk niet goed te onderbouwen. Economisch gezien zijn er slechts twee bronnen van inkomen: arbeid en kapitaal. Inkomen in verband met arbeid wordt belast in box 1. Bestanddelen van het inkomen uit de eigen woning vormen vanzelfsprekend geen arbeids- maar kapitaalinkomen. Ze horen daarom in beginsel bij de inkomsten uit privévermogen in box 3. De wetgever heeft deze anomalie ‘opgelost’ door box 1 te sieren met de algemene titel ‘inkomen uit werk en woning’. De alliteratie in deze titel kan niet verhullen dat van een inhoudelijke samenhang tussen beide typen inkomsten geen sprake is.

Een laatste component van de belastingfaciliteit voor het eigen huis is de bepaling dat het eigenwoningforfait niet hoeft te worden toegepast als geen hypotheekrente wordt afgetrokken.

Het kabinet heeft met zoveel woorden erkend dat bij de fiscale behandeling van de eigen woning sprake is van een belastingfaciliteit, door al in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Inkomstenbelasting 2001 te spreken van het ‘faciliërende karakter van de eigenwoningregeling’.¹⁰ Of deze faciliteit daarmee ook tot belastinguitgave is bestempeld, achten wij van minder belang (onderdeel 7.2). In de discussie over de vraag of deze faciliteit dient te worden versoberd of zelfs afgeschaft, zouden intussen ten minste de volgende vragen dienen te worden beantwoord:

- Welk beslag mogen de bevordering van het eigenwoningbezit respectievelijk een evenwichtige behandeling van kopen en huren leggen op de rijksbegroting?
- Is het efficiënt dat de subsidie voor woningbezitters hoger is, naarmate het inkomen hoger is?
- Is het verstandig dat de overheid een groot deel van het risico van stijgende rente voor haar rekening neemt?

Pensioenen

De tweede belastingfaciliteit die in het overzicht van de miljoenennota als inkomstenbeperkende regeling wordt aangemerkt is de zogeheten omkeerregel bij oudedagsvoorzieningen. Deze tegemoetkoming houdt in dat veruit de meeste betaalde pensioenpremies aftrekbaar zijn (werknemersaandeel) of als loonbestanddeel zijn vrijgesteld (werkgeversaandeel). Daartegenover staat dat deelnemers aan pensioenregelingen belasting verschuldigd zijn over de uitkeringen die op latere leeftijd worden genoten. Het uitstel van belastingheffing levert belastingbetalers voordeel op. Belastingheffing vindt in de toekomst namelijk plaats tegen een (veel) lager gemiddeld tarief, mede door de bestaande vrijstelling bij de heffing van AOW-premie voor personen van 65 jaar en ouder. Het tarief waartegen pensioenpremies worden afgetrokken bedraagt gemiddeld ongeveer 45 procent, terwijl de pensioenuitkeringen tegen gemiddeld slechts 25 procent worden belast.¹¹ Deelnemers aan een pensioenregeling zijn bovendien geen vermogensrendementsheffing verschuldigd over het ver-

¹⁰ Tweede Kamer (1998-1999b), p. 31.

¹¹ Centraal Planbureau (1998), p. 11.

mogen dat hun pensioenfondsen voor hen heeft belegd.¹² Al met al gaat het ook bij de omkeerregel om een zeer omvangrijke belastingderving. Caminada en Goudswaard (2008) becijferden voor het jaar 2003 een belastingderving gelijk aan 1,4 tot 1,5 procent van het bbp. In 2012 komt dit overeen met 9 tot 10 mld euro. De Kam¹³ en De Kam, Van der Lecq, Sleijsen en Steenbeek¹⁴ berekenen het budgettaire offer zelfs op ten minste 13 mld euro, wat redelijk overeenkomt met het bedrag dat staat vermeld in de *Miljoenennota 2012*.

7.5 Verlaagd btw-tarief niet aangeduid als belastinguitgave

Bij de opstelling van tabel 7.1 zijn we in eerste instantie uitgegaan van de belastinguitgaven die staan opgesomd in bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012*. Daarin staat vermeld dat de belastinguitgave die gemoeid is met het verlaagde btw-tarief 3,8 miljard euro bedraagt. Dit bedrag lijkt ons echter veel te laag. Zo rekent de Studiecommissie belastingstelsel (2010, p. 107) voor dat de extra btw-opbrengst die gemoeid is met het optrekken van het verlaagde btw-tarief tot een uniform btw-tarief van 19% ongeveer 8 miljard euro bedraagt. Dus 5,2 miljard euro hoger dan staat vermeld in de *Miljoenennota 2012*.

Navraag bij het Ministerie van Financiën leert dat dit grote verschil in bedragen tussen de miljoenennota en het rapport van de Studiecommissie belastingstelsel te verklaren is door het feit dat het toepassen van het lage btw-tarief niet altijd kwalificeert als belastinguitgave (althans dat vindt het Ministerie van Financiën). Wij achten de discussie over deze kwalificatie-eisen niet vruchtbaar (paragraaf 7.2), en wij richten ons op alle faciliteiten die deel uitmaken van het fiscale systeem, ongeacht de vraag of die tegemoetkomingen nu wel of niet belastinguitgaven kunnen heten. Aangezien het bedrag van 5,2 miljard euro dat gemoeid is met het verlaagde btw-tarief niet staat vermeld in bijlage 5 van de *Miljoenennota 2012*, nemen wij dit bedrag apart op in ons overzicht van fiscale faciliteiten. Geen klein bier.

7.6 Heffingskortingen en toeslagen

Beleidsmakers stellen doorgaans veel belang in de inkomensgevolgen van overheidsmaatregelen. Soms willen zij ongewenst geachte gevolgen van die maatregelen voor de koopkracht van bepaalde groepen huishoudens compenseren via gerichte (fiscale) tegemoetkomingen. Los daarvan streven politieke partijen – expliciet of impliciet – vaak naar verandering van de bestaande inkomensverdeling, waarbij onder andere het nodige wordt verwacht van wijzigingen in heffingsgrondslag en tarief van bepaalde belastingen. Ten slotte kan worden vastgesteld dat beleidsmakers voor het bereiken van niet-fiscale doelstellingen vaak teruggrijpen op fiscale instrumenten. Zo worden verhoging en verfijning van de arbeidskorting gezien als nuttige instrumenten om de arbeidsparticipatie van sommige groepen (uitkeringsontvangers, ouderen) op te krikken.

Met name bij de vormgeving van fiscaal inkomensbeleid is het voor beleidsmakers relevant om te weten hoe (aanpassingen van) beschikbare fiscale instrumenten de inkomenspositie van rijke en arme huishoudens beïnvloeden. De hiernavolgende analyse blijft beperkt

12 Aangezien het beleggingsrendement bijdraagt aan de latere uitkering, blijft dit rendement te zijner tijd overigens niet onbelast.

13 De Kam (2007), p. 91-92.

14 De Kam et al. (2007), p. 66.

tot de inkomensheffing en haar veruit belangrijkste voorheffing (de loonheffing) als belangrijk instrument voor algemene inkomenspolitiek van de overheid. Wij analyseren hoe beleidsmakers heffingskortingen dan wel toeslagen (kunnen) inzetten om desgewenst de financiële steun van de overheid te richten op specifieke doelgroepen huishoudens. Het gaat niet om een inhoudelijke beoordeling van de inkomenspolitieke doelstellingen van de overheid. Wel rijst de vraag of het ambitieniveau van beleidsmakers niet te ver is doorgeschoten om de belastingheffing voor dit doel in te zetten. Anders gezegd: worden de 'maakbaarheid' van inkomenseffecten en inkomensverhoudingen niet overschat?

Op dit moment heeft iedere belastingplichtige recht op een algemene heffingskorting op de verschuldigde inkomensheffing van € 2.033. Daarbovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige, zoals de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de alleenstaandeouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de levensloopverlofkorting en de ouderschapsverlofkorting. Het totale verlies voor de schatkist door deze verscheidenheid van heffingskortingen is sinds hun introductie opgelopen van 24,8 mld euro in 2001 tot 36,4 mld euro in 2010. Deze uitgavenstijging van 11,6 mld euro (dus met 50 procent) is mede het gevolg van de invoering van nieuwe heffingskortingen sinds 2001. Daarnaast is de verhoging van de bedragen (inflatiecorrectie plus beleidsmatige verhogingen) een voornaamste oorzaak van de gememoreerde uitgavenstijging. Met name de arbeidskorting is fors opgetrokken.

Van de in 2010 met heffingskortingen gemoeide 36,4 mld euro valt ongeveer twee derde toe te rekenen aan de algemene heffingskorting en een kwart aan de arbeidskorting. Beide kortingen kennen een groot bereik en het gemiddelde kortingsbedrag per belastingplichtige is relatief hoog. Ook de combinatiekorting heeft een groot bereik van 2 mln huishoudens met kinderen, waarin partners betaalde arbeid en zorgtaken combineren.

Behalve via heffingskortingen draagt de overheid met behulp van toeslagen bij in de kosten van de zorgpremie, de huur of de kinderopvang. De Belastingdienst/Toeslagen dient ervoor te zorgen dat deze toeslagen terecht komen bij de mensen die daar recht op hebben.

Kan de (fiscale) inkomenspolitieke gereedschapskist niet met wat minder instrumenten toe? Volgens sommige kritische waarnemers komen na tien jaar intensief gebruik van heffingskortingen grenzen bij de toepassing van dit instrument in zicht.¹⁵ Het stelsel van kortingen is onoverzichtelijk en kostbaar geworden. Door het grote aantal kortingen (elf in 2012) en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen niet langer het bos te zien. Het kabinet-Rutte trok op dit punt onlangs een duidelijke conclusie: stroomlijning is wenselijk.¹⁶

Bij het voeren van inkomenspolitiek met kortingen en toeslagen speelt het probleem dat niet alle rechthebbenden een korting of toeslag aanvragen (*non take-up*) of dat de kortingen waarop belanghebbenden aanspraak kunnen maken niet of niet volledig kunnen worden verrekend met verschuldigde inkomensheffing. Hoofdoorzaak van deze 'verzilveringsproblematiek' is dat juist belastingplichtigen met een laag inkomen, een belangrijke doelgroep van het inkomensbeleid, nauwelijks of geen inkomensheffing verschuldigd zijn. Zo zorgt de

15 Zie reeds Vording, Goudswaard en Caminada (2006).

16 Tweede Kamer (2011-2012a).

samenloop van de algemene heffingskorting en de arbeidskorting ervoor dat een alleenverdienende minimumloner geen inkomensheffing meer betaalt. Een verdere verhoging van kortingen heeft voor deze groep dus geen inkomenseffect meer. Een door beleidsmakers gewenste inkomensverbetering door het toekennen van specifieke kortingen bereikt deze groep belastingplichtigen dus niet langer.

Vrijwel zonder uitzondering houdt de wetgever tot nu toe vast aan het uitgangspunt dat het niet mogelijk is een negatieve belasting aan belastingplichtigen uit te betalen. In het tegenovergestelde geval, bij *refundable tax credits*, doet het verzilveringsprobleem zich per definitie niet voor. De fiscus betaalt het positieve verschil tussen de aanspraak op kortingen en de verschuldigde heffing dan immers aan de rechthebbenden uit.

Onderzoek laat zien dat de verzilveringsproblematiek zich voordoet bij alle heffingskortingen. Zo konden in 2008 ongeveer 1,8 mln belastingplichtigen hun kortingen geheel of gedeeltelijk niet effectueren, waardoor een budget van 2,1 mld euro voor inkomenspolitiek op de plank bleef liggen.¹⁷ Het verzilveringsprobleem komt het meest voor bij mensen die recht hebben op de combinatiekorting.¹⁸ Voor bijna de helft van de belastingplichtigen die hun kortingen (gedeeltelijk) niet kunnen effectueren geldt dat zij meer dan één korting niet kunnen verzilveren. De omvang van een eventuele stapeling hangt af van de individuele situatie.

Inkomensbeleid via heffingskortingen of via toeslagen?

Dit alles roept de voor de hand liggende vraag op waarom allerlei kortingen *niet* verzilverd mogen worden, terwijl dit bij de inzet van toeslagen *wel* het geval is. Waarom kiezen beleidsmakers er niet voor om de heffingskortingen te vervangen door toeslagen die aan belanghebbenden worden uitbetaald (*refundable tax credits*), ongeacht de hoogte van de door hen verschuldigde inkomensheffing? Nu nog door andere overheidsinstanties uitgekeerde toeslagen, in het bijzonder de door de Sociale Verzekeringsbank uitgekeerde kinderbijslag, zouden in zo'n toeslagensysteem kunnen worden opgenomen. Dit zou naadloos passen in een ontwikkeling die op het terrein van de inkomenspolitiek al enkele jaren geleden is ingezet. Voorafgegaan door de kinderopvangtoeslag in 2005, zijn in 2006 de huurtoeslag en de zorgtoeslag geïntroduceerd. De Belastingdienst/Toeslagen is hiermee al een uitkeringsinstantie geworden. Met deze toeslagen kan een nog meer rechtstreekse inkomenspolitiek worden gevoerd, die effectiever (en daarmee overigens ook duurder) zal zijn.

Een ander belangrijk voordeel van uitkeringen en toeslagen, in vergelijking met heffingskortingen, is dat zij in de rijksbegroting expliciet worden verantwoord. Dit maakt het budgettaire beslag van deze faciliteiten onmiddellijk zichtbaar, zodat een kritische afweging tussen verschillende instrumenten van inkomenspolitiek niet langer wordt belemmerd.

Nu is het gebruik van toeslagen als inkomenspolitiek instrument niet zonder problemen. Een nadeel van toeslagen is dat zij in beginsel jaarlijks opnieuw door de belanghebben-

¹⁷ Trimp, De Kam en Lok (2011), p. 1497.

¹⁸ De inkomensafhankelijke combinatiekorting is bedoeld voor belastingplichtigen met arbeidsinkomen of die voor zelfstandigenaftrek in aanmerking komen, en die in de loop van het kalenderjaar gedurende ten minste zes maanden zorgen voor een kind dat jonger dan 12 jaar is. Voor nog enkele bijkomende voorwaarden wordt verwezen naar het bepaalde in artikel 8.14a Wet IB 2001.

den moeten worden aangevraagd. Verdere uitbreiding van het aantal toeslagen draagt dan ook niet bij aan de beoogde vermindering van de administratieve lasten voor de burgers. ICT heeft de aanvraagprocedure voor veel burgers echter al aanzienlijk vereenvoudigd. Bovendien kan in de regeling worden vastgelegd dat toeslagen automatisch doorlopen, totdat ontvangers aangeven dat zij daarvoor niet langer in aanmerking komen. Dit opent natuurlijk wel mogelijkheden voor fraude, terwijl ook administratieve ongeletterdheid en nonchalance kunnen leiden tot *over take-up*. Een tweede nadeel van toeslagen zijn de uitvoeringsproblemen, die bij de vier al ingevoerde toeslagen zijn onderschat. Zo heeft de stroom van inkomende en uitgaande formulieren bij de Belastingdienst/Toeslagen geleid tot problemen bij de verwerking en een langere doorlooptijd, waardoor kwetsbare huishoudens in financiële problemen zijn gekomen. Een derde probleem bij intensiever gebruik van inkomensafhankelijke toeslagen is de negatieve prikkel op het arbeidsaanbod door de steeds hoger wordende marginale druk. Dit knelpunt is echter ook eigen aan vergelijkbare inkomensafhankelijke heffingskortingen.

Vormgeving van de inkomenspolitiek via inkomensafhankelijke instrumenten conflicteert in beide gevallen met het streven om de armoedeval aan te pakken. Onderzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid laat zien dat de huurtoeslag en de zorgtoeslag bovendien in belangrijke mate bijdragen aan de werkloosheidsval.¹⁹ Het voordeel van deze toeslagen neemt fors af bij het vinden van een baan: voor de meeste gebruikers van de huurtoeslag (66 procent) vermindert de toeslag met gemiddeld € 1.100, terwijl de zorgtoeslag in 60 procent van de gevallen afneemt met gemiddeld € 250.

Eén integrale regeling voor inkomensondersteuning?

Het rapport *Toeslagen* van de brede heroverwegingen²⁰ stelt voor om de bestaande toeslagen te integreren tot één globale regeling voor inkomensondersteuning. Op basis van een aantal objectieve criteria (het aantal kinderen, wel of geen huur, wel of geen zorgverzekering, wel of geen arbeid) krijgt de burger recht op forfaits die opgeteld zijn toeslag vormen. Er geldt vervolgens een uniform inkomensafhankelijk afbouwtraject waarin alleen onderscheid wordt gemaakt tussen alleenstaanden en samenwonenden.

Het behoeft weinig fantasie dit voorstel verder uit te werken en tevens de heffingskortingen mee te laten lopen in dit hervormingstraject. Zo'n globale regeling heeft verder de volgende kenmerken:

- Kortingen en toeslagen worden zo veel mogelijk ambtshalve opgelegd aan de hand van grondslagen uit betrouwbare administraties. De actieve rol van de burger verdwijnt (geen aanvraag of mutaties meer).
- De regeling is volledig uitvoerbaar via een massaal proces en kent uniforme toekenningscriteria en een paar globale beslissingscriteria. Er zijn geen uitzonderingen meer voor specifieke (kleine) groepen. Ook de relatie met de daadwerkelijk gemaakte kosten (kinderopvangtoeslag) wordt losgelaten.

¹⁹ Thaner en Hendrix (2007).

²⁰ Werkgroep Toeslagen (2010).

- De doelgroep van toeslagen wordt ingeperkt. Momenteel is de huurtoeslag gericht op de minima, de zorgtoeslag en het kindgebonden budget beogen midden- en lage inkomens tegemoet te komen en de kinderopvangtoeslag is bestemd voor alle inkomens. Bij een globale regeling wordt de brede toeslag alleen gericht op de lage-inkomensgroepen en in mindere mate op de middeninkomens.

Deze aanpassingen maken de regeling veel eenvoudiger en beter uitvoerbaar. De regeling wordt ook transparant en voor de burger beter begrijpelijk. Hij of zij hoeft niet langer ingewikkelde formulieren in te vullen of tussentijds mutaties door te geven. Het belangrijkste is echter dat het beschikbare budget meer wordt gericht op de onderkant van het inkomensgebouw. Per saldo heeft de maatregel dus een nivellerend effect. Eventuele reparatie van inkomenseffecten zou men moeten bezien in het licht van de integrale besluitvorming naar aanleiding van de fiscale balansverkortings.

7.7 Verantwoording

De verantwoording van belastinguitgaven laat nog wel wat te wensen over, maar zij is in elk geval inmiddels veel beter dan die van de inkomstenbeperkende regelingen en bepaalde heffingskortingen. Even wat geschiedenis. In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw ontstond in veel westerse landen een discussie over de onzichtbaarheid van belastinguitgaven.²¹ Directe subsidies staan in de begroting als een uitgavencategorie en ze vallen onder het in 1994 geïntroduceerde uitgavenkader. De periodieke controle door het parlement op deze overheidsuitgaven is relatief stringent. Belastinguitgaven worden echter niet expliciet in de begroting verantwoord en vallen buiten het uitgavenkader. De beperkte zichtbaarheid van belastingsubsidies bemoeilijkt de democratische controle op deze vorm van overheidsuitgaven.

Belastinguitgaven hebben voor vakministeries als voordeel dat ze bij invoering niet dwingen tot vermindering van directe uitgaven, maar 'slechts' leiden tot een afname van de via de fiscus vergaarde algemene middelen. Vervolgens slaan de risico's van budgettaire tegenvallers bij de uitvoering van de regeling niet neer op de departementale begroting, maar komen zij tot uitdrukking in de vorm van lagere belastingontvangsten. Eén en ander kan een niet-optimale besteding van overheidsgeld in de hand werken.

Knellend kader

Sinds 2003 wordt voor de belastinguitgaven een toetsingskader gehanteerd.²² Alle belastinguitgaven dienen ten minste eenmaal per vijf jaar te worden geëvalueerd. Bij invoering van nieuwe dan wel bij intensivering van bestaande belastinguitgaven dient het toetsingskader te worden toegepast. Dit kader fungeert als een soort trechter bij het beoordelen van de haalbaarheid en de wenselijkheid van de faciliteit. Als het antwoord op één van de onderstaande vragen ontkennend luidt, kunnen volgende stappen achterwege blijven. Alleen

21 De meest bekende aanjager van deze discussie was de Amerikaan Stanley S. Surrey (1971; 1973). In Nederland vroegen Halberstadt en De Kam (1976; 1977; 1978) nadrukkelijk aandacht voor het verschijnsel belastinguitgaven.

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

wanneer alle vragen bevestigend en bevredigend kunnen worden beantwoord, komt een belastinguitgave aan de orde. Concreet omvat het toetsingskader de volgende vragen:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling? Wat is het probleem, waarom is bemoeienis van de overheid gerechtvaardigd en hoe verhoudt het probleem zich tot het beleidsterrein van het departement in kwestie?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd? De zogenoemde smart-criteria zijn hierbij leidend: specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch en tijdgebonden. Deze criteria moeten zo veel mogelijk kwalitatief en kwantitatief worden ingevuld om achteraf te kunnen evalueren of, hoe en wanneer het doel verwezenlijkt is.
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is? Om het geformuleerde overheidsdoel te bereiken kan ook voor niet-financiële instrumenten worden gekozen. Gemotiveerd moet worden waarom voor een financieel instrument is gekozen. Kan aangetoond worden waarom niet-financiële alternatieven inferieur zijn, bijvoorbeeld te zwaar (sancties) of juist te licht (bijvoorbeeld voorlichting)? Hoe verhouden zich de kosten van een financieel instrument tot die van niet-financiële instrumenten? Welk gedrag probeert de financiële maatregel te sturen en hoe kan het instrument gedrag beïnvloeden?
4. Is aan te tonen waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing? Duidelijk moet zijn waarom gewenst gedrag effectiever valt te stimuleren door een fiscale bevoordeling dan ongewenst gedrag valt terug te dringen door een heffing.
5. Is aan te tonen waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie? Voor de directe uitgaven betekent dit dat de subsidie moet worden ingepast in de uitgaven onder het uitgavenkader. Voor belastinguitgaven vereisen begrotingsregels slechts dat de werking van de automatische stabilisatoren niet wordt belemmerd.
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd? Vooraf dient in elk geval het volgende duidelijk te zijn.
 - a. Wat wil het departement gaan evalueren?
 - b. Hoe wordt evaluatie uitgevoerd?
 - c. Hoe vaak gaat men evalueren (minimaal eens per vijf jaar)?

Wie deze vragen van het toetsingskader op zich laat inwerken, blijft met de vraag zitten waarom überhaupt nog belastinguitgaven bestaan.

De beleidspraktijk

De Algemene Rekenkamer (2010) heeft een rijksbrede analyse verricht naar onder andere de belastinguitgaven. De Rekenkamer is daarbij nagegaan welke faciliteiten zijn geëvalueerd en in welke gevallen evaluaties (ten onrechte) achterwege zijn gebleven. Dit Hoge College van Staat heeft ook onderzocht of conclusies over de effectiviteit van deze regelingen werden getrokken. Tabel 7.3 vat de resultaten van het ARK-rapport samen.

Tabel 7.3 Grote belastinguitgaven, 2010

Naam belastinguitgave	Betrokken Ministerie ^a	Financieel belang (mln euro)	Kamerstuknummer evaluatie	Uitspraken over effectiviteit
Zelfstandigenaftrek	EZ	1.188	29 949/56	Positief
Voedingsmiddelen horeca	EZ	1.138		Niet geëvalueerd
Vrijstelling rechten op bepaalde kapitaalsuitkeringen forfaitair rendement	VROM	744	30 375/2	Geen effectiviteitsuitspraken
Afdrachtermindering spoor- en ontwikkelingswerk	EZ	692	30 800 XIII/51	Positief
Vervoer van personen (waaronder openbaar vervoer)	VenW	664		Niet geëvalueerd
Verlaagd tarief boeken, tijdschriften, week- en dagbladen	OCW	518	31 700 VIII/147	Positief/negatief
Verlaagd tarief omzetbelasting arbeidsintensieve diensten	SZW	396	Geen kamerstuk	Positief/negatief
Afdrachtermindering onderwijs	SZW/OCW	369	29 282/42	Negatief
Kleinschaligheidsinvesteringsaftrek	EZ	337	29 949/56	Positief
Aftrek wegens geen of geringe eigenwoningsschuld	VROM	310		< 5 jaar
Giftenaftrek	FIN	305	32 132 IXB/9	Negatief
Energie-investeringsaftrek (EIA)	EZ	298	31 492/8	Positief/negatief
Landbouwvrijstelling in de inkomstenbelasting	LNV	285	31 727/1	Positief/negatief
Doorwerkbonus	SZW	254		< 5 jaar
Arbeidskorting voor ouderen	SZW	246		Niet geëvalueerd
Fiscale Oudedagsreserve, niet omgezet in lijfrente	EZ	226	29 949/56	Positief
Logiesverstreking (inclusief kamperen)	EZ	225		Niet geëvalueerd
Werknemersspaarregelingen (onder andere spaarloon)	SZW	207		Niet geëvalueerd
Vrijstelling post	EZ	190		Niet geëvalueerd
Bedrijfsopvolgingsfaciliteit in successiewet	EZ	185		Niet geëvalueerd
Verlaagd tarief omzetbelasting sierteelt	LNV	185	31 200 XIV/157	Positief
Faciliteiten successiewet algemeen nut beogende instellingen	FIN	180	27 789/10	Geen effectiviteitsuitspraken
Aftrek voor scholingsuitgaven (studiekosten)	OCW	178	30 012/6	Positief
Vrijstelling communautaire wateren	VenW	177	31 204 IXB/18 accijns	Positief/negatief
Verlaagd tarief energiebelasting glastuinbouw	LNV	174		Niet geëvalueerd
Doorschuiwing stakingswinst	EZ	151		Niet geëvalueerd
Vrijstelling luchtvaartuigen	VenW	133	31 203 IXB/18 accijns	Positief/negatief
Tariefdifferentiatie accijnzen tractoren en mobiele werktuigen	LNV	131	31 202 IXB/18 accijns	Positief/negatief

a. Het kabinet-Rutte heeft de taakverdeling en de namen van een aantal departementen gewijzigd. In deze tabel houden we de oorspronkelijk door de Algemene Rekenkamer gerapporteerde namen van de departementen aan.

Bron: Algemene Rekenkamer (2010)

Bij de belastinguitgaven blijken veertig regelingen niet te zijn geëvalueerd. Dit is 40 procent van de honderd belastinguitgaven die in 2010 bestonden, met een totaal financieel belang van 4,7 mld euro. Van de bedoelde veertig regelingen zijn er veertien jonger dan vijf jaar (0,8 mld euro) en 26 ouder dan vijf jaar (3,9 mld euro). Bij slechts 23 van de zestig belastinguitgaven die wel zijn geëvalueerd, is in de evaluatie een duidelijke uitspraak over hun effectiviteit te vinden. Van deze 23 belastinguitgaven zijn er blijkens de evaluaties 16 effectief. Van 77 belastinguitgaven (8,3 mld euro) ontbreekt inzicht in hun effectiviteit.

Opmerkelijk is ook dat 63 van de honderd belastinguitgaven niet in de brede heroverwegingen uit het jaar 2010 zijn betrokken. Voor slechts zes van deze 63 belastinguitgaven geldt dat ze volgens evaluatieonderzoek een positief effect sorteren.

Nog beter zicht op belastinguitgaven?

In de literatuur zijn de volgende oplossingen aangedragen om belastinguitgaven beter zichtbaar te maken:

- Het opstellen van een begroting met belastinguitgaven (*tax expenditure budget*), eventueel vorm te geven via een Wet op de gedeelde middelen.²³
- Het opvoeren van belastinguitgaven op de begroting van het meest betrokken ministerie.²⁴
- Een budgettaire gelijke behandeling van belastinguitgaven en directe uitgaven door aan het totaal van belastinguitgaven en directe uitgaven een maximum te stellen.²⁵

Al deze oplossingen hebben als doel het budgetrecht van het parlement te versterken en te komen tot een periodieke toetsing van belastinguitgaven. Dit kan een evenwichtige afweging van belastinguitgaven ten opzichte van directe subsidies bevorderen. Bovendien zou periodiek kunnen worden beoordeeld of in het verleden ingevoerde belastinguitgaven nog steeds overeenstemmen met geldende beleidsdoelstellingen en – bij een positief antwoord – of ze nog altijd het meest geschikte instrument zijn om die doelstellingen te verwezenlijken.

In diverse landen zijn, al dan niet naar aanleiding van deze aanbevelingen, overzichten van belastinguitgaven opgesteld. Duitsland rapporteert al sinds 1959 regelmatig over zichtbare en onzichtbare subsidies. In 1967 werd bij de oosterburen wettelijk vastgelegd dat tweejaarlijks een *Subventionsbericht* moet worden gepubliceerd met een inventarisatie van directe subsidies en belastinguitgaven.²⁶ In 1968 werd in de Verenigde Staten het eerste *tax expenditure budget* gepubliceerd.²⁷ Als uitvloeisel van de *Budget Reform Act* van 1974 werd het *tax expenditure*-concept formeel geïncorporeerd in het begrotingsproces.²⁸ Op grond van deze wet moeten belastinguitgaven ieder jaar in de begroting worden opgenomen en moeten zij op dezelfde wijze worden geëvalueerd en gecoördineerd als directe subsidies. In het voetspoor van deze schappen gingen tal van landen over de dam, waaronder Spanje (1978), Canada (1979), Groot-Brittannië (1979), Oostenrijk (1979), Portugal (1980), Frankrijk (1981), Ierland

23 Zie Christiaanse (1977), p. 71; Halberstadt en De Kam (1976), p. 647.

24 Zie Grapperhaus (1971), p. 13; McDaniel en Surrey (1985), p. 44; en McDaniel (1989), p. 180.

25 Zie Langeveld (1995) en Tweede Kamer (1994-1995), p. 7-8.

26 Artikel 12 van het *Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft*.

27 McDaniel en Surrey (1985), p. 3.

28 McDaniel (1976), p. 248.

(1981) en Australië (1981/82).²⁹ In sommige landen, zoals Portugal en Spanje, is in de grondwet vastgelegd dat de begroting van de rijksoverheid tevens een overzicht van belastinguitgaven en een schatting van de daaraan verbonden belastingderving moet bevatten.³⁰ De status van de overzichten van belastinguitgaven verschilt. Ook hoeft de volksvertegenwoordiging niet in alle landen over de lijst te stemmen of ermee in te stemmen.³¹

Nederland bleef lange tijd achter. De eerste stap werd in 1977 gezet, toen het Ministerie van Financiën de Werkgroep Belastinguitgaven instelde. Maar liefst tien jaar later bracht deze werkgroep rapport uit.³² Pas de *Miljoenennota* 1999 bevatte voor het eerst een overzicht van belastinguitgaven.³³ In eerste instantie bleef dit overzicht beperkt tot de belastinguitgaven in de inkomstenbelasting, loonbelasting en vennootschapsbelasting. Sinds de *Miljoenennota* 2003 worden ook de belastinguitgaven in de kostprijsverhogende belastingen geïnventariseerd. Er is echter geen sprake van een wettelijke (laat staan grondwettelijke!) verplichting om dit overzicht te maken. Ook hoeft het parlement zich niet over deze jaarlijkse bijlage van de miljoenennota uit te laten. Instemming van het parlement met de (raming van de) belastinguitgaven is niet nodig, omdat de miljoenennota een *toelichting* op de rijksbegroting geeft. Van de eigenlijke begrotingswetten maken de belastinguitgaven geen deel uit; hun budgettaire effect gaat schuil in de lagere netto opbrengst van de belastingen.

Dit overzicht blijkt in de praktijk dan ook een relatief tandeloze bijlage van de miljoenennota te zijn. Bovendien is het overzicht incompleet. Niet alleen omdat sommige faciliteiten buiten het overzicht worden gehouden, maar ook omdat een lijst met faciliteiten bij de premieheffing voor de sociale verzekeringen tot nu toe ontbreekt.³⁴

Omdat geen sprake is van een wettelijke verplichting zou het parlement zware middelen moeten gebruiken om een completer overzicht af te dwingen. Denk aan het aannemen van een motie ter zake of aan een wijziging van de Comptabiliteitswet. Het ontbreken van een wettelijke verplichting om zich expliciet over het overzicht van belastinguitgaven uit te spreken verklaart wellicht de relatief geringe belangstelling die het parlement tot op heden voor dit overzicht toont.

7.8 Suggesties voor verbetering³⁵

Het is belangrijk dat het begrip belastinguitgaven wordt ontdaan van de notie dat het uitsluitend gaat om regelingen die wezensvreemd zijn aan de primaire structuur van de belastingwet en die dus eerder voor afschaffing kunnen worden genomineerd. Verder is rigoureus afschaffen van alle belastinguitgaven niet noodzakelijk de beste aanpak. Het voorbeeld van de hypotheekrente leert dat het onjuist zou zijn deze aftrekpost te laten sneuvelen,

29 Ministerie van Financiën (1987), p. 192.

30 Artikel 106(3)g van de Portugese grondwet en artikel 134(2) van de Spaanse grondwet.

31 Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1984), p. 7 en 10.

32 Ministerie van Financiën (1987).

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

34 Fijnslijpers kunnen opmerken dat de uitgaven en premie-ontvangsten van de sociale verzekeringen formeel geen onderdeel vormen van de rijksbegroting. De socialeverzekeringsuitgaven vallen echter onder de plafonds voor de collectieve uitgaven en zij vormen inmiddels een integraal onderdeel van de toelichting op de artikelen in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en die van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

35 Deze paragraaf is gebaseerd op Hemels en Ros (2007), onderdeel 12.5.

omdat zij een belastinguitgave vormt. Het zou evenzeer onjuist zijn om deze regeling buiten schot te laten, *omdat* zij onderdeel uitmaakt van de primaire structuur van de inkomstenbelasting. Een alternatief is dat in de toekomst alleen wordt gesproken over belastingfaciliteiten, zonder dat de primaire structuur van het belastingstelsel nog een onderscheidend criterium vormt. Als voor welke doelstelling van het overheidsbeleid dan ook (veel) collectief opgebrachte middelen nodig zijn, is het zaak alle regelingen op een bepaald beleidsterrein tegen elkaar af te wegen. Hierna volgen enkele suggesties om zo'n afweging te vergemakkelijken – ter vergelijking met het huidige systeem, waarin waterdichte schotten lijken te bestaan tussen uitgaven- en belastingregelingen.

Volledig overzicht in de miljoenennota

Om de verantwoording van belastingfaciliteiten te verbeteren, zouden alle belastingwetten nog eens kritisch moeten worden doorgelicht. Alle bepalingen die leiden tot belastingderving dienen als zodanig in de miljoenennota te worden gerapporteerd. Dit overzicht zal waarschijnlijk uitdijen, en de budgettaire offers door belastingfaciliteiten zullen hoger blijken te zijn.

Verantwoording per vakdepartement

Belastingfaciliteiten ten gunste van een bepaald beleidsterrein zijn niet terug te vinden in de begroting van het daarvoor verantwoordelijke vakdepartement. Wel dienen vakdepartementen belastinguitgaven die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen *toe te lichten* op hun eigen begroting.³⁶ De Algemene Rekenkamer heeft erop gewezen dat het hier slechts extracomptabele informatie betreft. De autorisatie van belastinguitgaven geschiedt uitsluitend impliciet, doordat de volksvertegenwoordiging kennisneemt van de geraamde belastingontvangsten in de begroting van het Ministerie van Financiën.³⁷ Bovendien blijken departementen niet alle belastinguitgaven die volgens de miljoenennota tot hun beleidsterrein horen, op hun eigen begroting te verantwoorden. De informatiewaarde van de toelichting bij departementale begrotingen wordt zodoende dubbel geweld aangedaan: (lang) niet alle belastingfaciliteiten staan in het overzicht uit de miljoenennota, terwijl de departementen (lang) niet alle belastinguitgaven uit dit overzicht in hun eigen begroting tonen.

Wij menen dat belastingfaciliteiten zo veel mogelijk aan de vakdepartementen dienen te worden toegewezen. Hoe ver de budgetverantwoordelijkheid van de vakministers moet reiken, kan onderwerp zijn van politieke beraadslaging. De meest eenvoudige en minst vergaande verbetering zou zijn om het overzicht van belastingfaciliteiten uit de miljoenennota in te delen naar departement, in plaats van naar belastingmiddel. De huidige ordening naar belastingen is voor een fiscalist goed te begrijpen en vanuit de optiek van het Ministerie van Financiën ook volstrekt helder, maar is wellicht voor vakspecialisten in het parlement weinig inzichtelijk. Bij de meeste belastinguitgaven wordt nu al aangegeven onder welk departement ze vallen, en is de bepleite wijziging in de presentatie dus eenvoudig te realiseren. Voor

36 Dit in het kader van de VBTB-begrotingssystematiek.

37 Tweede Kamer (2002-2003b), p. 91.

fiscale faciliteiten die nog in het overzicht uit de miljoenennota ontbreken is doorgaans eveneens helder op het beleidsterrein van welk vakdepartement zij liggen. Zo valt de fiscale behandeling van de eigen woning onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hoort de omkeerregel bij de pensioenverzekering thuis in de portefeuille van de bewindsman van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en doet de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap zijn voordeel met de fiscale faciliteiten voor kunst en cultuur.

Herordering van de bijlage uit de miljoenennota met een overzicht van de belasting-uitgaven is evenwel onvoldoende. Een waarborg is nodig dat het parlement deze bijlage ook daadwerkelijk bespreekt. Naar onze mening zou dit moeten gebeuren tijdens de behandeling van de begroting van het vakdepartement in kwestie. Bij die gelegenheid moeten de vakminister en de specialisten uit het parlement immers het nut van een bepaalde belastingfaciliteit kunnen beoordelen en het afwegen tegen de effecten van directe subsidies op hetzelfde beleidsterrein. In feite zou dit nu al plaats moeten vinden, doordat vakdepartementen belastingsubsidies die een bijdrage leveren aan de realisatie van hun beleidsdoelstellingen moeten toelichten in hun begroting. Zoals de Algemene Rekenkamer reeds constateerde, gebeurt dit echter niet altijd. De vakspecialist die zich beperkt tot de begroting en de toelichting daarop, heeft daarom geen idee van de totale belastingsubsidie. Hierdoor zal hij zich niet snel afvragen of een alternatieve bestemming van de gedeelde belastingontvangsten niet effectiever en efficiënter is.

Doordat de minister van Financiën verantwoordelijk is voor de belastingfaciliteiten, voelen noch de vakminister noch de sectorspecialisten in het parlement zich geroepen om regelingen op 'hun' beleidsterrein kritisch te bezien. Deze drukken toch niet op hun begroting en dan is iedere euro extra, hoe ondoelmatig of ondoeltreffend ook besteed, mooi meegenomen. Een vermindering van inefficiënte belastingfaciliteiten op een bepaald beleidsterrein leidt in de huidige systematiek immers niet automatisch tot meer ruimte voor doelmatiger directe uitgaven voor hetzelfde departement.

Overdracht van budgetverantwoordelijkheid

Al meer dan veertig jaar geleden pleitte Tuk³⁸ ervoor om alle belastingsubsidies op te sporen, te kwantificeren en jaarlijks bij de begroting van de eerstverantwoordelijke bewindspersoon in de beoordeling te betrekken en te beslissen over continuering ervan.³⁹ Dit mechanisme zou zo moeten functioneren dat belastingfaciliteiten voor het vakministerie niet langer een *free lunch* vormen, maar daadwerkelijk ten koste gaan van andere uitgaven. Zo'n aanpak leidt naar verwachting tot een zuiverder en meer gedegen afweging tussen directe subsidies en belastingfaciliteiten. Bovendien zou de budgettaire ruimte die vrijkomt door het afschaffen van een belastingfaciliteit niet per se beschikbaar zijn voor bijvoorbeeld tariefverlaging, maar in eerste aanleg aan het budget van het vakdepartement kunnen worden toegevoegd. Dit zou voor vakdepartementen een prikkel vormen om 'hun' belastingfaciliteiten kritisch te bezien: stroken zij met doelstellingen van beleid, zijn zij doelmatig en

38 Tuk (1970), p. 1057 en 1060.

39 In vergelijkbare zin McDaniel (1989), p. 178-180.

doeltreffend? Door het dode hout weg te snoeien komen meer middelen vrij voor directe subsidies en zullen resterende belastingfaciliteiten op het desbetreffende beleidsterrein effectiever zijn.

Gezien het openeindekarakter van de meeste belastingfaciliteiten zou de systematiek naar onze mening als volgt moeten zijn. Het Ministerie van Financiën maakt jaarlijks een reële schatting van de belastingderving door de aan een bepaald ministerie toe te rekenen belastingfaciliteiten. Financiën beschikt immers over het cijfermateriaal dat nodig is om zo'n berekening te maken. Bovendien zorgt dit voor een systeem van *checks and balances*, omdat vakdepartementen er geen enkel belang bij hebben het met faciliteiten gemoeide bedrag te onderschatten. Het bedrag aan geschatte belastingderving door belastingfaciliteiten komt vervolgens in mindering op het totale bedrag dat voor het vakministerie beschikbaar is. Het restant is bestemd voor directe uitgaven. Door belastingfaciliteiten te matigen ontstaat direct ruimte om hogere directe uitgaven te doen, en omgekeerd. In feite worden de belastingfaciliteiten daarmee rechtstreeks onder de uitgavenplafonds gebracht.⁴⁰

Door zowel de budgetverantwoordelijkheid voor directe subsidies als voor belastingfaciliteiten op een bepaald beleidsterrein bij één departement te concentreren, zal bij het ontwikkelen van een nieuwe tegemoetkoming eerder een expliciete afweging worden gemaakt tussen een directe subsidie en een belastingfaciliteit. Ook versterkt de concentratie van de budgettaire verantwoordelijkheid bij één departement de beleidscoördinatie. Het vakministerie draagt immers voor alle vormen van ingezet overheidsgeld op het desbetreffende beleidsterrein de verantwoordelijkheid. Dit zal tevens de controlerende taak van het parlement vergemakkelijken.

Deze aanpak maakt discussies over het bedrag dat de overheid voor een bepaald beleidsterrein ter beschikking stelt, bijvoorbeeld als percentage van het bruto binnenlands product, zuiverder. Alle overheidsuitgaven tellen immers mee, ongeacht de vorm waarin zij hun beslag krijgen. Bovendien wordt een discussie over het beperken van belastingfaciliteiten dan niet langer op incidentele wijze gevoerd. Vindt het kabinet of de Kamer bijvoorbeeld dat te veel geld wordt uitgetrokken voor de bevordering van speur- en ontwikkelingswerk, dan moet de discussie niet gaan over één belastingfaciliteit, maar over het totale budget (directe en indirecte uitgaven) dat voor stimulering van R&D beschikbaar is. Valt het besluit dat het wel wat minder kan, dan doet het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie vervolgens zelf een voorstel voor de verdeling van de pijn. EL&I bepaalt ook de onder deze gewijzigde omstandigheden optimale mix van directe en indirecte uitgaven. Bovendien voorkomt dit mechanisme dat sluipenderwijs nieuwe belastingfaciliteiten tot stand komen, die niet ten laste komen van de begroting van het vakdepartement. Het Ministerie van Financiën kan zich toeleggen op één van zijn eigenlijke taken: het toezicht op de uitvoering van begrotingen.⁴¹

Het Ministerie van Financiën krijgt nu een andere rol. Wanneer een vakdepartement voorstelt om meer middelen te besteden via een belastingfaciliteit, blijft Financiën uiteraard betrokken bij de fiscale uitwerking. Een belangrijk verschil met de huidige situatie is dat

40 Nu is dat niet zo; vergelijk begrotingsregel 36. Bron: Tweede Kamer (2010-2011b), p. 20.

41 Zie artikel 40 van de Comptabiliteitswet 2001.

Financiën nog slechts als taak heeft het toezicht op de technische uitwerking en het berekenen van de middelenderving door de belastingfaciliteit. De faciliteit drukt op het budget van het vakdepartement en valt onder de verantwoordelijkheid van de betrokken minister.

Sunset legislation

De overdracht van budgetverantwoordelijkheid voor belastinguitgaven naar de vakdepartementen zal waarschijnlijk niet op korte termijn zijn te realiseren. Voor de korte termijn kan zogeheten *sunset legislation* – ook wel horizonwetgeving geheten – een oplossing bieden.⁴² Dit is regelgeving die na een bepaalde termijn, van bijvoorbeeld vijf jaar, automatisch vervalt, tenzij zij expliciet wordt verlengd. Wordt deze wetgevingstechniek toegepast op belastingfaciliteiten, dan kunnen deze na ommekomst van de vastgestelde termijn slechts worden voortgezet wanneer het parlement zich hierover uitdrukkelijk uitspreekt. Zodoende wordt bewerkstelligd dat belastinguitgaven om de zoveel tijd door het parlement worden beoordeeld op hun merites en hun geschiktheid om bepaalde beleidsdoelinden op de meest effectieve en efficiënte manier te bereiken. Het idee van horizonwetgeving kan in Nederland gemakkelijk en zonder algemene wetswijziging worden toegepast. Wetsvoorstellen die een belastingsubsidie introduceren zouden, behalve de datum van inwerkingtreding, ook een datum kunnen noemen waarop de regeling weer vervalt.

In de *Fiscale Agenda* meldde het kabinet-Rutte dat aan het toetsingskader voor nieuwe belastinguitgaven een horizonbepaling wordt toegevoegd. Expliciet wordt dus aangegeven voor welke duur de belastinguitgave geldt. Alleen indien vóór het verstrijken van die fatale termijn een positieve evaluatie beschikbaar is, kan besloten worden om de belastinguitgave te continueren. Ontbreekt een positieve evaluatie, dan vervalt de belastinguitgave automatisch. Is een positieve evaluatie beschikbaar, dan dwingt de horizonbepaling om opnieuw af te wegen of de belastinguitgave nog steeds prioriteit heeft. Voor drie nieuwe regelingen in het *Belastingplan 2012* is een horizonbepaling van toepassing: de werkbonus, de regeling voor stimulering van cultureel ondernemerschap (Geefwet) en de nieuwe regeling die in de Autobrief is voorgesteld.⁴³ Ook zal een horizonbepaling gaan gelden voor de nieuwe Research en Development Aftrek (RDA). Een toetsbaar (kwantitatief) beoogd doel ontbreekt echter nog. Dat doel moet wel vooraf worden vastgelegd met het oog op een zinvolle evaluatie van de regeling.

Zolang de *sunset*-aanpak niet op alle belastingfaciliteiten wordt toegepast – bijvoorbeeld doordat sommige van die regelingen om politieke redenen niet als belastinguitgave worden aangemerkt – blijft het probleem van de *free lunch* bestaan. Belastinguitgaven met een *sunset*-bepaling kunnen bovendien onder druk van belangengroeperingen worden verlengd, ook wanneer beschikbare evaluaties anders aangeven.⁴⁴ Vandaar dat de *sunset*-aanpak

42 Het is overigens de vraag of het Nederlandse woord ‘horizonwetgeving’ de lading wel goed dekt. In het woord *sunset* zit duidelijk de afloop (van de dag, van de regeling) besloten, en dat is bij de ‘horizon’ veel minder het geval.

43 Het betreft het nihil tarief voor de bijtelling wegens privé rijden met een beschikbaar gestelde auto, waarvan de CO₂-uitstoot maximaal 50 gr/km bedraagt.

44 Zie voor een kritische bespreking van *sunset legislation* en de manier waarop deze aanpak in de Verenigde Staten door politici en belangengroepen wordt misbruikt: Kysar (2006), Mooney (2004) en Gale en Orszag (2003).

slechts als *next best-oplossing* geldt, in vergelijking met de overdracht van budgetverantwoordelijkheid aan de vakdepartementen.

7.9 Conclusie

Dit hoofdstuk inventariseert de fiscale faciliteiten die de opbrengst (of de grondslag) van diverse heffingen verminderen en het illustreert daarmee de omslachtige manier waarop de schatkist wordt gevuld. In 2012 bestaan 110 belastingfaciliteiten met een gezamenlijk budgettair beslag van 91 mld euro. Beleidsmakers zouden kritischer mogen bekijken of al deze belastingfaciliteiten gehandhaafd moeten blijven. Wij menen dat nogal wat faciliteiten kunnen verdwijnen, want zo kunnen de marginale belastingtarieven omlaag. Door grondslagverbreding in ruil voor tariefverlaging (slimme sigaren uit eigen doos) kunnen de marginale tarieven dalen. Hierdoor komt het belastingtarief voor inkomen uit arbeid (box 1) dichterbij het tarief voor inkomen uit vermogen (box 3), zodat bijvoorbeeld de prikkel om het eigen huis of een eigen bedrijf met vreemd vermogen te financieren vermindert. Verder zou een forse vermindering van de bestaande 93 belastinguitgaven, elf heffingskortingen, vier toeslagen en twee inkomstenbeperkende maatregelen rondom het eigen huis en pensioenen wezenlijk bijdragen aan vereenvoudiging van het belastingstelsel. En dat temeer, aangezien dit geheel aan instrumenten steeds minder belastingplichtigen met de laagste inkomens bereikt, een groep waarvoor ze veelal wél zijn bedoeld. Samengenomen lijkt de instrumentele inzet van (inkomenspolitieke) belastingfaciliteiten te ver doorgeschoten.

Het is een misverstand dat het zichtbaar maken van belastingfaciliteiten de wens impliceert ze ook af te schaffen. Het uitlichten van belastinguitgaven is slechts bedoeld als hulpmiddel bij de vormgeving van consistent overheidsbeleid en bij het maken van een goede afweging tussen twee subsidietechnieken: directe uitgaven dan wel belastinguitgaven. Het afschaffen van belastinguitgaven kan niet het hoofddoel zijn van hun inventarisatie, hooguit een mogelijk gevolg. Het is daarom wellicht beter om voortaan de neutrale term ‘belastingfaciliteiten’ te gebruiken, en daartoe behalve de regelingen die het kabinet tot belastinguitgaven bestempelt ook te rekenen de al genoemde overige aftrekposten, inkomstenbeperkende regelingen, heffingskortingen en toeslagen. Beter zicht op deze faciliteiten stelt het parlement in staat om scherper politieke prioriteiten af te wegen. Het overheidsbeleid zou er daarom mee gediend zijn wanneer alle belastingwetten nog eens systematisch kritisch getoetst worden op de aanwezigheid van faciliteiten. Het financiële en maatschappelijke belang van deze regelingen is immers bijzonder groot.

Door de belastingfaciliteiten zo veel mogelijk aan vakdepartementen toe te rekenen en hen hiervoor budgetverantwoordelijkheid te geven, wordt bovendien bereikt dat handhaving van bestaande en invoering van nieuwe belastingfaciliteiten onderdeel worden van integrale beleidsafweging van de vakdepartementen die het aangaat. Dit zou beheersing en doelmatige inzet van de Nederlandse overheidsfinanciën ten goede komen.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2010), *Inzicht in belastinguitgaven, specifieke uitkeringen en subsidies*, Den Haag: ARK
- Caminada, C.L.J. (2010), Bouwstenen van de Studiecommissie belastingstelsel, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **42**(2), 101-116
- Caminada, K. (2011), Tirannie van de status-quo: belastingpolitiek op het pad naar houdbare overheidsfinanciën, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, **43**(4), 192-211
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (1996), Progression and revenue effects of income tax reform, *International Tax and Public Finance*, **3**(1), 57-66
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (2008), Revenue effects of tax facilities for pension savings, *Atlantic Economic Journal*, **36**(2), 233-246
- Caminada, C.L.J., en C.A. de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in C.L.J. Caminada, A.H. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 303-321
- Centraal Bureau voor de Statistiek (zonder jaar), *CBS Inkomenspanelonderzoek*, www.cbs.nl (geraadpleegd op 28 maart 2012)
- Centraal Planbureau (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, Werkdocument 100, Den Haag: CPB
- Christiaanse, J.H. (1977), Tax expenditures, *Weekblad voor fiscaal recht*, **106**(5303), 69-75
- Gale, W.G., en P.R. Orszag (2003), Sunsets in the tax code, *Tax Notes*, juni, 1553-1561
- Grapperhaus, F.H.M. (1971), Vooruitblik op het belastingrecht, in A.J. van den Tempel (red.), *Tributen aan het recht*, Deventer: Kluwer, 3-19
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1976), Over belastinguitgaven, *Weekblad voor fiscaal recht*, **105**(5280), 641-653
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1977), Belastinguitgaven nader beschouwd, *Weekblad voor fiscaal recht*, **106**(5313), 337-349
- Halberstadt, V., en C.A. de Kam (1978), Directe uitgaven of belastinguitgaven: theorie en WIR-praktijk, *Economisch Statistische Berichten*, **63**(3142), 160-166
- Hemels, S.J.C. (2005), *Door de muze omhelsd*, Nijmegen: Wolf Legal Publishers
- Hemels, S.J.C., en A.P. Ros (2007), Belastinguitgaven: verantwoorden betekent niet per se afschaffen, in C.L.J. Caminada, A.M. Haberham, J.H. Hoogteijling en H. Vording (red.), *Belasting met beleid*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 153-171
- Johnson, P., en G. Myles (2011), The Mirrlees review, *Fiscal Studies*, **32**(3), 319-329
- Kam, Flip de (2007), *Wie betaalt de staat? Pleidooi voor een progressieve belastingpolitiek*, Amsterdam: Mets & Schilt/Wiardi Beckman Stichting
- Kam, C.A. de, en C.L.J. Caminada (2010), Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek, in Studiecommissie belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: zonder uitgever, 213-235
- Kam, C.A. de, S.G. van der Lecq, O.C.H.M. Sleijpen, en O.W. Steenbeek (2007), Sociale zekerheid: de AOW ziet Abraham, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 63-85
- Kysar, R.M. (2006), The sun also rises. The political economy of sunset provisions in the tax code, *Georgia Law Review*, **40**(2), 335-406

- Langeveld, E. (1995), Belastinguitgaven: een gat in de uitgavennorm, *Economisch Statistische Berichten*, **80**(4022), 765-767
- McDaniel, P.R. (1976), The tax expenditure concept. Theory and practical operation, *Maandblad Belasting Beschouwingen*, **45**(12), 245-256
- McDaniel, P.R. (1989), Tax expenditures as tools of government action, in L.M. Salomon (red.), *Beyond privatization. The tools of government action*, Washington, D.C.: The Urban Institute Press, 167-195
- McDaniel, Paul R., en Stanley S. Surrey (red.) (1985), *International aspects of tax expenditures. A comparative study*, Deventer: Kluwer Law and Taxation Publishers
- Ministerie van Financiën (1987), *Belastinguitgaven in de Nederlandse inkomstenbelasting en de loonbelasting*, Den Haag: Staatsuitgeverij
- Mooney, Chris (2004), A short history of sunsets, *Legal Affairs*, januari/februari
- Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (1984), *Tax expenditures. A review of the issues and country practices*, Parijs: OESO
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: zonder uitgever
- Surrey, S.S. (red.) (1971), *Tax incentives*, Lexington, MA: Heath Lexington Books
- Surrey, S.S. (1973), *Pathways to tax reform*, Cambridge, MA: Harvard University Press
- Thaner, B., en P. Hendriks (2007), *De armoedeval. Een nieuwe kijk op een oud probleem*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Trimp, R., C.A. de Kam, en R.B. Lok (2011), Onverzilverde heffingskortingen, *Weekblad fiscaal recht*, (**140**)6929, 1490-1504
- Tuk, C.P. (1970), Belastingen. Indeling in drie groepen, *Weekblad voor fiscaal recht*, **99**(5018), 1049-1061
- Tweede Kamer (1994-1995), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Advies Raad van State en nader rapport*, 23 900, nr. A, herdruk
- Tweede Kamer (1998-1999a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 1999*, 26 200, nr. 2
- Tweede Kamer (1998-1999b), *Wet inkomstenbelasting 2001 (Belastingherziening 2001). Memorie van Toelichting*, 26 727, nr. 3
- Tweede Kamer (2002-2003a), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Miljoenennota 2003 en bijlagen bij de Miljoenennota 2003*, 28 600, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2002-2003b), *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer. Rapport*, 28 831, nr. 2
- Tweede Kamer (2010-2011a), *De fiscale agenda. Brief van de staatssecretaris van Financiën*, 32 740, nr. 1
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Brief van de minister van Financiën (Startnota)*, 32 500, nr. 29
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Nota over de toestand van 's Rijksfinanciën. Miljoenennota 2012 en bijlagen bij de Miljoenennota 2012*, 33 000, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Wijziging van enkele belastingwetten en enige andere wetten. Belastingplan 2012*, 33 003, nr. 29

- Vording, H., K.P. Goudswaard, en K. Caminada (2006), De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek? in A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Deventer: Kluwer, 131-146
- Werkgroep Toeslagen (2010), *Toeslagen. Rapport brede heroverwegingen 17*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Energiesubsidies

Vijftien jaar ervaring en vier lessen verder

R.W.A. Roosdorp

8.1 Inleiding

Hernieuwbare energie is *trending topic*. Zowel politiek, als maatschappelijk is de aandacht voor energie uit niet-fossiele bronnen als wind en zon in het afgelopen decennium sterk toegenomen. Niet alleen in Nederland is dat het geval. In de Verenigde Staten van Amerika staat *energy independence* door investeringen in hernieuwbare energie al op de agenda sinds het presidentschap van Richard Nixon (1969-1974). Maar de daarginds bereikte voortgang blijft tot nu toe beperkt. In de Europese Unie was opwekking van hernieuwbare energie lange tijd de nagenoeg exclusieve competentie van de lidstaten. Het Verdrag van Lissabon (2007) bood pas voor het eerst expliciet een titel voor de EU om het gebruik van hernieuwbare energie te stimuleren. De opkomst van nieuwe economieën, met name China en India, heeft inmiddels de gehele wereld doordrongen van de eindigheid van de gangbare energiebronnen. Regelmatig terugkerende aanvaringen tussen Rusland en Oekraïne over de aan- en doorvoer van gas en politieke onrust in het Midden-Oosten versterken het bewustzijn in Europa en Nederland hoe afhankelijk gebruikers hier zijn geworden van de aanvoer van fossiele energiedragers van elders.

De opwekking van hernieuwbare energie is voorlopig nog wel duurder dan het fossiele alternatief. Bestaande marktprikkels om (tijdig) de omslag naar een hernieuwbare energievoorziening te maken, worden algemeen als te beperkt ervaren. De argumenten voor aanvullend overheidsingrijpen zijn divers en velerlei. Van het beperken van klimaatverandering tot het scheppen van groene banen. Van het vergroten van de voorzieningszekerheid tot het bevorderen van innovatie. Zo bezien, zijn de verwachte maatschappelijke baten groter dan de bedrijfseconomische. Daarmee ontstaat een klassieke casus voor overheidsinterventie: het verwerken van externe effecten in prijzen. Afgezien van de soliditeit van de gebruikte argumenten verklaart hun diversiteit dat het belang van duurzame energie door vrijwel alle politieke partijen en in alle lagen van de bevolking wordt erkend.

Aard en vorm van overheidsingrijpen op dit terrein verschillen sterk van land tot land. Tevens verandert de mix van maatregelen nogal eens, wat erop duidt dat een standaardaan-

pak nog niet voorhanden is. Dit leidt vervolgens tot kritiek op de wispelturigheid van het overheidsbeleid, terwijl juist een consistente aanpak vereist is, gezien de lange voorbereidingstijd en afschrijvingstermijnen van investeringen. Nederland vormt in dit opzicht geen uitzondering en wordt zelfs vaak aangehaald als het schoolvoorbeeld van een land dat een grillig beleid voert.

Dit hoofdstuk beschrijft de Europese context van het hernieuwbare-energiebeleid (onderdeel 8.2) en de Nederlandse inspanningen op dit terrein in de afgelopen vijftien jaar (onderdeel 8.3). Vervolgens staat onderdeel 8.4 stil bij de lessen die het verleden leert. Speciale aandacht krijgt de invloed van lobby's en deelbelangen op de stabiliteit van het beleid. In onderdeel 8.5 wordt uitgewerkt hoe deze lessen zijn toegepast in het huidige Nederlandse beleid, en komen de eerste resultaten daarvan aan bod. Het slotonderdeel formuleert enkele conclusies.

8.2 De Europese context

Het Verdrag van Maastricht biedt een aangrijpingspunt om 'behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen' na te streven als onderdeel van het milieubeleid.¹ Op basis hiervan heeft de Europese Unie Richtlijnen opgesteld voor het verbruik van elektriciteit uit hernieuwbare energiebronnen² en het aandeel van biobrandstoffen en andere hernieuwbare brandstoffen in het energieverbruik.³ Deze Richtlijnen dragen lidstaten op indicatieve streefcijfers op beide terreinen vast te stellen, daarvoor beleid te ontwikkelen en over de gemaakte voortgang periodiek aan de Europese Commissie te rapporteren. Al met al bleef dit een relatief vrijblijvende exercitie.

De voortgang van plechtig beloofde investeringen in hernieuwbare energie bleef in veel lidstaten dan ook achter bij de verwachtingen. Begin 2007 publiceerde de Europese Commissie daarom de Mededeling *Een energiebeleid voor Europa*. Daarin wordt gepleit voor een bindende doelstelling van 20 procent hernieuwbare energie in de Europese energiemix, te bereiken in het jaar 2020. De Europese Raad onderschreef vrijwel direct het belang van dit streven,⁴ waarmee de verplichtende doelstelling al snel een feit werd. Deze voortvarende aanpak van de Europese Raad paste bij de afronding van het Verdrag van Lissabon, waarin hernieuwbare energie een eigen plek zou krijgen.⁵

De verplichte doelstelling voor 2020 is vastgelegd in een nieuwe Richtlijn hernieuwbare energie.⁶ De Richtlijn verdeelt de verplichte doelstelling over de lidstaten van de Unie.⁷ Voor Nederland is een doelstelling vastgesteld van 14 procent in 2020. Ter vergelijking: in

1 Artikel 130r Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (1992), Publicatieblad C 224 van 31 augustus 1992, later getransponeerd naar artikel 174 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (1997), Publicatieblad C 340 van 10 november 1997.

2 Richtlijn 2001/77/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 september 2001 betreffende de bevordering van elektriciteitsopwekking uit hernieuwbare energiebronnen op de interne elektriciteitsmarkt.

3 Richtlijn 2003/30/EG van het Europees Parlement en de Raad van 8 mei 2003 ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen of andere hernieuwbare brandstoffen in het vervoer. Zie ook voetnoot 7.

4 Europese Raad (2007), conclusie 36/37.

5 Artikel 194 Verdrag betreffende de Europese Unie (2010), Publicatieblad C 83 van 30 maart 2010.

6 Europese Unie (2009).

7 De nationale doelstelling heeft betrekking op het aandeel energie uit hernieuwbare bronnen in het bruto eindverbruik van energie in 2020.

2009 was nog slechts 4,1 procent van de in ons land verbruikte energie afkomstig uit hernieuwbare bronnen.⁸ De nationale doelstellingen zijn berekend op basis van (i) het destijds al gerealiseerde potentieel aan hernieuwbare energie en (ii) het bruto binnenlands product per hoofd in 2008. Economische overwegingen, zoals de vraag welke lidstaten hernieuwbare energie konden produceren tegen de laagste marginale kosten, speelden bij de verdeling van de opgelegde taakstelling geen rol. Hiervoor zouden gecompliceerde afwegingen en berekeningen nodig zijn. De Europese Commissie voorzag dat het in aanmerking nemen van zulke factoren spoedige besluitvorming in de weg zou zitten.

Het vastleggen van de verplichte doelstelling voor hernieuwbare energie heeft verdere argumentatie van het hoe en waarom in beleidsmatige zin in principe overbodig gemaakt. Nadat regeringsleiders en staatshoofden van de Europese Unie eenmaal de richting hadden bepaald, volgde de instrumentatie. De urgentie daarvan was des te groter daar het niet voldoen aan de verplichte doelstelling leidt tot een infractieprocedure door de Europese Commissie. Alhoewel de exacte sanctie niet bekend is, blijkt de dreiging ervan voldoende om 27 lidstaten hun activiteiten ter zake te laten opvoeren. De argumenten voor investeringen in hernieuwbare energie vormen dan ook niet de kern van dit hoofdstuk. Ter illustratie verwoordt het kader wel de belangrijkste overwegingen.

Overwegingen voor investeringen in hernieuwbare energie (Richtlijn 2009/28/EG)

De Richtlijn hernieuwbare energie noemt als doelstelling prominent de reductie van broeikasgasemissies om te voldoen aan de verplichtingen die voortvloeien uit internationale klimaatafspraken. Dit is opmerkelijk, omdat de energiesector onder het Europese emissiehandelssysteem valt. Iedere extra hernieuwbare kilowattuur leidt daardoor niet vanzelf tot minder uitstoot van broeikasgassen, zolang het emissieplafond niet navenant wordt verlaagd. En het laatste is niet gebeurd. Klimaat economen, zoals Nordhaus (2008), betogen bovendien dat hernieuwbare energie een wel erg dure optie is om klimaatverandering tegen te gaan, zolang kooldioxide (CO₂) geen adequate prijs heeft. En algemeen wordt onderkend dat de CO₂-prijs nu te laag is. Maar de Richtlijn biedt meer aanknopingspunten voor overheidsinterventie. Het bevorderen van hernieuwbare energie speelt namelijk 'ook een belangrijke rol bij het versterken van de energievoorzieningszekerheid, het bevorderen van technologische ontwikkeling en innovatie en het scheppen van werkgelegenheid en kansen voor regionale ontwikkeling, met name in plattelandsgebieden en geïsoleerde gebieden'. De argumentatie is dus zo breed geformuleerd dat er voor iedereen wel een rechtvaardigingsgrond is te vinden om te investeren in hernieuwbare energie.

8 Zie de Eurostat Europe 2020 indicators op de website van Eurostat: <http://eurostat.ec.europa.eu>.

8.3 Het Nederlandse hernieuwbare-energiebeleid

8.3.1 Vrijstelling van de regulerende energiebelasting

Ruim tien jaar voor de Europese verplichting ondernam Nederland al een serieuze poging om de opwekking van hernieuwbare energie te stimuleren. Daartoe werd hernieuwbare elektriciteit vrijgesteld van de regulerende energiebelasting (REB) op het verbruik van elektriciteit en aardgas. De REB was in 1996 ingevoerd als onderdeel van de vergroening van het belastingstelsel. Met de REB werd een efficiënt verbruik van energie beoogd.

De REB-vrijstelling stimuleerde niet alleen de productie van hernieuwbare energie in Nederland, maar ook die in andere Europese landen. Op grond van EU-regels konden buitenlandse producenten namelijk niet van de werkingssfeer van de regeling worden uitgesloten. In het buitenland bestond veel belangstelling om met de REB-vrijstelling energie door waterkracht op te wekken. Waterkracht is een relatief goedkope optie. Maar een land moet er wel bergen voor hebben. De potentie in Nederland is dus zeer beperkt. Door investeringen in buitenlandse waterkrachtcentrales kon Nederland toch efficiënt, dat wil zeggen tegen de laagste marginale kosten, de opwekking van hernieuwbare energie stimuleren. En voor de reductie van de CO₂-uitstoot maakt het voor het gesloten ecosysteem van de aarde ook niet veel uit waar dat precies gebeurt.

De REB-vrijstelling bleek een enorm succes. Dit ging wel gepaard met een forse belastingweglek naar het buitenland. De overheid liep inkomsten uit de regulerende energiebelasting mis, doordat in het buitenland meer elektriciteit met waterkracht werd opgewekt. Er bestonden serieuze aanwijzingen dat in Nederland gederfde belastingopbrengst zelfs naar al afgeschreven waterkrachtcentrales in het buitenland vloeide.⁹ Het was betrekkelijk eenvoudig geweest om deze inefficiënte uitkomst te redresseren door wettelijk vast te leggen dat iedere belastingeuro voortaan alleen in nieuwe (waterkracht-)capaciteit mocht worden geïnvesteerd. Het toevoegen van dit additionaliteitsvereiste is sindsdien geen serieuze optie meer gebleken.¹⁰ De REB-vrijstelling is vervolgens in het begin van dit millennium geleidelijk beëindigd.

De regeling kende nog een tweede nadeel. Zij voorzag niet tot nauwelijks in mogelijkheden om te differentiëren tussen verschillende vormen van hernieuwbare energie. Aangezien de kostprijs van hernieuwbare energie fors varieert per gekozen technologie, leidde de uniforme vrijstelling tot overstimulering van goedkope vormen, zoals waterkracht, en stimuleerde zij te weinig dure vormen, zoals zonne-energie. Differentiatie naar technologie was dus wenselijk geweest, maar dit doorkruiste het streven naar een zo eenvoudig mogelijke fiscale wetgeving. Wel werd al snel de REB-vrijstelling voor waterkracht geschrapt, teneinde de enorme toevloed aan aanvragen in te dammen.

⁹ Tweede Kamer (2003-2004), p. 17.

¹⁰ Ook op dit moment bestaat weinig enthousiasme voor het realiseren van de hernieuwbare-energiedoelstelling in het buitenland. Hoewel de Richtlijn hernieuwbare energie deze optie nadrukkelijk openlaat, leverden diverse partijen kritiek op deze optie tijdens het Algemeen Overleg van 22 juni 2011. Zie Tweede Kamer (2010-2011c).

8.3.2 Subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie

Om investeringen in hernieuwbare energie in Nederland te continueren, is per 1 juli 2003 de subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie ingesteld.¹¹ De MEP stelde een vast bedrag aan subsidie in het vooruitzicht, uitgaande van de zogenoemde onrendabele top van een technologie. De toelichting op het wetsvoorstel stelt: 'De subsidiebedragen zijn voor duurzame elektriciteit berekend op basis van de onrendabele top die voor de verschillende bronnen varieert. Per duurzame energiebron is berekend wat de investeringskosten, de operationele kosten en de financieringskosten zijn. Vervolgens is daar de prijs van grijze stroom afgetrokken, zodat de onrendabele top duidelijk wordt.'¹² Het Energiecentrum Nederland (ECN) en Kema berekenden de subsidiebedragen in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken. Deze subsidiebedragen stonden vast voor een periode van tien jaar.

De MEP bleek uitzonderlijk populair. In de eerste jaren was sprake van relatief hoge marktprijzen voor elektriciteit. Bij de berekening van de subsidiebedragen was nog rekening gehouden met een lagere langetermijnelektriciteitsprijs. Gegeven de vaste subsidiebedragen en de hoger dan geraamde elektriciteitsprijs was de MEP voor stroomproducenten dus meer dan profijtelijk. En omdat de MEP een opneinderegelings was, overtroffen de aanvragen al snel de ramingen.¹³

De sterke groei van de MEP-uitgaven was niet zichtbaar in de rijksbegroting, omdat de MEP werd gefinancierd uit een heffing per elektriciteitsaansluiting, opgelegd door de stroomleverancier. De kosten liepen pas in het oog toen de nadelige gevolgen voor de koopkrachtontwikkeling duidelijk werden.

Nog geen anderhalf jaar na de start van de MEP kreeg de Tweede Kamer te horen dat de regeling te succesvol was en daarmee te duur werd. De toekenning van nieuwe MEP-subsidies werd voor de rest van het jaar stopgezet. Het kabinet kwam met een wetsvoorstel om het opneindekarakter van de MEP per 1 januari 2007 te beëindigen.¹⁴ Beide Kamers van de Staten-Generaal stemden met dit voorstel in, maar dat zou de MEP niet meer redden. Op 18 augustus 2006 stelde het kabinet de subsidiebedragen voor nieuwe MEP-aanvragen met onmiddellijke ingang op € 0. De reacties waren buitengewoon fel. De Tweede Kamer nam direct na afloop van het zomerreces met algemene stemmen een motie aan om een overgangsregeling te ontwerpen voor relatief kleinschalige projecten, die op 18 augustus 2006 al in voorbereiding waren.¹⁵ In de praktijk ging het om co-vergiftigingsinstallaties voor mest. De lobby had goed geboerd. Tevens werd minister Wijn van Economische Zaken bij motie verzocht om een nieuwe wettelijke regeling voor te bereiden ter stimulering van de opwekking van hernieuwbare energie.¹⁶

11 Zie hiervoor Eerste Kamer (2002-2003).

12 Tweede Kamer (2002-2003), p. 17.

13 Tweede Kamer (2006-2007c), p. 14.

14 Eerste Kamer (2005-2006b).

15 Tweede Kamer (2006-2007a).

16 Tweede Kamer (2006-2007b).

8.3.3 Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie

Ruim een jaar na het sluiten van de MEP presenteerde het kabinet de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie.¹⁷ Gedurende heel 2007 konden geen nieuwe projecten worden ingediend, omdat de SDE pas in 2008 van start zou gaan. De SDE beoogde de productie te stimuleren van hernieuwbare elektriciteit en – in aanvulling op de MEP – die van groen gas. Ook zonne-energie kreeg weer een plaatsje in de SDE, nadat deze energiebron in de MEP niet aan bod was gekomen. Zonne-energie legt een beperkt budgettair beslag, gezien het relatief geringe aantal zonuren in Nederland. Omdat het hierbij om een zeer aantrekkelijke technologie gaat, werd met een beperkt budget toch veel enthousiasme voor de SDE opgeroepen.

De SDE had enkele karakteristieken met de MEP gemeen en bracht diverse verbeteringen. Net zoals de MEP bood de SDE een vergoeding voor de onrendabele top per opgewekte kilowattuur (kWh) voor hernieuwbare elektriciteit.¹⁸ De vergoeding werd als volgt berekend:

Basisbedrag: kostprijs van een referentie-installatie, inclusief winstmarge per kWh (a)

Correctiebedrag: gemiddelde marktprijs van elektriciteit in een jaar per kWh (b)

Onrendabele top: SDE-subsidie per kWh (c) = (a) – (b)

Per technologie werd een basisbedrag vastgesteld. Met dit basisbedrag zou 80 procent van de desbetreffende installaties een positieve *business case* moeten opleveren. Dit basisbedrag stond voor een periode van twaalf tot vijftien jaar vast. Het correctiebedrag werd jaarlijks achteraf vastgesteld op basis van de gemiddelde marktprijs voor elektriciteit in dat jaar. Het kader geeft enkele voorbeelden van basis- en correctiebedragen in 2010.

Voorbeelden van basis- en correctiebedragen (eurocent per kWh), 2010

Basisbedragen

- Afvalverbrandingsinstallatie 6,2
- Wind op land 9,6
- Mest co-vergister 18,3
- Zon 43,0

Correctiebedrag ± 5,0

Bronnen: Energieonderzoek Centrum Nederland (2009), p. 41; en AgentschapNL

¹⁷ Tweede Kamer (2007-2008a).

¹⁸ Voor groen gas gold een vergoeding per normaal kubieke meter (Nm³). Omwille van de eenvoud geeft dit hoofdstuk uitsluitend de bedragen voor elektriciteit.

Daarnaast verschilde de SDE in drie belangrijke opzichten van de MEP. Ten eerste werd de SDE gefinancierd via de rijksbegroting. Zo kregen kabinet en volksvertegenwoordiging meer grip op de uitgaven. Ten tweede kende de SDE een budgettair plafond. Zo kon vooraf een vin-ger aan de pols van de uitgaven worden gehouden. Dit maakte achteraf ingrijpen overbodig; juist die praktijk riep vaak de meeste verontwaardigde reacties op. Ten slotte ademde het subsidiebedrag voortaan mee met de marktprijs voor energie.¹⁹ Anders dan bij de MEP, waar de marktprijs gefixeerd was op het langjarig gemiddelde, gaf de jaarlijkse vaststelling van het correctiebedrag in de SDE een reëler beeld van de marktprijzen. In jaren met een hoge energieprijs was het subsidiebedrag dus lager, en omgekeerd.

De SDE ging wel mank aan een hoge mate van technocratische precisie. Voor iedere technologische categorie moesten immers een basisbedrag, correctiebedrag, looptijd en budget worden vastgesteld. Het beschikbare budget hing af van de verwachtingen en de (politieke) wenselijkheid van investeringen in een bepaalde technologie. In de loop van het jaar ging dan de inschrijving per categorie open. Voor de subsidie gold ‘op is op’. Een aantal categorieën (zonnepanelen en vergisting) werd onmiddellijk overtekend, terwijl het budget voor andere categorieën (wind op land) grotendeels ongebruikt bleef. Dit leidde tot onvrede bij alle betrokken partijen. De loting welke projecten uit populaire categorieën voor subsidie in aanmerking kwamen, werd als onrechtvaardig ervaren en leidde tot veel politieke en publicitaire ophef. Dat sommige categorieën niet werden uitgeput oogstte verontwaardiging en leidde tot een jaarlijkse dans rondom de overheveling van budget naar populaire categorieën.²⁰ In de drie jaar dat de SDE heeft bestaan (2008-2010) zijn in de Tweede Kamer zo’n twintig moties ingediend om de regeling op enigerlei wijze aan te passen. Dit ging op zodanig detailniveau dat minister Verhagen in de Tweede Kamer sprak van parlementair ‘micro-management’ van de SDE.²¹

De continue aanpassingen van de SDE verstevigden het politieke en maatschappelijke chagrijn rondom de regeling. Dit negatieve sentiment heeft er onmiskenbaar toe bijgedragen dat het kabinet-Rutte ervoor koos om de SDE per 31 december 2010 stop te zetten en geleidelijk om te vormen tot een efficiëntere SDE+.

8.4 Lessen uit vijftien jaar hernieuwbare-energiebeleid

Het afgelopen decennium hebben veel landen ervaringen opgedaan met het stimuleren van de opwekking van hernieuwbare energie. In de Europese Unie bestaan grofweg twee systemen: (1) verplichtingen en (2) *feed-in* systemen. Verplichtingen zijn in zwang in lidstaten zoals Zweden, België, Polen en het Verenigd Koninkrijk (alhoewel het laatstgenoemde land dit systeem binnenkort zal beëindigen). Hier zijn leveranciers wettelijk verplicht om x procent hernieuwbare energie (veelal elektriciteit) aan hun afnemers te leveren. Een leverancier die niet aan deze verplichting voldoet, wordt beboet. Van de *feed-in* systemen bestaan twee hoofdvarianten. In de eerste variant, *feed-in tariff*, is de netwerkbeheerder verplicht om duurzaam opgewekte energie meerjarig af te nemen tegen een van tevoren vastgestelde prijs. Dit systeem wordt toegepast in onder andere Duitsland, Portugal, en Oostenrijk. Nederland is

19 Tweede Kamer (2009-2010), p. 14-15.

20 Zie bijvoorbeeld de Handelingen van het Kamerdebat op 5 maart 2009: Tweede Kamer (2008-2009b).

21 Tweede Kamer (2011-2012a), p. 40.

vrij uniek in het toepassen van de tweede variant, de *feed-in premium*. Zowel de MEP als de SDE valt in deze categorie. Kenmerkend voor de *feed-in premium* is dat de producent een vergoeding krijgt voor zijn onrendabele top, maar wel zelf dient te zorgen voor de verhandelbaarheid van de hernieuwbare elektriciteit op het net.²²

Veel in de praktijk gehanteerde systemen wortelen in bestaande nationale wet- en regelgeving, en weerspiegelen de economische structuur en zelfs culturele verschillen. Duitsland wordt mondiaal vaak als voorbeeld genoemd van een land met een succesvol hernieuwbare-energiebeleid. Het Duitse *feed-in tariff* systeem is echter niet zonder meer te kopiëren in Nederland. In het *feed-in tariff* systeem koopt de netbeheerder alle hernieuwbare elektriciteit en verhandelt die op het net. In Nederland zijn de netwerkactiviteiten echter wettelijk afgesplitst van de leverings- en productieactiviteiten.²³ Invoering van het *feed-in tariff* systeem zou ertoe leiden dat in Nederland de netbeheerders ook weer gaan handelen in (hernieuwbare) elektriciteit, wat bij wet verboden is. Verder heeft de sectorstructuur in Duitsland, met een grote nadruk op de maakindustrie, ertoe geleid dat de hernieuwbare-energielobby een sterke positie kon verwerven. De teloorgang van de scheepsbouw in de jaren tachtig van de vorige eeuw leidde ertoe dat veel gekwalificeerd personeel beschikbaar kwam voor de bouw van windmolens.²⁴ Ten slotte bestaat in Duitsland een grotere bereidheid bij consumenten om te betalen voor groene of gezonde producten.

Lessen uit de Nederlandse praktijk zijn daarom toch het meest geschikt voor een beoordeling van de specifieke Nederlandse situatie.²⁵ Terugblikkend op de ervaringen met MEP en SDE zijn na evaluatie van het ingezette instrumentarium vier lessen getrokken.

Les 1. Eén instrument, één doel. De MEP en de SDE kenden twee doelen: het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie in de nationale energievoorziening én het bevorderen van innovatie. De economen Tinbergen en Mundell hebben aangetoond dat het doorgaans niet lukt om met één instrument simultaan twee doelen te realiseren. In het verleden werd de Europese verplichting deels nagestreefd met innovatieve opties. Echter, deze opties zijn in de regel duurder en kennen daardoor een hogere onrendabele top dan marktrijpere opties als wind op land of biomassa. Met andere woorden, innovatieve opties hebben een grotere subsidiebehoefte per kWh. Bij een gegeven subsidiebudget dragen innovatieve opties dus minder bij aan de realisatie van de Europese verplichting.

Les 2. Bevorder concurrentie. Een beproefde manier om de efficiëntie te bevorderen is het introduceren van concurrentie. De MEP was een openeinderegeling en prikkelde daardoor

22 Sinds de liberalisering van de energiemarkt lijken steeds meer ondernemers de *feed-in premium* te prefereren, omdat ze dan zelf de energie kunnen aanbieden aan de hoogste bidder, waar ze bij een *feed-in tariff* vastzitten aan een netbeheerder. Sinds begin 2012 biedt Duitsland daarom ook de mogelijkheid van een *feed-in premium* en is het land dus beleidsmatig opgeschoven in de richting van Nederland.

23 Eerste Kamer (2005-2006a).

24 Michaelowa (2004), p. 3.

25 Frondel *et al.* (2010, p. 4055) concluderen overigens dat de reputatie van het Duitse systeem niet aan de hooggespannen verwachtingen voldoet: '*Germany's principal mechanism of supporting renewable technologies through feed-in tariffs, in fact, imposes high costs without any of the alleged positive impacts on emissions reductions, employment, energy security, or technological innovation.*'

niet tot concurrentie. Voor ieder project was immers voldoende geld beschikbaar. In de SDE beschikte iedere vorm van hernieuwbare energie over een eigen budget. Bij overschrijding daarvan werd via loting bepaald wie van de aanvragers voor subsidie in aanmerking kwamen. Ook die aanpak stimuleerde een ondernemer bepaald niet om beter of goedkoper te opereren dan de concurrent.

Les 3. Beteugel de invloed van lobby's. Wanneer publiek geld op tafel ligt, manifesteren deelbelangen – zoals de windenergie-, zonne-energie- of biomassasector – zich snel.²⁶ De vormgeving van de SDE vormde een soort open uitnodiging aan eenieder om het eigen deelbelang te promoten. Het was namelijk uiterst lucratief om te draaien aan de twee sleutelvariabelen, te weten de hoogte van het basisbedrag en de omvang van het budget voor een bepaalde technologie. De al genoemde twintig in de Tweede Kamer ingediende SDE-moties zijn wat dat betreft illustratief. Wanneer lobby's weerklink vinden bij politici of ambtenaren, kunnen ze de economische efficiëntie van het beleid uithollen, of de stabiliteit van het beleid aantasten.²⁷ Ieder beleid kent immers winnaars en verliezers. De winnaars houden zich in de regel stil, maar de verliezers zullen hun belangen blijvend bepleiten, waardoor nieuwe veranderingen steeds weer in de lucht hangen. En vervolgens zijn er weer andere winnaars en verliezers, waardoor een soort perpetuum mobile aan veranderingen van het hernieuwbare-energiebeleid ontstaat.

Les 4. Onderken de grenzen van overheidsbeleid (en -wijsheid). Bij de MEP en de SDE berekenden ECN en Kema de basisbedragen voor hernieuwbare technologieën. En voor de SDE bepaalde de overheid ook nog de hoeveelheden door de budgetten vast te stellen. Kortom, de prijs én de hoeveelheid van te leveren energie werden vastgesteld voor een periode van twaalf tot vijftien jaar. Het behoeft nauwelijks verdere toelichting dat deze precisie nogal wat vergt van de betrokken instanties, gezien alle onzekerheden waarmee dergelijke berekeningen zijn omgeven. Wanneer de minister van Economische Zaken meende te kunnen afwijken van het advies door bijvoorbeeld een basisbedrag (neerwaarts) bij te stellen, was dat het startsein voor een moeizame discussie in het parlement. Een voorbeeld was de verlaging van het basisbedrag voor co-vergisters in de SDE 2009 van 17,9 naar 12,0 eurocent per kWh. De Kamer dwong de minister bij motie om het basisbedrag weer te verhogen.²⁸ Nadat zij dat aanvankelijk weigerde, heeft de minister een jaar later in de Kamer toch moeten toegeven.²⁹ Dit is illustratief voor het niveau van de discussies waarin Kamer en kabinet konden verzanden.

De eerste twee lessen zijn op zich weinig verrassend, omdat de uitgangspunten horen tot het standaard economisch gedachtegoed. Desalniettemin waren MEP en SDE zodanig vormgege-

26 De Moor (2001), paragraaf 6.1.

27 Jacobsson en Lauber (2006) en Laird en Stefes (2009) beschrijven de werking van lobby's in een parlementaire democratie. Ondanks de bedenkingen van opeenvolgende Duitse kabinetten, slaagde de hernieuwbare-energielobby er toch in om zijn plannen door te zetten door een *battle over institutions* te ensceneren tussen kabinet en parlement, waarbij het meer groengezinde parlement uiteindelijk aan het langste eind trok.

28 Tweede Kamer (2007-2008b).

29 Tweede Kamer (2008-2009a).

ven dat duidelijk wrijving bestond met beide uitgangspunten. Economische inzichten gaven kennelijk niet de doorslag bij het ontwerpen van beide regelingen. Overheidsbeleid kenmerkt zich door het afwegen van verschillende belangen. Het streven zo veel mogelijk (verschillende) belangen tevreden te stellen, kan dan gemakkelijk leiden tot een systeem waarbij de economische argumentatie naar de achtergrond verschuift. Dat geldt ook voor het hernieuwbare-energiebeleid. Tijdens het debat na het dichtschroeven van de MEP riep de Tweede Kamer zelfs specifiek op om een nieuwe regeling te ontwerpen die hinkt op twee benen. De Kamer was enerzijds van mening dat 'de met deze stimulering gemoeide gelden optimaal ingezet dienen te worden, teneinde de hoeveelheid opgewekte groene energie zo groot mogelijk te maken', maar voegde daar anderzijds aan toe dat 'de nadruk gelegd dient te worden op technologische innovatie'.³⁰

Bij de weging van verschillende belangen, bieden beleidsmakers ook ruimte voor de behartiging van die belangen. Voeg daar een grote zak publiek geld aan toe en er ontstaat een aantrekkelijk speelveld voor lobbyisten. Dit is in morele zin niet per se laakbaar. Het is een vrij logisch streven van economische subjecten om hun eigen *rents* te maximaliseren. Wat maatschappelijk gezien een deelbelang is, geldt als *core business* voor de desbetreffende partij. Als je windmolens bouwt, bepleit je vanzelfsprekend het belang van investeringen in windmolens. Niet om opzettelijk een spaak in de overheidsmachinerie te steken, maar omdat je als producent de verantwoordelijkheid hebt voor de werkgelegenheid van je personeel, een lening aan de bank moet afbetalen, of winst moet genereren voor je investeerders. Ten principale is er dan ook helemaal niks mis met het bepleiten van je eigen zaak. Het op juiste waarde schatten van de diverse belangen is voor beleidsmakers echter niet altijd even eenvoudig. Als eerste rijst de vraag hoe steekhoudend de argumentatie is. Ook zijn belangen vaak onderling strijdig. En wie heeft dan gelijk? Ten slotte vallen de voordelen van een regeling toe aan een kleine groep, terwijl de kosten worden uitgesmeerd over de onwetende en zwijgende meerderheid.³¹ Wanneer veel deelbelangen zich succesvol kunnen manifesteren en weerklank vinden, wordt het beleid stuurloos. Het is daarom een opgave voor de ontwerper van een subsidiesysteem om voortdurend het beoogde doel in het vizier te houden. De beleidsmaker kan dan niet steeds ieder individueel belang voluit laten meewegen.

De grilligheid van het beleid uit het recente verleden lijkt voor een belangrijk deel het gevolg te zijn van de invloed van lobby's en de informatieasymmetrie die de overheid parten speelt. De lessen 3 en 4 zijn dan ook zeer belangrijk gebleken bij het ontwerpen van de regeling SDE+.

8.5 De Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie plus

8.5.1 Ontwerp

In 2011 is het hernieuwbare-energiebeleid opnieuw in de steigers gezet. Hiermee is uitvoering gegeven aan de clausule in het regeerakkoord van 30 september 2010 die een 'meer efficiënte SDE+' aankondigt. De standaardmanier om een budget op de meest efficiënte

³⁰ Tweede Kamer (2006-2007b).

³¹ United Nations Environment Programme en International Energy Agency (2002), p. 23-24.

manier over de aangeboden projecten te verdelen, is door een tender te organiseren. De projecten die de minste subsidie nodig hebben, krijgen dan hun aanvraag gehonoreerd. In de SDE+ is daar niet voor gekozen. Door de grote verscheidenheid aan technologieën zouden ondernemers onvoldoende zicht hebben op concurrerende biedingen.³² Dit belemmert transparante prijsvorming. Door te veel hoge of te veel lage biedingen zou het realiseren van de 2020-doelstelling ook buiten bereik raken. Daarnaast wordt veel hernieuwbare energie opgewekt door bedrijven, veelal in de agrarische sector, voor wie dit niet de primaire activiteit is. Deze bedrijven, en ook de financiers daarvan, hebben aangegeven meer houvast te willen hebben voor hun investeringsplannen.

De SDE+ bevordert de efficiëntie daarom op een andere manier. De regeling prikkelt ondernemers om concurrerend te zijn, maar zij hoeven niet volledig in het donker te tasten over de te verwachten prijsvorming. Evenals bij de vroegere SDE berekenen ECN en Kema de basis- en correctiebedragen, respectievelijk de kostprijs van hernieuwbare elektriciteit per kWh en de marktprijs van elektriciteit per kWh. Het verschil, de onrendabele top, wordt gesubsidieerd. Dit biedt de ondernemer het bekende kader van SDE en MEP. Om vervolgens de kosteneffectiviteit van de SDE+ te vergroten, zijn de vier in onderdeel 8.4 genoemde lessen als volgt in praktijk gebracht.

Toepassing les 1. De SDE+ richt zich op één doel, te weten het realiseren van de door Europa opgelegde doelstelling voor 2020. De focus op de Europese doelstelling wordt bevorderd door een gefaseerde openstelling van de SDE+. In de eerste fase mogen aanvragen voor de goedkoopste technologieën worden ingediend. Wanneer na afloop van de eerste fase budget restteert, gaat de tweede fase van start, en zo verder.

Daarnaast is bepaald dat alleen technologieën met een maximaal basisbedrag van 15 eurocent per kWh in aanmerking komen voor de SDE+.³³ Van deze technologieën, zoals wind op land en vergistingsinstallaties, wordt het nog verantwoord gevonden om ze grootschalig uit te rollen. Voor duurdere technologieën, zoals wind op zee en zonne-installaties, geldt dat ze nog te ver van de markt afstaan. Gegeven een gelimiteerd budget zou door de inzet van dergelijke dure technologieën onvoldoende voortgang worden geboekt bij het realiseren van de Europese doelstelling. Daarom is ervoor gekozen om via het innovatiebeleid eerst een verdere daling van de kostencurve van deze technologieën te realiseren.

Toepassing lessen 2 en 3. De SDE+ bevordert de concurrentie door met één budget te werken in plaats van met deelbudgetten per technologie. Zodoende concurreren alle technologieën met elkaar. De SDE+ is als het ware technologie-neutraal. Het moet de overheid dan ook niet uitmaken of wordt geïnvesteerd in wind, zon of biomassa. Hierop is één uitzondering gemaakt en dat betreft grootschalige bij- en meestook van biomassa in kolencentrales. Subsidieëring daarvan krijgt van geen enkele politieke partij steun. Tegelijkertijd beperkt één budget de mogelijke invloed van lobby's. Marktpartijen kunnen immers niet meer pleiten voor een ruimer eigen deelbudget, zoals onder de SDE.

32 In 2012 staat de SDE+ open voor 33 technologieën; zie Tweede Kamer (2011-2012b).

33 Tweede Kamer (2010-2011b).

Toepassing lessen 2, 3 en 4. De SDE+ introduceert een speltheoretisch element. Kern is de zogenoemde ‘vrije categorie’, waarmee in één klap drie lessen worden toegepast. Dat werkt zo. ECN en Kema berekenen voor iedere technologie het basisbedrag zodanig, dat 80 procent van alle projecten een positieve *business case* laat zien. Dit laat natuurlijk onverlet dat individuele projecten goedkoper kunnen zijn. Misschien, omdat ze op een gunstige windlocatie staan, directe toegang hebben tot goedkope stromen biomassa of een dak op het zuiden hebben voor zonne-installaties. Ook kunnen investeerders toegang hebben tot andere financieringsbronnen, zelf een deel van de kosten willen dragen vanuit het oogpunt van maatschappelijk verantwoord ondernemen, of omdat ze een groen imago koesteren.

Ondernemers die denken goedkoper hernieuwbare energie te kunnen produceren dan door ECN en Kema is berekend, mogen in een eerdere fase projecten indienen in de vrije categorie, maar zij ontvangen dan wel een lagere vergoeding. Het voordeel van het eerder indienen van deze projecten is dat dit tot een grotere kans leidt dat er nog budget beschikbaar is. Dit bevordert vanzelfsprekend de concurrentie (les 2). Maar het perkt ook de macht van lobby's verder in. Het is namelijk niet langer de overheid die in haar oneindige wijsheid het basisbedrag voor allen vaststelt, maar het is de ondernemer zelf die de afweging maakt voor welke subsidie hij in aanmerking wil komen (les 3). Het kabinet neemt altijd 1-op-1 het advies van ECN en Kema over, wat lange discussies met het parlement, zoals bij de eerder gememoreerde discussie over de co-vergisters, voorkomt (les 4).

De systematiek is het best te illustreren met een voorbeeld. Tabel 8.1 maakt de werking van de SDE+ inzichtelijk voor een selectie van hernieuwbare-elektriciteitsopties. De SDE+ kent meer elektriciteitsopties en daarnaast groen-gasopties. Omwille van de eenvoud zijn niet alle opties in de tabel opgenomen.

Tabel 8.1 SDE+ voor hernieuwbare elektriciteit (eurocent per kWh)

I	II	III	IV
Afvalverbranding (6,2)	Afvalverbranding (6,2)	Afvalverbranding (6,2)	Afvalverbranding (6,2)
Vrije categorie (9,0)	Wind op land (9,6)	Wind op land (9,6)	Wind op land (9,6)
	Vrije categorie (11,0)	Biomassa (12,1)	Biomassa (12,1)
		Vrije categorie (13,0)	Vergisting (13,4)
			Vrije categorie (15,0)

Bron: Tweede Kamer (2010-2011a)

Tabel 8.1 toont de berekende basisbedragen voor 2010. In fase I mogen investeerders uit alle categorieën projecten met een basisbedrag tot 9,0 eurocent per kWh indienen. Afvalverbrandingsinstallaties (AVI's), met een basisbedrag van 6,2 eurocent per kWh volgens berekeningen van ECN en Kema, komen dus direct in aanmerking. Wanneer na afloop van deze fase budget resteert, dan gaat fase II open voor categorieën met een basisbedrag tot ten hoogste 11 eurocent per kWh. Nu komen behalve de AVI's ook windmolens op land aan bod, waarvoor een basisbedrag van 9,6 eurocent per kWh is berekend. Dit proces loopt zo door totdat het beschikbare budget volledig is uitgeput, dan wel het maximale basisbedrag van 15 eurocent per kWh in de laatste fase wordt bereikt.

Maar de vrije categorie biedt extra kansen. Investeerders, die denken goedkoper te kunnen opereren dan het gemiddelde basisbedrag, mogen namelijk in een eerdere fase een project indienen in de vrije categorie. Een investeerder in een wind-op-landproject mag dat project dus indienen in fase I voor 9,0 eurocent per kWh in plaats van 9,6 eurocent per kWh in fase II. En een investeerder in een biomassaproject mag dat project indienen tegen 9,0 eurocent per kWh in fase I of tegen 11,0 eurocent per kWh in fase II. Zelfs voor technologieën die duurder zijn dan het maximum van 15,0 eurocent, zoals zonnepanelen, kan een aanvraag worden ingediend in de vrije categorie. Wat niet mag is dat een investeerder in een wind-op-landproject (basisbedrag 9,6 eurocent per kWh) indient in de vrije categorie in fase III (13,0 eurocent per kWh) of fase IV (15,0 eurocent per kWh), omdat dan sprake zou zijn van overstimulering.

8.5.2 Eerste resultaten van de SDE+

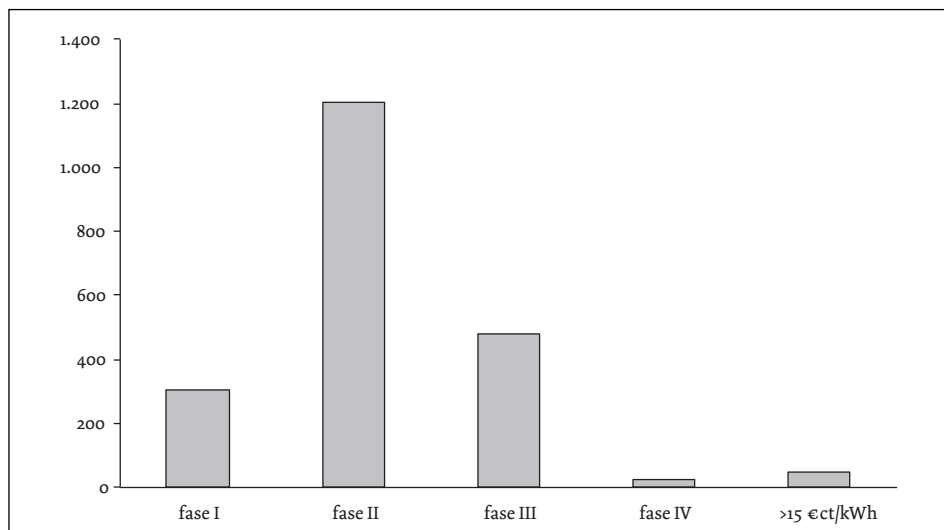
Op 1 juli 2011 is de SDE+ van start gegaan. Hiervoor is een budget van 1,5 mld euro gepubliceerd. Dit budget wordt gedurende de looptijd van de projecten uitgekeerd. Gedurende deze looptijd worden de bedragen ook op de begroting opgenomen.

De eerste resultaten lijken te voldoen aan de verwachtingen. In fase I, die duurde tot 1 september 2011, is al voor ruim 2 mld euro aan aanvragen binnengekomen. Niet alle aanvragen voldeden aan de vereiste criteria, bijvoorbeeld doordat de benodigde vergunningen ontbraken. Figuur 8.1 toont het budgettair beslag van de aanvragen in fase I tot 1 september 2011, waarbij de aanvragen zijn geordend volgens de door ECN en Kema berekende basisbedragen. Een wind-op-landproject, dat is ingediend voor een bedrag van 9,0 eurocent per kWh in de vrije categorie is in de figuur dus geplaatst in fase II. Wat opvalt, is dat 85 procent van alle aanvragen tussen 1 juli en 1 september 2011 afkomstig is van projecten die door ECN en Kema zijn becijferd voor de fasen II of hoger. Sterker nog, er zijn qua budgettair beslag meer aanvragen ingediend voor projecten met technologieën uit fasen II of III, dan met een technologie uit fase I. Dit betrof met name groengasprojecten. Kortom, veel projecten durfden een sprongetje te wagen.

Dit illustreert feilloos de beperkingen van de technocratie. Onder de oude SDE-regeling was bijvoorbeeld slechts vijf procent van het budget gereserveerd voor groen gas. In de nieuwe SDE+ claimden groengasprojecten maar liefst twee derde van het totaal beschikbare budget. Blijkbaar is er duidelijk meer potentie voor groen gas in de markt dan beleidsmakers vanachter hun bureau hadden ingeschat. Tevens is het bijzonder dat ook voor projecten die ex ante als te duur werden beschouwd voor het leveren van een bijdrage aan het bereiken van

de Europese doelstelling, dat wil zeggen projecten met een geraamde gemiddelde kostprijs van meer dan 15,0 eurocent per kWh, voorstellen werden ingediend voor een basisbedrag van 9,0 eurocent per kWh. Het betreft hier met name zonne-energieprojecten.

Figuur 8.1 Verdeling van de SDE+-aanvragen in fase I, 2011 (mln euro)

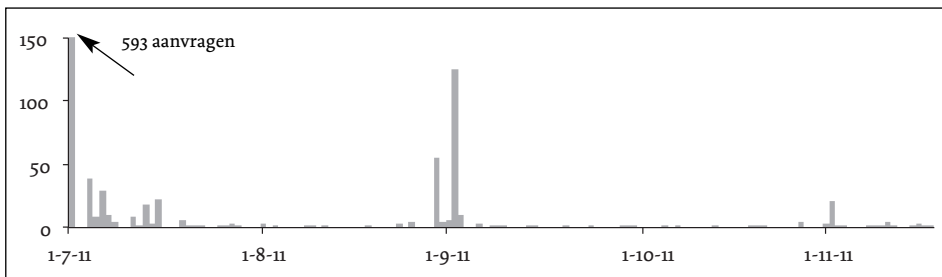


Bronnen: AgentschapNL en Tweede Kamer (2011-2012b)

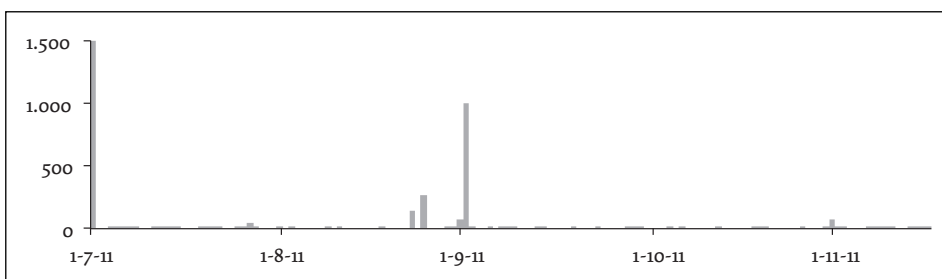
De figuren 8.2a en 8.2b laten zien op welke momenten aanvragen werden gedaan. De eerste figuur toont het aantal projecten waarvoor op verschillende tijdstippen aanvragen werden ingediend, de tweede maakt duidelijk welke bedragen daarmee gemoeid waren. Aanvragers bleken volgens beide figuren in verhoogde mate actief te zijn wanneer een nieuwe fase van start ging (op 1 juli, 1 september en 1 november 2011). Dit is conform de verwachtingen. Wanneer een nieuwe fase van start gaat, stijgt het subsidiebedrag en worden nieuwe projecten aangezogen. De figuren laten ook goed zien dat vlak voor de start van een nieuwe fase extra aanvragen binnenkwamen. Blijkbaar maken ondernemers te elfder ure de afweging tussen de grotere kans op een lagere subsidie nu, tegenover de kleinere kans op een hogere subsidie later. Dit lijkt goed aan te sluiten bij de bedrijfseconomische afwegingen die ondernemers dagelijks maken.³⁴

34 De vormgeving van de SDE+, die ondernemers stimuleert om dergelijke afwegingen te maken, is gebaseerd op de speltheoretische analyse van Schelling (2006) over binaire keuzes. De uitkomst wordt daarbij hoofdzakelijk bepaald door de keuze die anderen naar verwachting maken.

Figuur 8.2a SDE+-aanvragen 2011 (aantal projecten)



Figuur 8.2b SDE+-aanvragen 2011 (mln euro)



Bron: AgentschapNL

De eerste geboekte resultaten zijn positief. De opwekking van dezelfde hoeveelheid gesubsidieerde hernieuwbare energie zou onder de oude SDE-regeling ruim 1 mld euro meer aan overheidsgeld hebben gevegd.³⁵ Het Planbureau voor de Leefomgeving heeft becijferd dat bij benutting van het volledige budget, conform het regeerakkoord 2010, het aandeel hernieuwbare energie zal stijgen van 4 procent in 2010 tot 12 procent van het totale energieverbruik in 2020.³⁶ Mocht dit percentage lager uitvallen, dan heeft dat niet-financiële oorzaken, zoals het ontbreken van vereiste vergunningen voor installaties of een gebrek aan goede locaties.

De positieve resultaten volgen uit een combinatie van concurrentie, het voorkomen dat onnodig (vroeg) in dure, innovatieve technologieën wordt geïnvesteerd voor het realiseren van de Europese doelstelling, en de klaarlijkkelijke bereidheid van diverse partijen om zelf een deel van de kosten te dragen. Dit laatste lijkt met name het geval te zijn bij zonninstallaties, waarvoor ruim zevenhonderd aanvragen zijn ontvangen. Ondanks dat de SDE+ exclusief is gericht op het realiseren van de verplichte Europese doelstelling voor hernieuwbare energie, blijkt de SDE+ als neveneffect dus ook investeringen in duurdere, innovatieve

³⁵ Tweede Kamer (2011-2012b).

³⁶ Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met Energieonderzoek Centrum Nederland (2011), p. 6.

technologieën – zoals zonne-energie – te stimuleren. Dat gebeurt dan binnen de basisfilosofie van de SDE+, namelijk goedkope opties eerst.

Het grote aantal aanvragen in fase I in 2011 doet vermoeden dat er meer ruimte in de markt is voor concurrerende biedingen. Daarom start in 2012 fase I van de SDE+ voor technologieën met een kostprijs tot 7,0 eurocent per kWh in plaats van tot 9,0 eurocent per kWh. Dit is ook ingegeven door het opnemen van duurzame warmte in de SDE+ 2012, in aanvulling op hernieuwbare elektriciteit en groen gas. Naar verwachting bestaat in Nederland een aanzienlijk kosteneffectief potentieel aan projecten voor duurzame warmte. Dit zal de concurrentie tussen projecten verder aanwakkeren in het belang van de productie van hernieuwbare energie én van de belastingbetaler.

Het beperken van de beïnvloeding van het beleid door deelbelangen lijkt in ieder geval in 2011 geslaagd. De eerste openstelling van de SDE+ werd gekenmerkt door luwte in politiek en media. Er zijn bij de Kamerbehandeling in 2011 geen moties met andere of aanvullende wensen ingediend, en de berichtgeving bleef hoofdzakelijk beperkt tot de vakpers.

8.6 Samenvatting en conclusies

Hernieuwbare energie is een beleidsterrein dat nationaal en internationaal in het afgelopen decennium veel aandacht heeft getrokken. Het voeren van efficiënt en doeltreffend overheidsbeleid bleek niet eenvoudig te zijn. Regelmatig kreeg de overheid het verwijt dat wispelturig beleid werd gevoerd. Op het eerste gezicht lijkt dat te worden bevestigd, nu Nederland binnen vijftien jaar vier subsidiesystemen heeft gehanteerd. Achtereenvolgens een vrijstelling in de regulerende energiebelasting (REB), de subsidieregeling Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie (MEP), de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (SDE) en de SDE+. Maar deze systemen vertonen onderling grote overeenkomsten. De SDE+ biedt, net zoals haar drie voorgangers, investeerders langdurig zekerheid door voor een periode van tien tot vijftien jaar het verschil tussen de kostprijs van hernieuwbare energie en de marktprijs voor energie te vergoeden. Los van de wijziging in de acroniemen lijkt het verwijt dus minder hout te snijden.

Dit betekent geenszins dat het beleid optimaal is geweest. Op basis van de ervaringen opgedaan met REB, MEP en SDE zijn vier lessen getrokken: (i) bij één instrument past één doel, (ii) stimuleer concurrentie, (iii) beteugel de invloed van lobby's, en (iv) onderken de grenzen van wat overheidsbeleid vermag. Deze lessen zijn toegepast bij de vormgeving van de bestaande SDE+-regeling.

De SDE+ is exclusief gericht op het halen van de verplichte Europese doelstelling om in 2020 het aandeel van hernieuwbare energie in het totale energieverbruik op te voeren tot 14 procent. Kernelementen van de regeling zijn:

- één budget waarvoor alle projecten concurreren;
- gefaseerde openstelling waarbij goedkope technologieën voorrang genieten;
- ondersteuning van technologieën met een kostprijs van ten hoogste 15,0 eurocent per opgewekte kWh;
- een vrije categorie die de mogelijkheid biedt aan ondernemers om hun kansen op ondersteuning te vergroten.

Door de vormgeving van de regeling SDE+ wordt de uitkomst primair bepaald door onderlinge concurrentie van marktpartijen. Mogelijkheden voor de overheid om de uitkomst te beïnvloeden zijn opzettelijk zo beperkt mogelijk gehouden. En anders dan bij de oude SDE-regeling speelt de overheid ook geen actieve rol bij de verdeling van de gelden. De SDE+ biedt zo weinig aangrijpingspunten voor lobbyisten om te pleiten voor aanpassing van subsidiebedragen of -budgetten. In 2011 is hierover dan ook beduidend minder discussie geweest. De stabiliteit en continuïteit van het beleid zijn hierbij gebaat.

In 2011 is de SDE+ voor het eerst opengesteld. De eerste resultaten zijn positief. De opgewekte hernieuwbare energie kost de belastingbetalers ruim 1 mld euro minder dan onder de oude SDE-regeling. Door de SDE+ kan met de beschikbare middelen het aandeel hernieuwbare energie toenemen van 4 procent in 2010 tot 12 procent in 2020. De introductie van concurrentie en het achterstellen van relatief dure technologieën bij de subsidietoekenning bevorderen dit. Desondanks heeft de SDE+ toch veel aanvragen voor dure technologieën, waaronder vooral veel zonne-energieprojecten, uitgelokt. Deze projecten krijgen minder subsidie dan volgt uit de berekeningen van het Energiecentrum Nederland en Kema. Dit kan verschillende oorzaken hebben. Projecten kunnen bijvoorbeeld toegang hebben tot alternatieve financieringsbronnen, kunnen op een gunstige locatie staan, of investeerders zijn mogelijk bereid om zelf een deel van de onrendabele investering voor hun rekening te nemen.

De belangstelling voor de SDE+ was in 2011 zo groot dat er alle aanleiding lijkt te bestaan om de concurrentie tussen projectinvesteerders verder aan te wakkeren. Dit geldt te meer daar in 2012, in aanvulling op hernieuwbare elektriciteit en groen gas, ook duurzame warmte in de regeling wordt opgenomen. Daarom start de SDE+ in 2012 met een extra fase die toegang biedt aan nog goedkopere projecten. Doel is om langs deze weg zo kosteneffectief mogelijk bij te dragen aan de realisatie van de Europese doelstelling voor hernieuwbare energie in 2020.

Literatuur

- Eerste Kamer (2002-2003), *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van stimulering van de milieukwaliteit van elektriciteitsproductie*. Gewijzigd voorstel van wet, 28 665, nr. 107
- Eerste Kamer (2005-2006a), *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 en van de Gaswet in verband met nadere regels omtrent een onafhankelijk netbeheer*. Gewijzigd voorstel van wet, 30 212, nr. A
- Eerste Kamer (2005-2006b), *Wijziging Elektriciteitswet 1998 in verband met aanpassingen wijze stimulering milieukwaliteit van de elektriciteitsvoorziening*. Gewijzigd voorstel van wet, 30 305, nr. A
- Europese Raad (2007), *Conclusies van het voorzitterschap d.d. 8/9 maart 2007 te Brussel*, nr. 7224/1/07 REV 1
- Europese Unie (2009), *Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad ter bevordering van het gebruik van energie uit hernieuwbare bronnen en houdende wijziging en intrekking van Richtlijn 2001/77/EG en 2003/30/EG*, nr. 2009/28/EG
- Frondel, Manuel, Nolan Ritter, Christoph M. Schmidt, en Colin Vance (2010), *Economic impacts from the promotion of renewable energy technologies. The German experience*, *Energy Policy*, **38**(8), 4048-4056

- Jacobsson, Staffan, en Volkmar Lauber (2006), The politics and policy of energy system transformation – explaining the German diffusion of renewable energy technology, *Energy Policy*, **34**(3), 256-276
- Laird, Frank N., en Christoph Stefes (2009), The diverging paths of German and U.S. policies for renewable energy. Sources of difference, *Energy Policy*, **37**(7), 2619-2629
- Lensink, S.M., J.W. Cleijne, M. Mozaffarian, A.E. Pfeiffer, S.L. Luxembourg, en G.J. Stienstra (2009), *Eindadvies basisbedragen 2010 voor elektriciteit en groen gas in het kader van de SDE-regeling*, Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland
- Michaelowa, Axel (2004), *The German wind energy lobby. How to successfully promote costly technological change*, HWWA Discussion Paper 296, Hamburg: Hamburg Institute of International Economics
- Moor, André de (2001), Towards a grand deal on subsidies and climate change, *Natural Resources Forum*, **25**(2), 167-176
- Nordhaus, William (2008), *A question of balance. Weighing the options on global warming policies*, New Haven, CT: Yale University Press
- Planbureau voor de Leefomgeving in samenwerking met Energieonderzoek Centrum Nederland (2011), *Effecten van het kabinetsbeleid voor milieu en klimaat. Verkenning voor de motie-Halsema*, Bilthoven: PBL
- Schelling, Thomas C. (2006), Hockey helmets, daylight saving, and other binary choices, in: Thomas C. Schelling, *Micromotives and macrobehavior*, New York, NY: W.W. Norton & Company
- Tweede Kamer (2002-2003), *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van stimulering van de milieukwaliteit van elektriciteitsproductie. Nota naar aanleiding van het verslag*, 28 665, nr. 8
- Tweede Kamer (2003-2004), *Groene stroom. Rapport van de Algemene Rekenkamer*, 29 630, nr. 2
- Tweede Kamer (2006-2007a), *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van stimulering van de milieukwaliteit van elektriciteitsproductie. Motie om te voorzien in overgangsregeling om alsnog subsidie voor relatief kleinschalige projecten te verstrekken*, 28 665, nr. 81
- Tweede Kamer (2006-2007b), *Wijziging van de Elektriciteitswet 1998 ten behoeve van stimulering van de milieukwaliteit van elektriciteitsproductie. Motie om een nieuwe wettelijke regeling in het leven te roepen ter stimulering van duurzame energie*, 28 665, nr. 82
- Tweede Kamer (2006-2007c), *Subsidieregeling 'Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie' (MEP). Brief en rapport van de Algemene Rekenkamer*, 31 028, nr. 1
- Tweede Kamer (2007-2008a), *Stimulering duurzame energieproductie. Brief minister over terinzagelegging AMvB subsidieregeling duurzame energie (SDE)*, 31 239, nr. 2
- Tweede Kamer (2007-2008b), *Stimulering duurzame energieproductie. Motie inzake verhoging basisbedrag voor stimulering vaste biomassa, vergisting van gft and co-vergisting van mest voor kleine installaties*, 31 239, nr. 25
- Tweede Kamer (2008-2009a), *Stimulering duurzame energieproductie. Verslag van een algemeen overleg*, 31 239, nr. 52
- Tweede Kamer (2008-2009b), *Debat naar aanleiding van een algemeen overleg op 3 maart 2009 over diverse energieonderwerpen*, Handelingen 2008-2009, nr. 60, p. 4822-4829

- Tweede Kamer (2009-2010), *Subsidieregelingen duurzame energieproductie (MEP en SDE). Terugblik 2010 op subsidieregeling 'Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie' (MEP). Brief en rapport Algemene Rekenkamer*, 32 340, nr. 1-2
- Tweede Kamer (2010-2011a), *Stimulering duurzame energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, 31 239, nr. 103
- Tweede Kamer (2010-2011b), *Stimulering duurzame energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, 31 239, nr. 114
- Tweede Kamer (2010-2011c), *Voorzienings- en leveringszekerheid energie. Verslag van een algemeen overleg*, 29 023, nr. 109
- Tweede Kamer (2011-2012a), *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (XIII) voor het jaar 2012, Verslag van een wetgevingsoverleg*, 33 000 XIII, nr. 157
- Tweede Kamer (2011-2012b), *Stimulering duurzame energieproductie. Brief van de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie*, 31 239, nr. 125
- United Nations Environment Programme en International Energy Agency (2002), *Reforming energy subsidies*, Parijs: UNEP en IEA

Subsidie voor geluksbeleid?

H.J.J. Stolwijk

9.1 Inleiding

Economische transacties hebben vaak gevolgen voor derden, dus voor partijen die niet rechtstreeks bij die transacties zijn betrokken. Met zulke externe effecten voor derden houden handelende partijen geen of in onvoldoende mate rekening. Economen onderkennen dat zulke ‘externaliteiten’ reden voor overheidsingrijpen kunnen zijn. Zo heeft onderwijs *positieve* externe effecten: de gehele samenleving heeft baat bij een zo goed mogelijk opgeleide bevolking. Leerlingen en hun ouders houden geen rekening met het algemene belang van een goed opgeleide bevolking. Blijft het gebruik van onderwijsvoorzieningen hierdoor achter bij wat beleidsmakers maatschappelijk wenselijk achten, dan kan de overheid corrigeren door subsidies te verlenen. Dankzij die overheidssubsidies is onderwijs beneden de kostprijs beschikbaar, zodat meer leerlingen langer een opleiding volgen. *Negatieve* externe effecten komen ook voor. Zonder overheidsingrijpen kunnen bedrijven kosteloos stoffen in het milieu lozen. Vervuult de industrie de lucht te veel, dan zijn door de overheid opgelegde heffingen of verbodsbepalingen een manier om de maatschappelijke welvaart te vergroten.

Regeert het prijsmechanisme de voortbrenging en het verbruik van goederen en diensten, dan duiden externaliteiten op falen van de markt. De door de markt gegenereerde inzet van productiemiddelen is niet efficiënt, omdat een allocatie van die middelen denkbaar is die een hogere maatschappelijke welvaart oplevert. Maar niet alleen het prijsmechanisme kan tekortschieten. Ook overheidsinstanties kunnen falen. Externaliteiten vormen daarom bovenal aanleiding om overheidsingrijpen, in welke vorm dan ook, *te overwegen*. Ze zijn op zichzelf genomen onvoldoende om altijd een interventie door de overheid te rechtvaardigen.

Dit hoofdstuk beziet of externe gevolgen van het economisch handelen voor het geluk van de burgers wellicht aanleiding voor overheidsinterventies zijn. En zo ja, hoe dit ingrijpen dan gestalte dient te krijgen. Is ook op dit terrein mogelijk een rol voor subsidies en heffingen weggelegd?

Het hoofdstuk is als volgt opgezet. Twee prealabele vragen komen in onderdeel 9.2 aan de orde: wat is geluk, en hoe valt het te meten? Een logische vervolgvraag luidt hoe belang-

rijk geluk voor mensen is (onderdeel 9.3). In de economische theorie figureren de centrale begrippen nut en welvaart; waarom niet het begrip geluk? Onderdeel 9.4 bespreekt het huidige sociaaleconomisch beleid, dat op nationaal niveau vooral gericht is op vergroting van de welvaart, en verkent mogelijkheden en implicaties van geluksbeleid. Onderzoek wijst uit dat, vooral in de rijke landen, het economisch beleid weliswaar heeft bijgedragen aan een sterke groei van de (materiële) welvaart van de burgers, maar dat diezelfde burgers de laatste decennia nauwelijks gelukkiger zijn geworden.¹ De toegenomen discrepantie tussen welvaartsgroei en gemeten geluk zou voor beleidsmakers aanleiding kunnen zijn om sommige activiteiten die mensen gelukkig(er) maken met subsidies of anderszins te steunen. Omgekeerd valt te overwegen activiteiten die mensen ongelukkig(er) maken te ontmoedigen, bijvoorbeeld door het opleggen van een heffing. Voor een oordeel of het voeren van gericht geluksbeleid verstandig is, moet inzicht bestaan in de omvang van de 'gelukswinst' die overheidsinterventies op zouden kunnen leveren. Hiertoe presenteert onderdeel 9.5 enkele uitkomsten van onderzoek naar de mate van tevredenheid met het leven in het algemeen (een veelgebruikte maatstaf voor geluk), zowel in Nederland als elders. De scores laten ook zien hoe ver de gemiddelde Nederlander van het 'geluksplafond' verwijderd is en of, internationaal gezien, die afstand groot of klein genoemd mag worden. De absolute en relatieve scores op de gebruikte maatstaf voor geluk vormen een, overigens onvermijdelijk slechts zeer ruwe, indicatie van de maximale hoeveelheid geluk die de burgers in ons land mogelijk mislopen.

Wanneer al aanleiding bestaat om geluksbeleid te voeren, moet dit om effectief te zijn aangrijpen bij de determinanten van geluk. De afgelopen decennia is binnen de vakgebieden van de economie, de psychologie en de sociologie het nodige onderzoek verricht welke factoren bepalen hoe gelukkig mensen eigenlijk zijn (onderdeel 9.6). Onderdeel 9.7 gaat kort in op de vraag in hoeverre die determinerende factoren handvatten bieden voor door de overheid te voeren geluksbeleid. Daarmee is de basis gelegd om de centrale vraag van dit hoofdstuk te beantwoorden: kunnen externe effecten van het economisch handelen op het geluk van de burgers aanleiding zijn voor overheidsinterventie, bijvoorbeeld in de vorm van het verstrekken van subsidies? De slotparagraaf bevat de aanzet voor een pragmatisch antwoord op deze uiteindelijk normatieve vraag, tegen de achtergrond van het maatschappelijk streven naar welvaart en geluk.

9.2 Wat is geluk en hoe valt het te meten?

Wil geluk een zinvolle rol in het beleid spelen, dan dient duidelijk te zijn wat precies onder geluk moet worden verstaan. Verder dient geluk, uitgaande van de gekozen definitie, voldoende betrouwbaar te kunnen worden gemeten.

Wat is geluk?

Het blijkt niet eenvoudig om dit begrip in enigszins concrete termen te omschrijven. Volgens Van Dale is een van de betekenissen van geluk 'de aangename toestand waarin men al zijn (aardse) wensen en verlangens bevredigd ziet'.² Volgens deze definitie is geluk voor de mens geen haalbare toestand, met uitzondering misschien van korte perioden van extase. In

1 Layard (2005); Easterlin *et al.* (2011).

2 Den Boon en Geeraerts (red.) (2005), p. 1136.

het wetenschappelijk onderzoek ligt de nadruk daarom vooral op *de mate* van geluk. Daarbij maken onderzoekers onderscheid tussen de gemoedstoestand, die vooral de korte termijn betreft, en de voldoening over het eigen leven als geheel.³ Natuurlijk bestaat er een verband tussen beide oordelen, maar identiek zijn ze zeker niet.⁴ In de praktijk van het geluksonderzoek blijken deze omschrijvingen evenwel voldoende te zijn om er goed mee uit de voeten te kunnen.

Discussies over (bijna) stagnerende geluksniveaus in rijke landen gaan vooral over uitkomsten van metingen volgens de tweede definitie. Voorbij een zeker inkomensniveau neemt de voldoening over het eigen leven volgens veel onderzoek niet of nauwelijks meer toe. Ook in dit hoofdstuk gaat het om 'geluk' in die tweede betekenis.

Kan geluk betrouwbaar worden gemeten?

Geluk wordt gemeten door direct aan mensen te vragen hoe gelukkig ze zijn. Of, alles bijeen genomen, hoe tevreden ze zijn over hun leven in het algemeen. De ondervraagden kunnen antwoord geven op een kardinale schaal die van 1 tot en met 10 loopt, of op een ordinale schaal die varieert van ongelukkig tot zeer gelukkig. Ook in het laatste geval vertalen onderzoekers de uitkomsten soms naar een kardinale schaal. Geluksmetingen leggen dus het verband vast tussen een subjectief gevoel van welbevinden op het moment van ondervraging en een (kardinale) score op een geluksschaal.

Mensen die zeggen gelukkig te zijn met hun leven, en die dus hoog scoren op de geluksmeetlat, zijn ook in de ogen van anderen gelukkig.⁵ Ze hebben minder last van depressies en zijn minder suïcidaal. Neurologisch onderzoek toont bovendien aan dat geluksgevoelens en andere emoties samengaan met bepaalde hersenactiviteiten.⁶ 'Zo bevestigt de hersenwetenschap het objectieve karakter van geluksgevoelens', aldus de bekende gelukseconoom Layard.⁷ Een recente studie van Oswald en Wu⁸ naar het gemiddelde geluk van burgers in de Verenigde Staten wijst eveneens op een positief verband tussen objectieve omstandigheden, die in hun onderzoek vooral met de kwaliteit van het woongebied te maken hebben, en de uitkomsten van subjectieve geluksmetingen.

Toch deelt niet iedereen de opvatting dat de uitkomsten van geluksmetingen betrouwbaar zijn. Degenen die meedoen aan geluksonderzoek verrichten zelf de meting: de ondervraagde subjecten beantwoorden zelf de vraag naar hun geluksniveau. Iedere respondent gebruikt als het ware zijn eigen geluksmeter. Een objectieve controle van het meetinstrument en het daarmee gemeten geluksgevoel is dan per definitie onmogelijk. De menselijke neiging om zichzelf meestal in een positief daglicht te zien,⁹ heeft zeker invloed op de meetuitkomsten. Het selectieve geheugen van mensen vormt eveneens een complicerende factor bij de betrouwbaarheid van de meetuitkomsten.¹⁰ Van veel gebeurtenissen onthouden men-

3 Diener (1984).

4 Stutzer en Frey (2010); Kesebir en Diener (2011); Kahneman (2012).

5 Lepper (1998).

6 Davidson (2001).

7 Layard (2005), p. 29.

8 Oswald en Wu (2010).

9 Pronin (2009).

10 Wilkinson (2007); Wilson *et al.* (2003).

sen namelijk alleen de afloop, en niet de gebeurtenis in haar geheel. Veel mensen blijken maar moeilijk in staat zich alle goede en slechte ervaringen uit het verleden voor de geest te halen; zij beschikken niet over een *happiness bank* waarin alle ervaringen in termen van geluk en ongeluk met grote precisie worden bijgehouden. De meeste mensen herinneren zich vooral de hoogte- en de dieptepunten van wat ze in hun leven meemaken. Om die reden is de 'standaard geluksmeting' volgens Kahneman *cum suis* onbetrouwbaar.¹¹ Als 'oplossing' stellen deze auteurs voor om mensen een soort dagboekje te laten bijhouden, waarin ze ieder uur of iedere dag hun belangrijkste activiteiten weergeven, inclusief de tijdsduur ervan, en er de scores op welbevinden bij vermelden. In de praktijk is deze werkwijze natuurlijk moeilijk systematisch, op grote schaal en over een lange periode te realiseren. In *Ons feilbare denken* benadrukt Kahneman (2012) hoe ook de specifieke gemoedstoestand van een individu de evaluatie van zijn geluk beïnvloedt. Ter illustratie verwijst hij naar Duits onderzoek, waar het antwoord op de vraag naar het algemeen welbevinden duidelijk gecorreleerd bleek te zijn met de weersomstandigheden van het moment waarop de vraag gesteld werd.¹²

Het zou te gemakkelijk zijn om op basis van de kanttekeningen die bij definitie en meting van het geluksconcept zijn te plaatsen, te concluderen dat de resultaten van geluksonderzoek beter terzijde kunnen worden geschoven. Op abstract niveau zijn de problemen niet veel anders dan de complicaties die zich voordoen bij de definitie en de meting van een centraal economisch concept als 'nut'. Ook, bijvoorbeeld, het op geld waarderen van publieke goederen zoals biodiversiteit of open ruimte in kosten-batenanalyses blijft een moeilijk betrouwbaar te objectiveren proces. De praktijk wijst evenwel uit dat bij toegepast economisch onderzoek op basis van de resultaten van zulk onderzoek vaak toch zinvolle uitspraken mogelijk zijn. De problemen met de meting van geluk, die eigen zijn aan de meetmethode, bevatten wel een waarschuwing om met de resultaten voorzichtig om te gaan. Die resultaten zijn en blijven op hun best ruwe indicaties van wat onderzoekers met de meting proberen te achterhalen.

9.3 Waarom nut en geen geluk?

Door de eeuwen heen hebben denkers zich intensief beziggehouden met de vraag wat een goed en gelukkig leven is. In het oude Griekenland had de vraag de aandacht van de grote antieke filosofen, onder wie Plato, Socrates en Aristoteles. In de Middeleeuwen wezen christelijke filosofen op de afhankelijkheid van Gods genade en de moeite die de mens zich moest getroosten om aards geluk te realiseren.¹³ En in de periode die begon met de Verlichting bogen onder anderen Hobbes, Mill, Bentham, Pascal en Freud zich over het belang van 'geluk' bij vragen rondom de zingeving van het bestaan.¹⁴ Volgens de Franse wiskundige en filosoof Blaise Pascal (1623–1662) vormt het streven naar geluk de uiteindelijke drijfveer van elke activiteit van de mens. Ook de Britse filosoof Jeremy Bentham (1748–1832) benadrukt de alles-overheersende rol van het streven naar geluk in het menselijk gedrag. En wanneer Sigmund

11 Kahneman *et al.* (2004).

12 Kahneman (2012), p. 496.

13 Kesebir en Diener (2011).

14 Zie Gilbert (2006).

Freud (1856–1939) zichzelf de vraag stelt wat de mens van het leven verlangt, dan is zijn antwoord: ‘mensen streven naar geluk; ze willen gelukkig worden en ze willen gelukkig blijven’.

McMahon¹⁵ wijst op een opmerkelijke verschuiving die zich in de loop der eeuwen heeft voorgedaan bij wat onder een gelukkig leven moet worden verstaan. In het oude Griekenland en de Middeleeuwen ging het vooral om deugdzaamheid en perfectie als kernwaarden van een leven dat gelukkig mag worden genoemd. Geluk dus vooral als *being good*. In de moderne tijd ligt de nadruk veel meer op de ervaring, op geluk dus als *feeling good*.

In tegenstelling tot filosofen en psychologen hebben (moderne) economen niet zo veel aandacht aan het streven naar geluk geschonken. Psychologen hebben het streven naar geluk juist tot de kern van hun theorieën over het menselijk gedrag gemaakt. In de economische theorie daarentegen staan ‘nut’ en ‘welvaart’ centraal, en niet ‘geluk’. De *homo economicus*, de economische mens, streeft volgens de neoklassieke welvaartstheorie naar maximering van zijn nut. Het nut van een goed of een dienst is daarbij gedefinieerd als de bijdrage die het goed of de dienst levert aan de behoeftebevrediging van de mens. De achtergrond van de keuze van nut en welvaart als centrale concepten is niet zozeer dat economen geluk niet belangrijk zouden vinden. Integendeel. De keuze is vooral praktisch van aard.

Economen vinden geluk maar moeilijk meetbaar. Nu is nut ten minste zo’n abstract en moeilijk te operationaliseren concept als geluk. Maar om nut te kunnen meten hebben economen een truc bedacht. Als maatstaf voor het maatschappelijke nut van een goed of een dienst nemen zij de prijs van het goed of de dienst. De prijs vormt (de ondergrens van) *the willingness to pay* zoals die in het keuzegedrag van de koper tot uitdrukking komt. Weliswaar is ook dat een ruwe benadering, maar anders dan geluk (of nut) zijn prijzen objectief waarneembaar. Als auto’s duurder zijn dan appels, dan is het nut voor de koper van een auto blijkbaar groter dan dat van een appel. Door prijzen als maat te nemen, kunnen de verschillende nuttigheden – de bijdragen die appels, auto’s en zo meer aan de welvaart leveren – bovendien bij elkaar worden opgeteld. Zo kunnen statistici het totale nut van de productie en de consumptie in een economie berekenen. Bij een hoog bedrag (per hoofd) heet de samenleving in kwestie welvarend.

Min of meer stilzwijgend wordt er daarbij van uitgegaan dat een stijgend nut – in de praktijk vooral gemeten als groei van de materiële welvaart of van het bruto binnenlands product (bbp) – in grote lijnen synoniem is aan toenemend geluk. Tot op zekere hoogte is dit natuurlijk ook zo. De meeste mensen genieten niet voor niets liever een hoog dan een laag inkomen en ontvangen liever wel dan geen bonus. Maar, zoals de laatste decennia steeds duidelijker geworden is, vallen voorbij een basisniveau van materiële welvaart inkomen (per hoofd) en geluk steeds minder samen. Onderzoek leert dat individuen, voorbij een bepaald inkomensniveau, gemiddeld nauwelijks nog gelukkiger worden, ook wanneer hun inkomen verder stijgt. In een klassiek geworden paper van Richard Easterlin werd deze uitkomst voor het eerst naar buiten gebracht.¹⁶ In de jaren daarna is zij verschillende keren in grote lijnen bevestigd. De (bijna) afwezigheid van een positief verband tussen geluk en inkomen deed de

15 McMahon (2006), geciteerd in Kesebir en Diener (2011).

16 Easterlin (1974).

prominente ‘gelukseconoom’ Layard verzuchten dat ‘... we in het Westen al tientallen jaren gestaag rijker worden, [maar] dat we geen spat gelukkiger [zijn] geworden’.^{17 18}

Het bestaan van een groeiende discrepantie tussen (vooral materiële) welvaart en geluk deed de vraag rijzen of in het economische beleid niet de verkeerde prioriteiten worden gelegd. Want is geluk niet veel belangrijker dan nut, zoals dat in het inkomen tot uitdrukking komt? Wijst het (bijna) stagnerende geluksniveau, met name in de rijke landen, niet op een falen van de markt? En als economische groei niet of nauwelijks gelukkiger maakt, is de grote aandacht voor economische groei dan wel terecht? Moet het overheidsbeleid zich niet meer gaan richten op zaken waarvan wel mag worden aangenomen dat ze bijdragen aan het geluk van de burgers? Anders gezegd, zouden we niet gelukkiger worden als het beleid zich meer expliciet op het geluk van de burgers richt? Bijvoorbeeld door activiteiten die relatief meer bijdragen aan het geluk van mensen (dan inkomen) extra te steunen via subsidies? En door omgekeerd een heffing te leggen op activiteiten die het geluk(sgevoel) aantasten?

9.4 Welvaart en geluk: verschillen

Zou een beleid dat zich meer op geluk en minder op inkomensgroei richt sterk verschillen van de bestaande beleidsinspanningen? Een succesvolle zoektocht naar het antwoord op die vraag vereist precisering van de aard van het huidige sociaaleconomisch beleid, dat op nationaal niveau vooral is gericht op vergroting van de welvaart.

Stel, beleidsmakers overwegen een spoorlijn aan te leggen of fossiele energie te belasten en, gelijktijdig, groene stroom te subsidiëren. De vraag die beleidseconomen dan proberen te beantwoorden, luidt: vergroten deze maatregelen de maatschappelijke welvaart? Analyses voor het antwoord op die vraag vinden standaard plaats binnen het raamwerk van de neoklassieke welvaartstheorie. In lijn met die theorie gaan economen allereerst de directe en de indirecte gevolgen van de voorgestelde interventie na. Hoe anders zal de relevante wereld er na de interventie uitzien? Vervolgens stellen zij vast in welke mate die gevolgen afbreuk doen respectievelijk bijdragen aan de maatschappelijke welvaart. Dit gebeurt door de kosten en de baten van maatregelen zo veel mogelijk in eenzelfde noemer uit te drukken, bijvoorbeeld met de euro als rekeneenheid. Is het saldo van baten en kosten positief, dan vergroot de interventie volgens de toegepaste welvaartseconomie de maatschappelijke welvaart. Er is dan sprake van een *potentiële Pareto-verbetering*. Bij een voldoende gedetailleerd model vinden de berekeningen simultaan plaats. Expliciet of impliciet is het advies om de interventie bij een potentiële Pareto-verbetering maar plaats te laten vinden. De praktijk toont aan dat er altijd redenen kunnen zijn om toch iets anders te doen.

Uit deze summiere beschrijving blijkt al dat een goede economische analyse vereist dat alle relevante welvaartsgevolgen in beschouwing worden genomen. Daarbij is schaarste het criterium om vast te stellen of een effect al dan niet relevant is. Welvaartseffecten die niet (direct) op de markt zijn geprijsd, zoals veranderingen in schadelijke emissies, de kwaliteit

17 Layard (2005), p. 13.

18 Maar niet iedereen is het daarmee eens. Zie bijvoorbeeld Deaton (2008), Hagerty en Veenhoven (2003) of Stevenson en Wolffers (2008). Deze auteurs vinden een heel kleine toename van het gemiddelde geluk bij een stijging van het gemiddelde inkomen in een land. Easterlin *et al.* (2011) tonen zich door de argumenten van deze auteurs echter niet overtuigd.

van het landschap, vrije tijd, werkgelegenheid en dergelijke zijn daarbij net zo goed van belang als effecten die wel leiden tot verandering van het bruto binnenlands product. Welvaart is nu eenmaal meer dan geld dat op de markt kan worden verdiend. Tegelijkertijd is het welvaartsbegrip in economische analyses minder omvattend dan geluk. Of, bijvoorbeeld, een liberalere euthanasiewetgeving de maatschappelijke welvaart vergroot of verkleint, valt buiten het domein van de welvaartseconomie. Er is in dit geval namelijk geen effect op schaarse goederen. Maar zo'n interventie beïnvloedt wel individueel geluk.¹⁹ Hetzelfde geldt voor gelukservaringen die aan een relatie of aan het opvoeden van kinderen worden ontleend. Ook de gelukservaring die een monnik (of iemand anders) met zijn dagelijkse meditatie bereikt valt buiten het onderwerp van onderzoek van neoklassieke welvaartseconomen. De gelukservaring zelf kan natuurlijk invloed hebben op het economisch functioneren, en is daarom ook economisch interessant. Maar dat staat los van de beleving van de ervaring zelf.

De gerichtheid op welvaartsvergroting, op economische groei, betekent niet dat in het politieke debat over sociaaleconomische maatregelen geen enkele ruimte bestaat voor niet-economische waarden. Zoals dagelijks uit berichtgeving in de massamedia valt op te maken domineren niet-economische waarden juist vaak het maatschappelijke debat. De grote aandacht voor ethische aspecten in discussies over de (on)gelijkheid van de personele inkomensverdeling, ontwikkelingshulp, onderwijs voor probleemkinderen en militaire hulp aan Afghanistan, om slechts enkele willekeurige voorbeelden te noemen, laat zien dat welvaartsvergroting door economische groei zeker niet het enige doel is waar politici en beleidsmakers naar streven. Al zitten er ook allerlei economische aspecten aan maatregelen op deze terreinen, in het debat zijn ze dikwijls niet overheersend. Welvaartsgroei, zeker in de beperkte betekenis van het zo hoog mogelijk opvoeren van het bbp, is voor geen enkele samenleving het enige nastrevenswaardige doel. Economische groei is in de praktijk van alledag vooral een instrument om een brede set economische en niet-economische doelen te kunnen realiseren.

Kortom, welvaart – zeker zoals in de praktijk gedefinieerd in reguliere kosten-batenanalyses en andere toegepaste economische beleidsanalyses – is allesbehalve identiek aan geluk. Bij de invulling van het begrip geluk spelen behalve economische ook niet-economische factoren een rol. Bij toegepaste economische analyses blijven die laatste buiten beschouwing. Er is nog een verschil in de manier waarop de concepten welvaart en geluk worden geoperationaliseerd. In onderdeel 9.2 bleek geluk, zoals het in de praktijk gemeten wordt, een *ex post* concept te zijn. Mensen wordt een oordeel gevraagd over iets dat in het verleden (dag, uur, gehele leven) heeft plaatsgevonden. Nut en welvaart daarentegen zijn gebaseerd op gedrag, dat wordt ingegeven door het verwachte nut van keuzen die gemaakt (zullen) worden. De verwachte bijdrage van een goed of dienst aan de welvaart, aan het nut, is dus een *ex ante* concept. In de meting ervan wordt (impliciet) verondersteld dat de beleefde welvaart overeenkomt met die verwachting. Met de opkomst van de gedragseconomie heeft ook binnen de economische wetenschap de overtuiging veld gewonnen dat de *ex ante* nuttigheid van een goed of dienst (die *ex post* wordt gemeten) dikwijls afwijkt van de *feitelijke* beleving. Individen slaan bij de keuzen die zij maken de plank in termen van verwachte nuttigheid en

19 Indirect is er ook een effect op de economie, alles hangt nu eenmaal met alles samen. Vanwege de geringe omvang van het effect op de economie en de dominantie van het ethische aspect, speelt het economische aspect in de discussie nauwelijks of helemaal geen rol.

geluk nog wel eens mis.²⁰ Dus zelfs als het *ex ante* nut van een maatregel gelijkgesteld zou mogen worden aan het extra geluk dat aan het goed beleefd gaat worden, zal er, omdat het *ex post* nut dikwijls afwijkt van het verwachte nut, in de praktijk, zelfs bij afwezigheid van meetproblemen, een verschil (kunnen) bestaan tussen gemeten nut en gemeten geluk.

9.5 Nederlanders zijn gelukkig

Geluk als overkoepelend beleidsdoel speelt, op nationaal niveau, tot aan vandaag geen expliciete rol in het beleid van de Nederlandse overheid. Een interessante vraag is of de gemiddelde Nederlander daardoor veel geluk misloopt. Anders gezegd: hoeveel gelukkiger kan de gemiddelde Nederlander worden, als geluk een centralere plaats in het beleid zou krijgen? Een erg precies antwoord op die vraag is niet te geven. Door na te gaan hoe (on)gelukkig de Nederlanders zijn, valt wel een ruwe indicatie te krijgen van de potentiële winst die, in theorie, nog aan geluk haalbaar is. Tabel 9.1, die de resultaten weergeeft van onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau, is in dit verband informatief. De tabel bevat de antwoorden van Nederlanders op vragen naar hun geluk. Het blijkt dat in 2010 82 procent (16 + 66) van de ondervraagden zichzelf (erg) gelukkig noemt. Slechts 3 procent vindt zichzelf niet zo gelukkig en 1 procent geeft aan uitgesproken ongelukkig te zijn. De resterende 14 procent vindt het leven, in termen van geluk, maar zozo. Nederland telt al met al dus veel (zeer) gelukkige en weinig ongelukkige inwoners.

Het jaar 2010 was in dit verband niet uitzonderlijk. Blijkens tabel 9.1 bleven de geluksgevoelens sinds 1999 vrij stabiel.

Tabel 9.1 *Geluk in Nederland, 1999-2010 (in procenten)*

	1999	2002	2006	2008	2010
Erg gelukkig	21	21	15	16	16
Gelukkig	68	67	67	68	66
Niet gelukkig, niet ongelukkig	9	9	14	14	14
Niet zo gelukkig	3	3	4	2	3
Ongelukkig	1	1	1	1	1

Bron: Bijl *et al.* (red.) (2011), p. 320

Wel lijkt tussen 2002 en 2006 een kleine trendbreuk op te treden. Die trendbreuk schrijft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) echter niet zozeer toe aan een verandering in de gemiddelde geluksbeleving, als aan een veranderde manier van vragenstellen. De percentages in 1999 en 2002 zijn namelijk gevonden via mondelinge ondervraging. Vanaf 2006 zijn de vragen naar persoonlijk geluk via een schriftelijke vragenlijst gesteld. Vermoedelijk hebben de antwoorden daardoor, aldus het SCP, een iets minder sociaal gewenst karakter. Een en ander bevestigt overigens dat de in het voorafgaande al aangestipte meetproblemen bepaald niet triviaal zijn. In zekere zin is het stabiele patroon opmerkelijk. Want in de periode 1999-

20 Zie Gilbert (2006); Thaler en Sunstein (2008) en Kahneman (2012).

2010 is de samenstelling van de bevolking door geboorte, sterfte en migratie behoorlijk veranderd. Bovendien toonde de economische ontwikkeling – afgemeten aan de jaarlijkse verandering van het bbp – forse schommelingen.

Een interessante vraag is hoe het geluk, of de tevredenheid met het leven, hier zich verhoudt tot het geluk en tevredenheid in andere Europese landen. Tabel 9.2 geeft hiervan een indruk. Ook relatief scoort Nederland hoog op de gebruikte schaal. Alleen de scores voor Denemarken en Noorwegen liggen iets boven die van Nederland. Gezien het ‘in de straat’ nogal eens gehoorde vooroordeel dat de gemiddelde Nederlander ‘altijd wel wat te klagen heeft’ mag de hoge score van Nederland, zowel in absolute als in relatieve zin, op zijn minst opmerkelijk heten. Overigens kan ontevredenheid over actuele aspecten van het bestaan goed samengaan met grote tevredenheid over het leven in het algemeen. Dit laatste komt bijvoorbeeld naar voren uit het Continu Onderzoek Burgerperspectieven van het SCP.²¹ Een belangrijke bevinding in deze publicatie is dat de tevredenheid van de meeste Nederlanders met het eigen inkomen samengaat met een negatief beeld over politiek en samenleving. Ofwel: ‘Met mij gaat het goed, maar met de samenleving niet.’

Tabel 9.2 *Tevredenheid met het leven, 1999-2010 (gemiddeld rapportcijfer)*

	1999	2005	2010
Denemarken	8,2	8,3	8,2
Noorwegen	7,6	7,9	8,1
Nederland	7,5	7,6	7,9
Finland	7,7	7,9	7,9
Zweden	7,7	7,8	7,9
Luxemburg	7,6	7,7	7,6
Ierland	7,6	7,6	7,4
België	7,3	7,3	7,3
Verenigd Koninkrijk	7,1	7,1	7,2
Oostenrijk	7,8	7,6	7,1
Duitsland	7,2	7,1	7,0
Spanje	6,9	7,0	7,0
Frankrijk	6,5	6,6	6,8
Polen	5,9	6,4	6,6
Italië	6,9	6,7	6,6
Slowakije	5,5	5,9	6,4
Tsjechië	6,4	6,5	6,4
Griekenland	6,4	6,4	6,1
Portugal	6,0	5,7	5,5
Hongarije	5,6	5,5	5,2

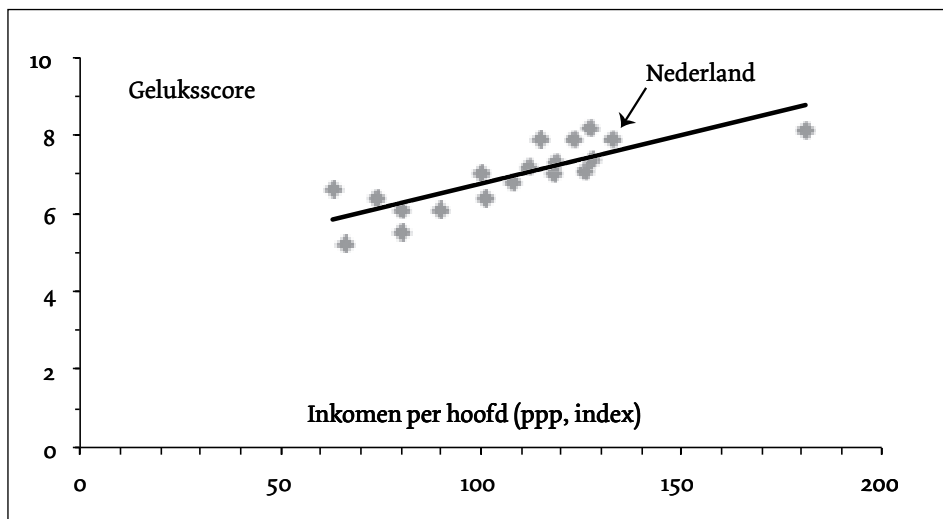
Bron: Bijl *et al.* (red.) (2011), p. 325

De scores in tabel 9.2 roepen de vraag op naar het verband met het gemiddelde inkomen. Figuur 9.1 laat dit verband zien voor alle landen uit tabel 9.2, met uitzondering van Luxemburg. De score op x-as is een index van het gemiddelde inkomen per hoofd, waarbij nationale

²¹ Den Ridder *et al.* (2012).

valuta zijn gelijkgeschakeld met behulp van koopkrachtpariteiten. Het gemiddelde inkomen per hoofd in de Europese Unie is hierbij op 100 gezet. Voor alle landen tezamen blijkt een positief verband te bestaan tussen inkomen per hoofd en gemiddeld geluk. Maar figuur 9.1 laat ook zien dat dit verband voor de landen met een (naar EU-maatstaven) bovengemiddeld inkomen bijna niet meer aanwezig is.

Figuur 9.1 Gemiddelde geluksscore en gemiddeld inkomen per hoofd



De boodschap uit de figuur en de tabellen is duidelijk: Nederlanders zijn in het algemeen gelukkig en tevreden met hun leven. Die tevredenheid lijkt bovendien stabiel: ze is de afgelopen elf jaar immers nauwelijks veranderd. De conclusie dringt zich op dat, ook zonder expliciet geluksbeleid op nationaal niveau, het economisch en sociaal beleid in Nederland het afgelopen decennium in termen van geluk behoorlijk effectief *moet* zijn geweest. Daarmee lijkt de noodzaak te ontbreken om op nationaal niveau expliciet geluksbeleid te voeren. Deze conclusie wint nog aan kracht bij het besef dat geluksniveau en tevredenheid met het leven ook sterk afhangen van omstandigheden die geheel of grotendeels in het privé domein liggen, zoals iemands genenpakket, gezondheid en privérelaties (zie onderdeel 9.6). Omstandigheden dus, die het overheidsbeleid niet of nauwelijks vermag te beïnvloeden.

9.6 Determinanten van geluk

Geluk is een te abstracte grootheid om het te kunnen kiezen als doelstelling waarop direct overheidsbeleid kan worden gericht. Mocht geluk in het beleid een centrale rol gaan spelen, dan zouden daarom op zijn minst de belangrijkste determinanten van geluk bekend moeten zijn. Vervolgens zou onderzocht moeten worden of en zo ja hoe die determinanten door beleid zijn te beïnvloeden. Wat zijn die determinanten? Welke factoren bepalen of iemand al dan niet gelukkig is? De afgelopen jaren is hier op uitgebreide schaal onderzoek

naar gedaan.²² Hoewel de resultaten van dit onderzoek op detailpunten uiteenlopen, vertoont het globale beeld veel overeenstemming. Geschematiseerd en, enigszins gerubriceerd, zijn de belangrijke determinanten van geluksgevoelens:

Persoonkenmerken

- Het genenpakket, de erfelijke 'belasting'. Dit verklaart zo'n 30 tot 50 procent van de verschillen in geluk.
- Mensen passen zich aan de omstandigheden aan (de *setpoint* theorie).
- Mensen evalueren hun eigen geluk in termen van hun referentiegroep. Jaloersheid bestaat en heeft effect op ervaren geluk.
- Autonomie in het vervullen van taken en ruimte voor persoonlijke ontwikkeling dragen bij aan geluk.
- Gezonde mensen zijn gelukkiger dan ongezonde mensen.
- Hoogopgeleide mensen zijn gelukkiger dan laagopgeleide mensen.
- Mensen zonder kinderen zijn gelukkiger dan mensen met kinderen.

Werk en inkomen

- Een hoger inkomen maakt toch iets gelukkiger, zo blijkt uit het meeste recente onderzoek.
- Afwezigheid van financiële problemen maakt gelukkiger.
- Onvrijwillig werklozen zijn (relatief veel) ongelukkiger dan werkenden.
- Zelfstandigen zijn gemiddeld gelukkiger dan werknemers en uitkeringsontvangers.

Sociale determinanten

- Religieus betrokken mensen zijn gelukkiger dan mensen zonder religieuze overtuiging.
- Mensen die in intensief familieverband leven zijn gelukkiger dan anderen.
- Persoonlijke vriendschappen en goede familiebetrekkingen dragen bij aan geluk.
- Vrijwilligerswerk maakt gelukkiger.

Politieke factoren

- Mensen die leven in een democratie zijn gelukkiger.
- Decentrale beslissingen, genomen dichtbij de burgers, vergroten hun geluk.
- Goed bestuur (een positieve opvatting over de overheid) draagt bij aan het geluk van de burger.

Sommige van de hierboven opgesomde determinanten overlappen elkaar, bijvoorbeeld autonomie in het vervullen van taken en als zelfstandige actief zijn (in plaats van arbeid in loondienst verrichten). In algemene zin spreken de meeste determinanten voor zich. Toch zijn enkele toelichtende opmerkingen op hun plaats.

Een opmerkelijk resultaat van het geluksonderzoek is dat ons geluksgevoel, ofwel de tevredenheid met het leven in het algemeen, een opvallend grote persoonsgebonden factor kent. Ieder mens blijkt als het ware een ingebouwd geluksniveau te bezitten. Dit ligt hoger

22 Zie bijvoorbeeld Frey (2011), Gilbert (2006) en Helliwell (2003).

bij een optimist dan bij een pessimist. Anders gezegd: een optimist is iemand met een hoog ingebouwd geluksniveau, terwijl een pessimist het met een veel lager ingebouwd niveau moet stellen. Uit een bekend onderzoek onder eenenige tweelingen kwam naar voren dat dit genetisch bepaalde geluksniveau voor zo'n vijftig procent of meer bepalend is voor de uiteenlopende geluksscores van individuen.²³ Ook uiterlijke schoonheid blijkt bij te dragen aan het geluk van een individu. Deels is sprake van een direct effect, deels is de werking indirect, onder andere doordat fysiek aantrekkelijke mensen betere kansen hebben op de arbeidsmarkt en de huwelijksmarkt.²⁴ Recent onderzoek wijst overigens op een iets lagere bijdrage van de genen dan Lykken en Tellegen vonden.²⁵ Maar, met een bijdrage van ongeveer 33 procent, onderschrijft ook dit onderzoek het belang van erfelijke factoren. Interessant, en passend bij de aangeboren geluksfactor, is ook dat het grootste deel van gelukseffecten na een gebeurtenis dikwijls maar van korte duur is. Er treedt betrekkelijk snel gewenning aan een nieuwe leefsituatie op. Dankzij die gewenning keren mensen weer snel terug tot dichtbij hun oorspronkelijke geluksniveau. Zo maakt het winnen van de hoofdprijs weliswaar extra gelukkig, maar uit onderzoek blijkt dat dit extra geluk meestal snel vervluchtigt. Het omgekeerde geldt evenzeer, ook het negatieve gelukseffect van tegenslag blijkt meestal maar tijdelijk te zijn. Slechts bij ingrijpende persoonlijke gebeurtenissen, zoals het overlijden van een kind, treedt een aanzienlijke daling van het geluksgevoel op die voor het grootste deel blijft bestaan.²⁶

Tot op zekere hoogte bieden de scores in tabel 9.1 steun aan deze zogeheten *setpoint* theorie. De uitkomsten blijken namelijk weinig gevoelig voor de veranderingen in de sociaal-economische omstandigheden in de jaren nul van deze eeuw. De grote rol van het genenpakket, zeker in combinatie met de inzichten van de *setpoint* theorie, heeft een belangrijke implicatie: de mate waarin de overheid structureel invloed uit kan oefenen op het individuele geluksniveau moet niet worden overschat. De mogelijkheden om door beleid een ongelukkige somberaar structureel in een toestand van gelukzaligheid te brengen, zijn (zeer) begrensd. Deze conclusie bevestigt en versterkt de slotsom van onderdeel 9.5. Toch wil dit niet zeggen dat de rol van externe omstandigheden, waaronder dus de omstandigheden die door de overheid kunnen worden beïnvloed, verwaarloosbaar is. Integendeel. Uit de in achterliggend onderzoek gevonden determinanten van geluk komt ook naar voren dat door de overheid beïnvloedbare externe omstandigheden merkbaar van invloed zijn op het gemeten geluksniveau. Overgeërfdde eigenschappen en in de *setpoint* theorie benadrukte factoren zijn lang niet allesbepalend. Ook de uiteenlopende scores in tabel 9.2 voor een groot aantal Europese landen bevatten hiervoor sterke aanwijzingen.

Een opvallende uitkomst van geluksonderzoek is het grote gewicht van de relatieve positie. Veel mensen zijn geneigd bij de beoordeling van hun eigen situatie de situatie van een referentiegroep (familie, collega's, buurt) een grote rol te laten spelen. Hoe meer mensen in termen van statusgoederen achterblijven bij de referentiegroep, des te ongelukkiger zij zijn. Hoge inkomens geven de mogelijkheid om luxe statusgoederen aan te schaffen. Van-

23 Lykken en Tellegen (1996).

24 Hamermesh en Abrevaya (2011).

25 De Neve *et al.* (2010).

26 Gilbert (2006).

wege dit negatieve externe effect van een hoog inkomen op het geluk van de omgeving wordt er wel gepleit voor extra hoge belastingen op deze goederen.²⁷

9.7 Geluksdeterminanten als handvatten voor geluksbeleid?

Kunnen de in onderdeel 9.6 opgesomde geluksdeterminanten een basis zijn voor het voeren van een op heffingen en subsidies gebaseerd nationaal geluksbeleid? Enkele kanttekeningen maken duidelijk dat snelle conclusies hier misplaatst zijn.

Ten eerste. De invloed van de onderscheiden determinanten op het gemiddelde geluksniveau is, binnen relevante grenzen, nogal beperkt.²⁸ Bovendien is de samenhang tussen determinant en geluksniveau niet stabiel maar context-specifiek. Als de context verandert, verandert ook het verband.

Ten tweede. De oorzaak-gevolgrelaties in de gevonden determinant-gelukrelaties zijn lang niet altijd duidelijk. Hebben gelukkige mensen meer vriendschappen? Of maken vriendschappen gelukkiger? Zijn religieuze mensen gelukkiger? Of voelen gelukkige mensen zich meer tot een religie aangetrokken? Beginnen gelukkige mensen eerder een eigen bedrijf? Of stijgt hun geluk pas wanneer ze zelfstandig zijn? En zo verder.

Ten derde. Sommige determinanten hangen, dikwijls op een ingewikkelde manier, met elkaar samen. Er is sprake van *trade-offs*, bijvoorbeeld tussen minder werken (en ‘dus’ meer tijd voor vrijwilligerswerk en, ‘bijgevolg’ een iets gelukkiger leven) enerzijds en een hoger inkomen (en ‘dus’ een iets gelukkiger leven) anderzijds. Een ander voorbeeld is de afweging tussen baanzekerheid van de huidige werknemers (= meer geluk voor de huidige werknemers) en de kansen op toetreding tot de arbeidsmarkt van werkzoekenden (= meer geluk voor de toetreders). Geluk in het ene domein of voor de ene groep individuen kan ten koste gaan van geluk in een ander domein of voor een andere groep individuen.

Ten vierde. Een nauwkeurige analyse van de determinanten van geluk leert dat het streven naar maximaal geluk de overheid in domeinen kan brengen die veel mensen liever voor zichzelf houden, of maatregelen van de overheid vergt die strijdig zijn met andere waarden. Zo laat geluksonderzoek zien dat mensen in een stabiele gezinsrelatie, gemiddeld genomen, hoger scoren op de geluksmeetlat dan mensen zonder zo’n relatie. Betekent dit dat de overheid actief het traditionele huwelijk moet bevorderen? Uit geluksonderzoek blijkt ook dat kinderen per saldo niet bijdragen aan het geluk.²⁹ Mag daaruit afgeleid worden dat de overheid de kinderbijslag kan afschaffen, of actief kinderloosheid moet propageren? Dit zijn retorische vragen. Vermoedelijk zal grotere overheidsbemoeienis op dergelijke terreinen voor veel mensen onaanvaardbaar zijn. De kans is groot dat ingrijpen ze juist ongelukkiger zal maken. Daarmee verschijnt een groter probleem met de gevonden geluksdeterminanten op de radar: tweede en hogere orde-effecten zijn genegeerd.

Ook anderszins zijn de implicaties voor het te voeren geluksbeleid niet altijd gemakkelijk te accepteren. Twee voorbeelden kunnen dit illustreren. Eerste voorbeeld. Uit onderzoek komt naar voren dat onvrijwillige werkloosheid een relatief groot effect heeft op het geluksniveau van de betrokkenen. Onvrijwillig werklozen zijn, gemiddeld genomen, signifi-

27 Zie de bespreking van het boek van Robert Frank (2007) in Leonard (2008).

28 Zie ook Helliwell (2003).

29 Gilbert (2006).

cant ongelukkiger dan mensen met een baan. Tegelijkertijd blijkt het negatieve effect van werkloosheid op geluk af te nemen, naarmate in de omgeving de werkloosheid toeneemt en werkloosheid als norm meer geaccepteerd is.³⁰ Moet het werkgelegenheidsbeleid van de overheid zich dus primair richten op de regio's met een laag werkloosheidscijfer, omdat in die regio's het gelukseffect het grootst is? Tweede voorbeeld. Volgens onderzoek dragen goede sociale voorzieningen *ceteris paribus* nauwelijks of niet bij aan het gemiddelde geluksniveau in een land.³¹ Is dit voldoende reden om de bestaande sociale voorzieningen te versoberen? Zouden de langs deze weg bespaarde middelen – in termen van in geluk uitgedrukte kosten en baten – niet beter anders kunnen worden besteed?

Kortom, de gemeten samenhangen tussen geluk en relevante determinanten ervan verschaffen een vertrekpunt voor een zinvolle en gestructureerde discussie over eventueel te voeren overheidsbeleid gericht op een groter gemiddeld geluk. Maar daarmee staat bepaald niet vast hoe zo'n beleid er precies uit zou moeten zien.

9.8 Conclusies

In dit hoofdstuk draait het om de vraag in hoeverre externe effecten van het economisch handelen, met impact op het 'geluk van de burger', aanleiding kunnen zijn voor overheidsinterventie. Voor het actief voeren dus van expliciet geluksbeleid, door bijvoorbeeld het verstrekken van subsidies op activiteiten die relatief veel bijdragen aan het geluk van mensen en het opleggen van heffingen op activiteiten die relatief veel mensen ongelukkig maken. Voor het voeren van zo'n soort geluksbeleid bestaat vooralsnog onvoldoende aanleiding. Kort samengevat liggen aan mijn conclusie drie overwegingen ten grondslag.

Ten eerste. Sommigen vragen meer aandacht voor de resultaten van geluksonderzoek, omdat zij een eenzijdige gerichtheid van het beleid op economische groei menen te bespeuren.³² Tot op zekere hoogte is hier toch sprake van een misverstand. In politieke discussies domineren dikwijls niet de gevolgen van overheidsmaatregelen voor de groei van het bruto binnenlands product. De ambities blijken vooral te liggen bij zaken als gezondheidszorg, aanleg van infrastructuur, bestrijding van criminaliteit, een schoner milieu, beter onderwijs, het opvangen van gevolgen van de vergrijzing en zo meer. De rol van de economische groei is hierin slechts instrumenteel: een hoger bbp verschaft, via de groei van de belastingopbrengsten, de overheid de middelen om aan de wensen van groepen van burgers tegemoet te komen. De genoemde beleidsterreinen hebben dikwijls impliciet of expliciet met het welzijn en het geluk van groepen burgers te maken, zoals betere ouderenzorg, aanpak van fileleed, het werken aan een veiliger woonomgeving, enzovoort.

Ten tweede. Het lijkt niet gewaagd om te stellen dat mede daarom het gemiddelde geluksniveau in Nederland hoog is. Nederland hoort, in termen van gemiddeld geluk, niet alleen tot de top van Europa, maar ook tot de top van de wereld. Dit betekent tegelijk dat de potentiële winst die aan gemiddeld geluk nog te halen valt, hoe dan ook gering is. Deze laatste conclusie wordt nog eens versterkt door het gegeven dat een aantal belangrijke determi-

30 Clark en Oswald (1994); Stutzer en Lalive (2004).

31 Veenhoven (2000).

32 Layard (2005).

nanten van geluk op terreinen liggen die tot het privé domein behoren. Inbreuk hierop zou vermoedelijk grote negatieve gevolgen voor het welbevinden van de burgers hebben.

Ten derde. Veel uitkomsten van geluksonderzoek zijn bovendien onvoldoende precies en te weinig eenduidig om direct geluksbeleid van af te leiden. De wetenschappelijke discussie is nog lang niet uitgewoed. Een voorbeeld is de discussie over de mate waarin de *setpoint* theorie geldig is. Een ander voorbeeld betreft het effect van geluk op inkomen. Na decennia lang onderzoek bestaat over dit effect nog geen overeenstemming, zelfs niet in kwalitatieve zin.³³ En ook over tweede en hogere orde-effecten van eventuele 'geluksmaatregelen' is nog maar heel weinig bekend. Bijvoorbeeld over het effect op het gemiddelde geluk van de doelgroep van specifiek overheidsbeleid zelf, dat dikwijls gepaard zal gaan met een inbreuk op de privacy. Het gebrek aan echt bruikbare kwantitatieve resultaten pleit eveneens voor grote terughoudendheid bij het gebruik ervan voor beleidsdoeleinden.

Kunnen beleidsmakers de resultaten van geluksbeleid (voorlopig) dus maar beter links laten liggen? Dat zeker niet. Niet alle resultaten zijn slechts voorlopig of dubbelzinnig. Uit geluksmetingen komt bijvoorbeeld naar voren dat het verlies van een kind of partner de achterblijvers evident en structureel ongelukkig maakt. Effectieve maatregelen om de kans op zulke incidenten te voorkomen, bijvoorbeeld door een veiliger verkeer, dragen dus bij aan structurele vergroting van het geluk of het welzijn in de samenleving. Serieuze psychiatrische aandoeningen veroorzaken eveneens veel structureel ongeluk. Preventie en een goede behandeling dragen ook hier bij aan het individuele (en maatschappelijk) welbevinden. Corruptie en gebrek aan wetshandhaving blijken negatief gecorreleerd met geluk.³⁴ Gerichte vragen naar de mate van tevredenheid met overheidsbeleid kunnen de overheid een handvat geven om haar eigen functioneren te verbeteren.

Betrouwbare resultaten van geluksonderzoek kunnen in relevante situaties worden gebruikt. Niet zozeer als basis voor de invoering van specifieke subsidies of heffingen, maar eerder op *ad hoc* basis, als relevant aspect bij de integrale afweging van de voor- en nadelen van beleidsvoorstellen. Tot op zekere hoogte gebeurt dit overigens al. Resultaten van geluksonderzoek kunnen in deze gevallen duidelijkheid verschaffen over de bijdrage van beleidsvoorstellen aan het welzijn van de burgers. Het is dan belangrijk om het extra (positieve) gelukseffect van een maatregel zorgvuldig af te wegen tegen de welvaart die door die maatregel gemist wordt, met inbegrip van eventuele (negatieve) gelukseffecten. Omdat de beschikbare middelen nu eenmaal beperkt zijn, kunnen ook maatregelen met een beoogd gelukseffect immers niet ontsnappen aan een test op baten en kosten.

Literatuur

- Bijl, Rob, Jeroen Boelhouwer, Mariëlle Cloin, en Evert Pommer (red.) (2011), *De sociale staat van Nederland 2011*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Boon, C.A. den, en D. Geeraerts (red.) (2005), *Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal*, 14de druk, Utrecht/Antwerpen: Van Dale Lexicografie

33 Zie de in voetnoot 18 genoemde literatuur.

34 Diener en Seligman (2004).

- Clark, Andrew E., en Andrew J. Oswald (1994), Unhappiness and unemployment, *The Economic Journal*, **104**(424), 648-659
- Davidson, R.J. (2001), Toward a biology of personality and emotion, *Annals of the New York Academy of Sciences*, **935**, 191-207
- Deaton, Angus (2008), Income, health, and well-being around the world. Evidence from the Gallup World Poll, *Journal of Economic Perspectives*, **22**(2), 53-72
- De Neve, Jan-Emmanuel, James H. Fowler, en Bruno S. Frey (2010), *Genes, economics and happiness*, CESifo Working Paper 2946, München: CESifo
- Diener, E. (1984), Subjective well-being, *Psychological Bulletin*, **95**(3), 542-575
- Diener, E., en M. Seligman (2004), Beyond money. Towards an economy of well-being, *Psychological Science in the Public Interest*, **5**(1), 1-31
- Easterlin, Richard A. (1974), Does economic growth improve the human lot? Some empirical evidence, in Paul A. David en Melving W. Reder (red.), *Nations and households in economic growth. Essays in honor of Moses Abramowitz*, New York en Londen: Academic Press, 89-125
- Easterlin, Richard A., Laura Angelescu McVey, Malgorzata Switek, Onnicha Sawangfa, en Jacqueline Smith Zweig (2011), *The happiness-income paradox revisited*, IZA Discussion Paper 5799, Bonn: Institute for the Study of Labor
- Frank, Robert (2007), *Falling behind. How rising inequality harms the middle class*, Berkeley: University of California Press
- Frey, B.S. (2011), Tullock challenges. Happiness, revolutions, and democracy, *Public Choice* **148**(3-4), 269-281
- Gilbert, Daniel (2006), *Stuitten op geluk. Hoe geluk gevonden kan worden*, Amsterdam: Uitgeverij Bert Bakker
- Hagerty, Michael R., en Ruut Veenhoven (2003), Wealth and happiness revisited. Growing wealth of nations *does* go with greater happiness, *Social Indicators Research*, **64**(1), 1-27
- Hamermesh, Daniel S., en Jason Abrevaya (2011), *Beauty is the promise of happiness?*, IZA Discussion Paper 5600, Bonn: Institute for the Study of Labor
- Helliwell, John F. (2003), How's life? Combining individual and national variables to explain subjective well-being, *Economic Modelling*, **20**(2), 331-360
- Kahneman, Daniel (2012), *Ons feilbare denken. Thinking, fast and slow*, 3de druk, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Business Contact
- Kahneman, D., A.B. Krueger, D. Schkade, N. Schwartz, en A. Stone (2004), Toward national well-being accounts, *American Economic Review*, **94**(2), 429-434
- Kesebir, P., en E. Diener (2011), In pursuit of happiness. Empirical answers to philosophical questions, *Perspectives on Psychological Science*, **3**(2), 117-125
- Layard, Richard (2005), *Waarom zijn we niet gelukkig?*, Amsterdam/Antwerpen: Uitgeverij Atlas
- Leonard, Thomas (2008), Robert H. Frank, Falling behind. How rising inequality harms the middle class, *Constitutional Political Economy*, **19**(2), 158-164
- Lepper, Heidi S. (1998), Use of other-reports to validate subjective well-being measures, *Social Indicators Research*, **44**(3), 367-379
- Lykken, David, en Auke Tellegen (1996), Happiness is a stochastic phenomenon, *Psychological Science*, **7**(3), 186-189

- McMahon, D.M. (2006), *Happiness: A history*, New York: Atlantic Monthly Press
- Oswald, Andrew J., en Stephen Wu (2010), Objective confirmation of subjective measures of human well-being. Evidence from the USA, *Science*, **327**(5965), 576-579
- Pronin, E. (2009), The introspection illusion, in M.P. Zanna (red.), *Advances in experimental social psychology*, **41**, 1-67, Burlington: Academic Press
- Ridder, Josje den, Jeanet Kullberg, en Paul Dekker (2012), *Burgerperspectieven 2011/4*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Stevenson, Betsey, en Justin Wolffers (2008), Economic growth and subjective well-being. Reassessing the Easterlin paradox, in: Douglas W. Elmendorf, N. Gregory Mankiw en Lawrence H. Summers, *Brookings Papers on Economic Activity. Spring 2008*, Washington, DC: Brookings Institution Press, 1-87
- Stutzer, Alois, en Bruno S. Frey (2010), *Recent advances in the economics of individual subjective well-being*, IZA Discussion Paper 4850, Bonn: Institute for the Study of Labor
- Stutzer, Alois, en Rafael Lalive (2004), *The role of social norms in job searching and subjective well-being*, IZA Discussion Paper 300, Bonn: Institute for the Study of Labor
- Thaler, R., en C. Sunstein (2008), *Nudge. Improving decisions about health, wealth and happiness*, Londen: Penguin Books
- Veenhoven, Ruut (2000), Well-being in the welfare state. Level not higher, distribution not more equitable, *Journal of Comparative Policy Analysis*, **2**(1), 91-125
- Wilkinson, Will (2007), *In pursuit of happiness research. Is it reliable? What does it imply for policy?*, Cato Policy Analysis 590, Washington, DC: Cato Institute
- Wilson, T.D., J. Meyers, en D.T. Gilbert (2003), 'How happy was I, anyway?' A retrospective impact bias, *Social Cognition*, **21**, 407-432

Register

- Aanvullende ziektekostenverzekering 96
- administratieve lasten 169
- aftrekposten (fiscale -) 161
- Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten 82, 94
- Algemene Ouderdomswet 81
- Algemeen werkloosheidsfonds
 - werkgeverspremie 86
 - werknemerspremie 86
- Algemene subsidieverordening (van VNG) 154
- algemene uitkering
 - uit gemeentefonds 113-114
 - herijking verdeling gemeentefonds 114
 - uit provinciefonds 122
- Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
 - baten, 2001-2011 101
 - lasten, 2001-2011 100
 - functie begeleiding naar gemeente 117
 - premieheffing 94, 102-104
 - sociale verzekering 82, 94
- AOW-gerechtigde leeftijd 67
- arbeidsmarkt 51
- arbeidsparticipatie 158, 166, 169
- arbeidsproductiviteit 39-40
- armoedeval 169
- automatische inflatiecorrectie 59, 102
- automatische stabilisatie (van de economie) 62
- Balansverkorting 159
- bankenbelasting 60, 73
- banktoezicht 44
- baten-lastenstelsel 132
- begrotingsbeleid (van het kabinet-Rutte) 61
- begrotingsdiscipline 68
- begrotingssaldo
 - van decentrale overheden 131-132
 - feitelijk - 58, 63, 72, 79
 - structureel - 35, 58, 63
- beheerstaken (van provincies) 122
- belastingfaciliteiten 160, 175
- belastinguitgaven 139, 157, 163 e.v.
 - toetsingskader 170
 - verantwoording 170
- Bestuursakkoord 2011-2015 111
- Bestuursakkoord Water 125
- Bijdrage in de kosten van kortingen 78, 94
- Bosheffing 102
- Brede Doeluitkering Verkeer en Vervoer 124
- btw(-verhoging) 52, 56, 73, 86, 160, 163, 166
- budgetdisciplinesector 68
- budgetrecht (van het parlement) 173
- Budgettair Kader Zorg 68, 99
- buitensporigtekortprocedure 35, 55
- Catshuispakket 64, 71
- collectieve lasten 58
- collectieve uitgaven 58

Decentralisatie-operaties 112-113
decentralisatie-uitkering(en) 112-113, 122

Economische groei
 • sinds 1990 39
 • structureel 42, 49

economische visies
 • keynesianen 34
 • klassieken 34

eigen risico (in de Zorgverzekeringswet) 95
eigenwoningforfait 163-164
emissiehandelssysteem 185
energiesubsidies 183 e.v.
Europese Centrale Bank 45
Europese schulden crisis 43
evenwichtswerkloosheid 42
externe effecten 183, 203

Feed-in premium 190

feed-in tariff 189

Financiële-verhoudingswet 117

fiscalisering 83, 104

franchise (bij premieheffing voor Awf) 78, 87

Geestelijke gezondheidszorg 104, 106
geluk

- begrip 204-205
- determinanten van - 212-215
- - en economische groei 207-209
- - in Nederland 210
- - en nut 207

geluksbeleid 215-216

gemeentefonds 112, 114 e.v., 119

gemeentelijk belastinggebied 116

Griekenland (en schulden crisis) 46

grondexploitatie (door gemeenten) 129-131

Heffingsgrondslagen (inkomensheffing) 162

heffingskortingen (inkomensheffing) 159, 162, 167

hernieuwbare energie

- subsidie voor - 183
- Europese Richtlijn - 184

Hoogwaterbeschermingsprogramma 126

horizonwetgeving 178

huisartsenzorg 106

hypotheekrenteaftrek 68, 159-160, 164

Inkomensafhankelijke bijdrage (in de Zvw) 59, 84, 88, 95

inkomensheffing 78, 101, 161-162

inkomenssolidariteit (bij zorgverzekeringen) 98

inkomstenbelasting 88, 161

inkomstenbeperkende regelingen 159, 164

inkomstenkader 78

instrumentalisme 157

integratie-uitkering(en) 112-113

Investeringsfonds Landelijk Gebied 124

Jeugdzorg 118

Kapitaaldeckingsstelsel 81

kapitaaleisen (aan bankwezen) 44

kasschuiven 59

kasstelsel 132

kerngegevens

- Nederlandse economie 48
- collectieve financiën 58

koopkrachtplaatjes 87-88

koopkracht(verliezen) 47, 166

kredietcrisis 41

kredietstatus (van Nederland) 35

Lastenverzwaring 52, 60, 71

lobby's (invloed van -) 191

loondispensatie 118

loonbelasting 161

loonsomheffing 90

Macro-economische onevenwichtigheden-procedure 45

medisch-specialistische zorg 106

microlasten(druk) 59
 Milieukwaliteit Elektriciteitsproductie
 (subsidieregeling -) 187
 18 miljard monitor 59, 75
 moreel risico 44, 46

Nationale verklaring EU-uitgaven 144
 naturaverzekering (tegen ziektekosten) 95
 no-claimregeling 108

Omkeerregel 165
 omslagstelsel 81, 102
 onderwijsuitgaven 57
 onroerendezaakbelastingen 115
 ontslagbescherming 51
 ontwikkeltaken (van provincies) 122
 Ouderdomsfonds 82, 97
output gap 49
 overheidsbestedingen 47
 overheidsschuld 61
 overige eigen middelen 115, 124

Pact voor Stabieliteit en Groei 36, 55, 131
 particuliere consumptie 46
 pensioenleeftijd 51
 persoonsgebonden aftrek 163
 persoonsgebonden budget 100
 premieheffing voor de sociale verzekeringen
 (tarieven) 77, 85
 primaire heffingsstructuur 158
 3-procentnorm (voor feitelijk begrotings-
 tekort) 35, 63, 131
 provinciefonds 112, 121 e.v.

R&D-aftrek 57, 178
refundable tax credit 168
 regulerende energiebelasting 186
 rentelasten 66
 restitutieverzekering (voor zorguitgaven)
 95
 rijksbijdragen 77, 82, 97
 ruilvoetmutaties 69

SAFFIER II (macromodel van CPB) 35, 66, 72
 schaalsprong (van Almere) 123
 schijventarief (van de inkomensheffing) 101
 signaalmarge 62
 sociale werkvoorziening 118
 specifieke uitkeringen

- uit gemeentefonds 113, 116
- uit provinciefonds 124

 Stimuleringsregeling Duurzame Energie-
 productie 188
 Stimuleringsregeling Duurzame Energie-
 productie plus 192
 structurele hervormingen 67
 subsidie

- -begrip 138
- -beheer 145 e.v.
- clustering uitvoering 153-155
- Europese - 142-144
- - in rijksbegroting 138-142
- M&O-beleid 151-153
- -proces 145

sunset legislation 178

Toeslagen 167

Uitverdieneffecten 64
 Uniform Subsidiekader 145, 149 e.v.
 uniformering loonbegrip 78, 86

Verantwoord begroten 73, 137
 vergrijzing 51, 78, 100
 vermogensverliezen 47
 vertrouwenseffecten 36, 66
 verzilveringsprobleem 159, 167
 villabelasting 164

Wandelgangenakkoord 56, 70-73
 waterketen 128
 waterschapsfonds 127
 watersysteem 126
 watersysteemheffing (van waterschappen)
 125, 127
 werkgelegenheidsgraad 40

werkloosheid 47
 werkloosheidsval 169
 Wet houdbare overheidsfinanciën 131
 Wet maatschappelijke ondersteuning 97, 99, 117
 Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering 83
 Wet werken naar vermogen 117
 Wet op de werkloosheidsverzekering 83
 woningmarkt 50

Ziekenfondswet 105
 zorgsector 93
 zorgtoeslag 95, 108, 142, 168
 Zorgverzekeringsfonds 95
 Zorgverzekeringswet

- baten, 2001-2011 107
- lasten, 2001-2011 105
- premieheffing 84, 95, 108
- sociale verzekering 82, 94

 zuiveringsheffing (van waterschappen) 125

Deze tiende aflevering van het door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën gepubliceerde *Jaarboek Overheidsfinanciën* houdt het financieel-economische beleid van de overheid kritisch tegen het licht. De eerste vijf hoofdstukken gaan over de gang van zaken in de Nederlandse economie, de stand van de overheidsfinanciën, de sociale zekerheid, de collectief gefinancierde gezondheidszorg en de financiën van de decentrale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen). Het tweede deel bevat bijdragen over enkele specifieke onderwerpen, waarbij door de overheid verstrekte subsidies de rode draad vormen. Aandacht krijgen belangrijke veranderingen bij de (verantwoording over de) uitvoering van subsidieregelingen, subsidies in de vorm van tegemoetkomingen in de belastingwetten en energiesubsidies. Het slothoofdstuk staat stil bij de vraag of de overheid subsidies zou moeten inzetten om burgers gelukkiger te maken.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën* 2012 is bedoeld voor iedereen die geïnteresseerd is in de ontwikkeling van de openbare financiën, professioneel of gewoon uit belangstelling.