

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 3

Deregulering zorgaanbod vereist maatwerk

*M. Varkevisser, R.F.T. Aalbers, E. Dijkgraaf,
S.A. van der Geest en F.T. Schut*

Resultaatverantwoordelijk- heid bij agentschappen: valt er wat te beoordelen?

J.A.M. de Kruijf

Bijstelling afvalbeleid noodzakelijk

E. Dijkgraaf

Beleid bekeken

Hoofdpijnenakkoord kabinet- Balkenende II

C.A. de Kam

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Tijdschrift voor Openbare Financiën

(voortzetting van Openbare Uitgaven)

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën is ontstaan uit een fusie tussen de Stichting IOO en de Nederlandse Vereniging voor Openbare Financiën. De stichting is vernoemd naar prof. dr. Wim Drees (1922-1998), die werkzaam was in de theorie en de praktijk van de openbare financiën. Hij was onder andere waarnemend directeur van het Centraal Planbureau, buitengewoon hoogleraar Openbare Financiën aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, Thesaurier-Generaal bij het Ministerie van Financiën, minister van Verkeer en Waterstaat en lid van de Algemene Rekenkamer.

De Dreesstichting is een particuliere en onafhankelijke non-profit instelling. Met de bevordering van onderzoek, het uitgeven van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* en de organisatie van symposia streeft de Dreesstichting ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* is bestemd voor eenieder die geïnteresseerd is in de economie van de publieke sector en de financiële aspecten van het openbaar bestuur.

Bestuur van de Dreesstichting

Prof. dr. C.A. de Kam (voorzitter), drs. A.P. Ros (secretaris-penningmeester), prof. dr. A.F.P. Bakker, drs. P.J.C.M. van den Berg, drs. C.C.H.J. Driessen, dr. R. Gerritse, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureauredactie

Mevr. drs. A.V. van Drunen

Redactieadres

Erasmus Universiteit Rotterdam
OCFEB, kamer H6-22
T.a.v. drs. A.P. Ros
Postbus 1738
3000 DR Rotterdam
Tel. (010) 408 14 40/408 24 30, fax (010) 408 91 73, e-mail ros@few.eur.nl

Uitgever

Sdu Uitgevers, Den Haag, drs. J.A. Breed

Vormgeving

Villa Y, Den Haag

Zetwerk en opmaak

AZ grafisch serviceburo bv, Den Haag

Druk

Sdu Grafisch Bedrijf bv

Abonnementen

Jaarabonnement voor instellingen: € 95,-
(incl. BTW en verzendkosten)

Jaarabonnement voor particulieren: € 65,-
(incl. BTW en verzendkosten)

Losse nummers: € 20,- (incl. BTW, excl. verzend- en administratiekosten)

Vrienden en donateurs van de Wim Dreesstichting betalen een speciale prijs.

Servicecentrum Uitgevers

Postbus 20014, 2500 EA Den Haag
Tel. (070) 378 98 80, fax (070) 378 97 83, e-mail sdu@sdu.nl

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan het Servicecentrum Uitgevers

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnementen)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Servicecentrum Uitgevers, postbus 20014, 2500 EA Den Haag. Voor informatie over onze leveringsvoorwaarden kunt u terecht op www.sdu.nl. Abonnementen gelden voor minimaal één jaar.

Tijdschrift voor Openbare Financiën verschijnt zes keer per jaar.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003). De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

© 2003 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Deregulering zorgaanbod vereist maatwerk 98

M. Varkevisser, R.F.T. Aalbers, E. Dijkgraaf, S.A. van der Geest en F.T. Schut

**Resultaatverantwoordelijkheid bij agentschappen:
valt er wat te beoordelen? 109**

J.A.M. de Kruijf

Bijstelling afvalbeleid noodzakelijk 120

E. Dijkgraaf

RUBRIEKEN

Beleid bekeken

Hoofdpijnenakkoord kabinet-Balkenende II 131

C.A. de Kam

Verschenen 141

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën 143

Deregulering zorgaanbod vereist maatwerk

M. Varkevisser, R.F.T. Aalbers, E. Dijkgraaf, S.A. van der Geest en F.T. Schut*

Samenvatting

Het Nederlandse zorgstelsel staat aan de vooravond van een grondige herziening. Een succesvolle herziening vereist niet alleen een goed werkende zorgverzekeringsmarkt, maar ook een goed functionerende zorginkoopmarkt. Aangezien binnen de gezondheidszorg verschillende deelmarkten met elk hun eigen specifieke kenmerken bestaan, kan de optimale marktordening per markt verschillen. Maatwerk is dus vereist. In het eerste gedeelte van dit artikel presenteren we een analysekader dat we met het oog hierop hebben ontwikkeld. Door systematisch vier stappen te doorlopen laat dit kader zien welke vormen van marktfalen voor de betreffende markt relevant zijn, wat de gevolgen hiervan kunnen zijn voor de publieke belangen en op welke gebieden specifieke regelgeving noodzakelijk is. De praktische toepasbaarheid van ons analysekader illustreren we in het tweede gedeelte van het artikel aan de hand van een casestudy voor de markt voor hartchirurgie. Ten aanzien van deze deelmarkt concluderen we dat er geen economische argumenten bestaan om de huidige capaciteitsplanning te handhaven, mits er met behulp van specifieke regelgeving een adequaat uniform kwaliteitsbeoordelingssysteem is gerealiseerd. Zorgverzekeraars bezitten dan in principe voldoende keuzemogelijkheden en onderhandelingsmacht om misbruik van marktmacht en aanbodgeïnduceerde vraag te voorkomen. Vergaande deregulering is echter alleen verstandig als het functioneren van deze deelmarkt niet verstoord wordt door het slecht functioneren van andere deelmarkten, zoals de opleidingsmarkt voor medisch specialisten.

Trefwoorden

zorgstelsel, marktordening, deregulering, publieke belangen

1 Inleiding

Het Nederlandse zorgstelsel staat aan de vooravond van een grondige herziening. In het hoofdlijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II wordt onomwonden vastgesteld dat het huidige stelsel dringend aan vervanging toe is:¹ “Kwaliteit en kwantiteit van de zorg schieten te vaak tekort, terwijl de kosten explosief stijgen. (...) De centrale aanbodsturing is vastgelopen en wordt zo snel als verantwoord is vervangen door geregleerde marktwerking. (...) Eigen verantwoordelijkheid en initiatief van partijen in de zorg komt voorop te staan.”

In de discussies over het nieuwe zorgstelsel gaat de aandacht tot op heden vooral uit naar de vormgeving van de zorgverzekeringsmarkt, terwijl de voorwaarden voor deregulering van het

* De auteurs zijn allen verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Marco Varkevisser, Rob Aalbers, Elbert Dijkgraaf en Stéphanie van der Geest zijn werkzaam bij het Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB), Erik Schut bij het instituut Beleid & Management Gezondheidszorg (iBMG).

¹ Zie de bladzijden 7 en 8 van *Meedoen, meer werk en minder regels: hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD en D66* (www.regering.nl).

zorgaanbod minder prominent aan bod komen.² Voor een succesvolle stelselherziening is een goed functionerende zorginkoopmarkt echter cruciaal. Aangezien binnen de gezondheidszorg verschillende deelmarkten met elk hun specifieke economische kenmerken bestaan, kan de meest geëigende marktordening per deelmarkt verschillen. Met andere woorden, maatwerk is vereist. In dit artikel presenteren we een analysekader dat we met het oog hierop hebben ontwikkeld. De praktische toepasbaarheid ervan illustreren we aan de hand van een casestudy die betrekking heeft op de markt voor hartchirurgie.

2 Van aanbodsturing naar vraagsturing

2.1 Koerswijziging

Van begin jaren tachtig tot 2000 heeft de overheid in toenemende mate aanbod en prijzen in de zorgsector aan banden gelegd. Deze aanbod- en prijsregulering oefende weliswaar een matigende invloed uit op de kostenontwikkeling, maar bood tevens onvoldoende prikkels voor een kwalitatief goede en doelmatig functionerende zorgverlening. Mede onder druk van groeiende maatschappelijke kritiek op de steeds langere wachtlijsten en de verschraling van de zorgverlening, besloot de overheid in 2000 tot een radicale koerswijziging: de aanbodregulering werd vervangen door een open-einderegeling. Behalve door maatschappelijke onvrede werd deze koerswijziging ook ingegeven door rechtelijke uitspraken in zowel binnen- als buitenland die een bom legden onder het bestaande beleid van aanbodsturing. Zo oordeelde de nationale rechter in 1999 dat verzekerden ten aanzien van de sociale-ziektekostenverzekeringen (AWBZ en ZFW) recht hebben op zorgverlening binnen redelijke termijnen en dat deze zorg hen niet om budgettaire redenen mag worden onthouden. In aanvulling hierop concludeerde het Europese Hof van Justitie medio 2001 dat ziekenfonds-verzekerden desnoods aanspraak kunnen maken op zorg van niet-gecontracteerde (buitenlandse) zorgaanbieders, mits hiervoor vooraf toestemming aan hun ziekenfonds is gevraagd en verkregen. Recentelijk heeft het Hof zelfs bepaald dat voor eenvoudige medische dagbehandelingen die in het buitenland worden verricht een dergelijke toestemmingseis niet van kracht is.

2.2 Exploderende zorguitgaven

Sinds de invoering van het zogenaamde 'boter-bij-de-vis'-principe in 2000 zijn de uitgavenplafonds voor zorgaanbieders *de facto* afgeschaft. Iedere extra zorgverlening (boven de budgetafspraken) levert de zorginstellingen sindsdien namelijk extra geld op. Behalve een verkorting van de wachtlijsten heeft deze beleidswijziging ook geleid tot een ware explosie van de zorguitgaven.³ De rem op het zorgaanbod is weggehaald, zonder dat er aan de vraagkant effectieve prikkels en instrumenten voor een doelmatig gebruik van voorzieningen zijn ingevoerd. Hoewel al reeds 15 jaar wordt geprobeerd om zorgverzekeraars adequate prikkels en instrumenten te geven om namens hun verzekerden te gaan optreden als kosten- en kwaliteitsbewuste inkopers van zorg, zijn de resultaten hiervan tot op heden onvoldoende. De ongeremd stijgende zorguitgaven onderstrepen de noodzaak om haast te maken met de daadwerkelijke invoering van zo'n model van gereguleerde concurrentie.

2 Zie bijvoorbeeld CPB (2003).

3 Zie Schut (2003).

2.3 Gereguleerde concurrentie

De nota *Vraag aan bod* die op 6 juli 2001 naar de Tweede Kamer is gezonden geeft aan dat de beoogde vernieuwing van het zorgstelsel langs twee onderling samenhangende sporen verloopt.⁴ Het eerste spoor betreft de veranderingen in de sturing van de zorg en de verdeling van verantwoordelijkheden: een omslag van aanbodsturing naar vraagsturing. Het tweede spoor heeft betrekking op de aanpassingen van het verzekeringsstelsel die essentieel zijn voor dit nieuwe sturingsmodel.

In het nieuwe zorgstelsel moeten partijen op decentraal niveau een grotere beleids- en beslissingsruimte krijgen en dient de overheid een stap terug te doen. Het introduceren van meer vrijheidsgraden moet leiden tot een meer zelfregulerend systeem met adequate prikkels voor zowel verzekeraars, verzekerden als zorgverleners. Met het oog hierop moeten de verantwoordelijkheden tussen zorgverzekeraars, -aanbieders en de overheid worden herverdeeld:

- zorgverzekeraars dienen de regie over een goede organisatie van de zorg te voeren en zijn derhalve verantwoordelijk voor een doelmatige inkoop van de benodigde zorg;
- zorgaanbieders zijn tot op zekere hoogte autonoom en dus zelf verantwoordelijk voor beslissingen betreffende prijzen, contracten, toetreding en (des)investeringen;
- de overheid is en blijft eindverantwoordelijk voor het borgen van de publieke belangen.

Naast deze herverdeling van verantwoordelijkheden behelst de overgang van aanbod- naar vraagsturing het introduceren van marktwerking binnen door de overheid gestelde voorwaarden. Dit staat bekend onder de term gereguleerde concurrentie. De overheid blijft als hoeder van het publieke belang dus een belangrijke rol spelen, maar haar rol verandert van planner naar kadersteller en toezichthouder. Consumenten kunnen op de *zorgverzekeringsmarkt* periodiek uit verschillende risicodragende zorgverzekeraars kiezen. Deze verzekeraars sluiten vervolgens op de *zorginkoopmarkt* selectief contracten met zorgaanbieders waarin afspraken worden gemaakt over prijs, kwaliteit en/of hoeveelheid van de te leveren zorg. De daadwerkelijke zorgverlening vindt uiteindelijk plaats op de *zorgverleningsmarkt*. Zorgverzekeraars kunnen op deze markt hun verzekerden financieel prikkelen om te kiezen voor de zorgaanbieders waarmee zij een voorkeurscontract hebben afgesloten – de zogeheten *preferred providers*.

In de discussies over het nieuwe zorgstelsel gaat de meeste aandacht tot nu toe uit naar de precieze vormgeving van de zorgverzekeringsmarkt. Voor het slagen van de voorgenomen stelselherziening is het echter minstens zo belangrijk dat zorgvuldig wordt nagedacht over de vormgeving van de zorginkoopmarkt. Binnen de gezondheidszorg bestaan verschillende deelmarkten met elk hun eigen specifieke economische kenmerken, zodat de kans op markt- en overheidsfalen van markt tot markt kan verschillen. Waar op de ene deelmarkt weinig of zelfs geen regulering noodzakelijk is om de publieke belangen te borgen, kan op een andere deelmarkt juist het tegenovergestelde het geval zijn. Deregulering van het zorgaanbod vereist derhalve maatwerk.

3 Een analysekader voor de curatieve zorg

Om antwoord te kunnen geven op de vraag welke marktordening voor een specifieke deelmarkt het meest geëigend is, hebben we in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) een analysekader voor de curatieve zorg ontwikkeld.⁵ Dit kader laat zien op welke manier de publieke belangen bij de introductie van gereguleerde concurrentie in het geding kunnen komen

⁴ Zie Tweede Kamer (2000-2001).

⁵ Zie Aalbers *et al.* (2003).

als gevolg van marktfalen en op welke manier de overheid dit eventueel kan voorkomen. Het analysekader kent vier stappen. In de *eerste stap* worden de relevante publieke belangen geïdentificeerd. Ten aanzien van de curatieve zorg betreft dit de kwaliteit, de toegankelijkheid (bestaande uit bereikbaarheid en beschikbaarheid), de microbetaalbaarheid (bestaande uit technische, allocatieve en dynamische doelmatigheid) en de macrobetaalbaarheid (totale collectieve uitgaven).

Vervolgens wordt in de *tweede stap* aan de hand van specifieke marktkenmerken de kans op marktfalen ingeschat. We onderscheiden negen economische kenmerken die tot drie verschillende vormen van marktfalen kunnen leiden (misbruik van marktmacht, onderinvesteringen en een zogeheten varkenscyclus):⁶

- 1 De omvang van de relevante markt. Over het algemeen geldt dat naarmate de omvang van de relevante markt afneemt, er plaats is voor minder aanbieders. Op markten die qua omvang slechts ruimte bieden aan een beperkt aantal aanbieders kan relatief snel sprake zijn van marktmacht.
 - 2 De aanwezigheid en de omvang van schaalvoordelen. Als een toeneming van de productie tot lagere gemiddelde kosten of een hogere kwaliteit leidt, dan is er sprake van schaalvoordelen. Het potentiële aantal aanbieders op een markt is sterk afhankelijk van de omvang van dergelijke schaaffecten. Als de schaalvoordelen ten opzichte van de omvang van de relevante markt relatief groot zijn, dan is er slechts ruimte voor een beperkt aantal aanbieders. Op dergelijke markten zal relatief snel sprake zijn van marktmacht.
 - 3 De aanwezigheid en omvang van synergievoordelen. Wanneer het gezamenlijk aanbieden van twee of meer verschillende producten tot lagere kosten of een betere kwaliteit leidt, is er sprake van synergievoordelen. Net als schaalvoordelen kunnen ook synergievoordelen ervoor zorgen dat op een markt slechts plaats is voor een beperkt aantal aanbieders, zodat het risico van marktmacht aanwezig is.
 - 4 De betwistbaarheid van de markt. Er is sprake van een perfect betwistbare markt als zowel toe- als uittreding vrij is. Toetreding tot de markt is vrij wanneer de kosten van een nieuwe aanbieder niet hoger zijn dan de kosten van de zittende aanbieder(s). Vrije uittreding wil zeggen dat een aanbieder bij het verlaten van de markt alle bij toetreding gemaakte kosten weer kan terugverdienen. Wanneer een markt in onvoldoende mate betwistbaar is, kunnen nieuwe aanbieders niet tot de markt toetreden. Dit kan zittende aanbieders marktmacht verschaffen.
 - 5 Het belang van specifieke kapitaalgoederen. Dit betreft menselijk en fysiek kapitaal dat dusdanig specifiek van karakter is, dat de alternatieve gebruiksmogelijkheden zeer beperkt zijn of een veel lager rendement kennen. Als op een markt forse investeringen in specifieke kapitaalgoederen vereist zijn, kan dit tot onderinvesteringen leiden. Er wordt dan te weinig geïnvesteerd, omdat het onzeker is of de (verzonken) investeringskosten in voldoende mate kunnen worden terugverdiend.
 - 6 De mate waarin eigendomsrechten kunnen worden gespecificeerd. Net als bij specifieke kapitaalgoederen het geval is, kan ook een gebrekkige specificatie van eigendomsrechten tot onderinvesteringen leiden. Wanneer de eigendomsrechten onvoldoende zijn gespecificeerd, is het namelijk onzeker of aanbieders de kosten van hun investeringen kunnen terugverdienen. Deze problematiek is met name relevant voor investeringen in menselijk kapitaal (zoals het opleiden en bijscholen van personeel).
- 6 Aangezien deze kenmerken in de tijd aan verandering onderhevig kunnen zijn, kan marktfalen zowel tijdelijk als permanent van karakter zijn. Met name de ontwikkelingsfase waarin een markt zich bevindt kan van groot belang zijn. Zo geldt voor nieuwe medische technieken dat in de experimentele fase de marktkenmerken veelal aanzienlijk anders zijn dan in de latere fase van 'volwassenheid'. Voor dynamische markten geldt dan ook dat het analysekader regelmatig opnieuw moet worden doorlopen.

- 7 De kans op een varkenscyclus. Naarmate de tijd die verstrijkt tussen de investeringsbeslissing en het daadwerkelijke effect daarvan toeneemt, wordt de kans op een zogeheten varkenscyclus groter. Wanneer ten aanzien van dergelijke investeringen aanbieders het gedrag van hun concurrenten niet goed schatten en/of de marktvraag onverwacht verandert, kan een situatie ontstaan waarin tekorten en overschotten elkaar afwisselen.
- 8 Het bestaan van informatieproblemen. In principe kunnen twee typen informatieproblemen onderscheiden worden. Informatie kan ofwel onvolledig ofwel asymmetrisch verdeeld zijn. In het eerste geval komen markttransacties niet of slechts heel moeizaam tot stand. In het tweede geval beschikt de ene partij (vrager of aanbieder) over meer informatie dan de andere partij, zodat er sprake is van marktmacht.
- 9 De verdeling van onderhandelingsmacht. Als de onderhandelingsmacht onevenwichtig verdeeld is over de vraag- en aanbodzijde van de markt bezitten de vragers of de aanbieders marktmacht. Om misbruik van deze marktmacht te voorkomen moet gezorgd worden voor voldoende 'countervailing power'.

Nadat een inschatting is gemaakt van bovenstaande kenmerken, staat in de *derde stap* de vraag centraal welke gevolgen vergaande deregulering zou hebben voor de publieke belangen. In deze stap wordt uitgegaan van de denkbeeldige situatie waarin er sprake is van een vrije markt met een rolverdeling tussen partijen zoals die in het beoogde sturingsmodel van geregleerde concurrentie is beschreven. Dit betekent onder andere dat we ervan uitgaan dat de zorgverzekeringsmarkt goed functioneert (voldoende concurrerend is).⁷ Op deze manier kan bij wijze van gedachte-experiment worden geïnventariseerd welke vormen van marktfalen voor de desbetreffende deelmarkt relevant zijn en welke effecten dit kan hebben voor de publieke belangen. In tabel 1 is te zien op welke wijze de verschillende vormen van marktfalen (misbruik van marktmacht, onderinvesteringen en het bestaan van een varkenscyclus) de publieke belangen kunnen schaden. Zo kunnen zorgaanbieders met marktmacht bijvoorbeeld ongestraft een ongewenste prijs-kwaliteitverhouding hanteren (te hoge prijzen of een te lage kwaliteit) en brengen onderinvesteringen onder andere het gevaar van een structurele ondercapaciteit met zich mee.

Wanneer uit de derde stap van het analysekader naar voren komt dat deregulering de publieke belangen in gevaar brengt, komt in de *vierde stap* de vraag aan de orde op welke wijze de overheid in dat geval op een markt kan ingrijpen. De overheid kan met specifieke regelgeving namelijk proberen de aanwezige vorm(en) van marktfalen te corrigeren, zodat de introductie van geregleerde concurrentie toch mogelijk is. In principe kan de overheid op drie verschillende manieren in de markt ingrijpen. Ze kan veranderingen aanbrengen in de structuur van de markt (bijvoorbeeld verticale integratie of opsplitsing stimuleren), in de wijze van concurrentie (bijvoorbeeld concurrentie om de markt of door vergelijking te introduceren) en in de marktuitskomsten (bijvoorbeeld door het verplicht stellen van een uniform kwaliteitssysteem). Bij de keuze van de juiste oplossingsrichting biedt de gemaakte inschatting van de marktkenmerken belangrijke aanknopingspunten. Zo dient bij een geringe betwistbaarheid het slechten van bestaande toetredingsbarrières voorop te staan, terwijl bij eventuele informatieproblemen het opzetten van een uniform kwaliteitssysteem voor de hand ligt.

Voor elke vorm van regelgeving moet overigens nadrukkelijk rekening worden gehouden met mogelijk overheidsfalen. De belangrijkste oorzaken van overheidsfalen zijn informatieproblemen en

⁷ De vraag langs welke weg een dergelijke situatie kan worden bereikt, blijft hier buiten beschouwing.

de daaruit voortvloeiende principaal-agentproblemen. De uiteindelijke keuze voor de 'beste' vorm van regelgeving is – vanuit economisch perspectief – het resultaat van een afweging tussen de baten (het corrigeren van marktfalen) en de kosten (overheidsfalen) van de verschillende vormen van overheidsingrijpen.

Tabel 1. Mogelijke effecten marktfalen op de publieke belangen

	Micro-betaalbaarheid			Macro-betaalbaarheid	Kwaliteit	Toegankelijkheid	
	Technische doelmatigheid	Allocatieve doelmatigheid	Dynamische doelmatigheid			Bereikbaarheid	Beschikbaarheid
Misbruik van marktmacht	Onvoldoende prikkels om tegen de laagste kosten te produceren	Onvoldoende prikkels voor juiste prijs-kwaliteit-verhouding	Onvoldoende prikkels voor innovatie	Te hoge prijzen	Onvoldoende prikkels voor juiste kwaliteits-niveau	Onvoldoende prikkels voor goede spreiding	Beperking volume → langere wachttijden
Onder-investeringen	Investeringen in verkeerde productie-middelen		Te weinig innovatie	Structurele ondercapaciteit → te hoge prijzen Te weinig innovatie → toekomst: te hoge prijzen	Te hoge werkdruk door structurele ondercapaciteit en inzet verkeerde productie-middelen	Structurele ondercapaciteit	Structurele ondercapaciteit
Varkenscyclus		Tijdelijke tekorten en overschotten → ongewenste prijs-kwaliteit-verhouding		Tijdelijke tekorten → te hoge prijzen Tijdelijke overschotten → aanbodgeïnduceerde vraag	Te hoge werkdruk door tijdelijke ondercapaciteit	Tijdelijke ondercapaciteit	Tijdelijke ondercapaciteit

4 Casestudy: de markt voor hartchirurgie

4.1 Publieke belangen

We illustreren de praktische toepasbaarheid van het analysekader aan de hand van een casestudy voor de markt voor hartchirurgie.⁸ Hartchirurgie valt momenteel onder de Wet op bijzondere medische verrichtingen (WBMV). Deze wet is met name bedoeld voor medische verrichtingen die nog in ontwikkeling zijn. Voor hartchirurgie is artikel 2 van de WBMV van toepassing, wat betekent dat het aanbod ervan moet worden afgeremd en geconcentreerd op een beperkt aantal locaties. In de toelichting bij het *Planningsbesluit bijzondere interventies aan het hart* staat te lezen:⁹ “De toepassing van bijzondere interventies aan het hart in Nederland heeft aanmerkelijke consequenties op medisch, ethisch, maatschappelijk, juridisch en financieel gebied. Het is daarom wenselijk en noodzakelijk zorg te dragen voor een beheerste en gereguleerde toepassing van de bijzondere interventies aan het hart.”

⁸ Zie Aalbers *et al.* (2003) en Varkevisser *et al.* (2003) voor een meer uitgebreide analyse van deze markt en enkele andere case studies.

⁹ Zie Ministerie van VWS (1997).

Derhalve is voor ziekenhuizen een vergunning vereist om openhartoperaties en dotterbehandelingen te mogen uitvoeren. Momenteel kent ons land 13 zogeheten hartcentra. Bij de capaciteitsplanning is met het oog op de publieke belangen kwaliteit en bereikbaarheid een minimum- en maximumschaalgrootte van hartcentra vastgesteld en wordt een voldoende spreiding over Nederland nagestreefd.

Uit een evaluatie van de WBMV blijkt dat de meeste verrichtingen die momenteel onder artikel 2 vallen, nauwelijks nog als 'in ontwikkeling' te typeren zijn.¹⁰ Dit geldt zeker ook voor de meeste vormen van hartchirurgie. In 2002 heeft de toenmalige minister van VWS Borst dan ook aangegeven de bijzondere interventies aan het hart onder de loep te willen nemen en indien mogelijk te dereguleren.¹¹ In dat kader is het interessant om te zien of de markt voor hartchirurgie volgens ons analysekader nu reeds aan de voorwaarden voor vergaande deregulering voldoet, of dat specifieke regelgeving noodzakelijk is.

4.2 Inschatten kenmerken

De relevante geografische markt voor Nederlandse hartcentra is naar verwachting gelijk aan heel Nederland.¹² Weliswaar willen patiënten natuurlijk het liefst zo dicht mogelijk bij huis behandeld worden, maar het lijkt voor complexe operaties onwaarschijnlijk dat deze voorkeur tot het bestaan van verschillende regionale markten leidt. De *omvang van de relevante markt* bedraagt ongeveer 15.000 openhartoperaties en 16.000 dotterbehandelingen per jaar en deze aantallen nemen naar verwachting de komende jaren sterk toe (tot respectievelijk 19.000 en 21.000 in 2005).

Ten aanzien van de kosten en de kwaliteit van hartchirurgie lijkt geen sprake te zijn van omvangrijke *schaaleffecten*.¹³ Wel is volgens de Gezondheidsraad om kwaliteitsredenen per hartcentrum een minimum van 750 openhartoperaties en 500 dotterbehandelingen per jaar vereist. Niet alleen moet een specialist ieder jaar een bepaald aantal behandelingen uitvoeren om zijn of haar vaardigheden op peil te houden, ook zijn per hartcentrum minimaal vijf specialisten nodig om de continuïteit van het aanbod te kunnen handhaven, voldoende mogelijkheden te realiseren voor subspecialisatie en voldoende routine in alle geledingen te kunnen opbouwen en onderhouden.¹⁴ De empirische onderbouwing van de genoemde aantallen is echter marginaal. Voor het opbouwen van voldoende ervaring en het onderhouden van hun vaardigheden is het bovendien niet noodzakelijk dat artsen al hun operaties in hetzelfde hartcentrum verrichten.

Voor zover ons bekend zijn geen empirische studies voorhanden die betrekking hebben op mogelijke *synergie-effecten* tussen hartchirurgie en overige typen van zorg. Uit onderzoek dat betrekking heeft op andere typen van zorg blijkt dat binnen ziekenhuizen mogelijk wel sprake is van synergie-effecten (bijvoorbeeld tussen de specialismen gynaecologie en chirurgie), maar dat het bestaan ervan niet eenduidig kan worden aangetoond.¹⁵ Het lijkt derhalve – mede gelet op het specifieke karakter van hartchirurgie – niet waarschijnlijk dat dergelijke effecten op de markt voor hartchirurgie een grote rol spelen.

¹⁰ Zie ZonMw (2001).

¹¹ Zie Tweede Kamer (2001-2002).

¹² Ervaringen wijzen uit dat de belangstelling van Nederlandse patiënten voor hartoperaties in het buitenland over het algemeen niet erg groot is. Zie bijvoorbeeld het bericht 'Nijmegen stopt met hartoperaties in Duitsland' in NRC Handelsblad van 7 april 2003.

¹³ Zie bijvoorbeeld Shahian *et al.* (2001) en Nallamothu *et al.* (2001).

¹⁴ Zie Gezondheidsraad (1995).

¹⁵ Zie bijvoorbeeld Prior (1996).

De markt voor hartchirurgie is naar onze mening in voldoende mate *betwistbaar*. Allereerst onder vinden eventuele nieuwe hartcentra geen kostennadelen ten opzichte van bestaande aanbieders van hartchirurgie. Daarnaast lijkt ook uittreding vrij te zijn, aangezien de bij toetreding gemaakte kosten bij het verlaten van de markt (grotendeels) kunnen worden terugverdiend. Om bijzondere interventies aan het hart te kunnen aanbieden zijn voor ziekenhuizen namelijk geen omvangrijke investeringen in *specifieke kapitaalgoederen* vereist. Het benodigde fysieke kapitaal is grotendeels alternatief aanwendbaar of op een 'tweedehandsmarkt' te verkopen, terwijl het benodigde menselijk kapitaal op de (internationale) arbeidsmarkt kan worden aangetrokken en afgestoten.

Wanneer op de arbeidsmarkt echter onvoldoende gekwalificeerd medisch personeel voorhanden is, moeten hartcentra hun personeel (gedeeltelijk) zelf opleiden. Dit hoeft niet tot onderinvesteringen te leiden, omdat de *eigendomsrechten* in principe contractueel kunnen worden gespecificeerd. Ook met betrekking tot innovaties geldt dat naar verwachting geen grote kans op onderinvesteringen bestaat. Weliswaar zijn nieuwe behandeltechnieken (vrijwel) niet te patenteren, maar daar staat tegenover dat een tekortschietende innovativiteit de concurrentiepositie van hartcentra in negatieve zin kan beïnvloeden.

Aangezien de vraag naar bijzondere interventies aan het hart zich volgens een redelijk stabiel patroon ontwikkelt en een gewenste uitbreiding van de behandelcapaciteit relatief snel valt te realiseren, is de dreiging van een *varkenscyclus* op de markt voor hartchirurgie niet reëel.¹⁶

Voor de introductie van vraagsturing is het cruciaal dat zorgverzekeraars en patiënten zicht hebben op de kwaliteitsverschillen die tussen hartcentra onderling bestaan. Gezien de complexiteit van het aangeboden product en het feit dat alleen de relatief goed presterende hartcentra er baat bij hebben om hun prestaties inzichtelijk en vergelijkbaar te maken, kan deregulering tot *informatieproblemen* leiden. In dat geval beschikken de zorgverzekeraars over onvoldoende *onderhandelingsmacht* om effectief met aanbieders van hartchirurgie te kunnen onderhandelen. Dergelijke informatieproblemen zijn echter niet onoverkomelijk. Hoewel momenteel nauwelijks zicht bestaat op de prijs-kwaliteitverhouding van de verschillende hartcentra in Nederland, kan specifieke regelgeving de transparantie aanzienlijk vergroten. In paragraaf 4.4 komen we hierop terug.

4.3 Marktfalen en publieke belangen

Gezien de omvang van de markt, de afwezigheid van substantiële schaal- en synergie-effecten en de mate van betwistbaarheid biedt de Nederlandse markt voor hartchirurgie naar verwachting ruimte aan voldoende aanbieders voor effectieve concurrentie. Daar staat echter tegenover dat informatieproblemen de individuele hartcentra marktmacht kunnen verschaffen. Zolang de prestaties van de verschillende aanbieders onvoldoende met elkaar vergeleken kunnen worden, zijn zorgverzekeraars en hun verzekerden namelijk niet in staat om een bewuste keuze te maken. Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de publieke belangen micro-betaalbaarheid, kwaliteit en macro-betaalbaarheid:

- hartcentra ondervinden onvoldoende prikkels om doelmatig te opereren;
- hartcentra ondervinden onvoldoende prikkels om de gewenste kwaliteit te leveren;

¹⁶ Hierbij moet worden opgemerkt dat de lange opleidingsduur van medisch specialisten wel het gevaar van tijdelijke tekorten en overschotten met zich meebrengt. Wanneer deze vorm van marktfalen op de opleidingsmarkt niet of in onvoldoende mate wordt gecorrigeerd (bijvoorbeeld als gevolg van de afwezigheid van een onafhankelijk planningsorgaan), dan werkt dit door op de markt voor hartchirurgie.

- hartcentra kunnen ongestraft te hoge prijzen in rekening brengen; en
- zorgverzekeraars zijn onvoldoende in staat om aanbodgeïnduceerde vraag te voorkomen.¹⁷

4.4 Noodzakelijke regelgeving

In de vorige paragraaf is aangegeven dat hartcentra als gevolg van informatieproblemen marktmacht kunnen bezitten. Teneinde dit te voorkomen en de introductie van vraagsturing mogelijk te maken, is het cruciaal een uniform kwaliteitssysteem op te zetten. Aangezien het niet waarschijnlijk is dat een dergelijk systeem op vrijwillige basis van de grond komt – de relatief slecht presterende hartcentra hebben immers geen enkele prikkel om mee te werken – is specifieke regelgeving op dit gebied noodzakelijk.¹⁸ Uniforme registratie van prestaties moet wettelijk verplicht worden gesteld, waarna het van belang is de verzamelde gegevens onderling vergelijkbaar te maken door te corrigeren voor de invloed van exogene factoren (zoals de ernst van de behandelde aandoeningen en de leeftijd van patiënten). Ook moet voorkomen worden dat aanbieders hun prestaties kunnen verbeteren door behandeling van de meest risicovolle patiënten – over het algemeen betreft dit de patiënten die het meest ziek zijn – te vermijden. Uit onderzoek blijkt dat de introductie van verplichte ‘report cards’ over de kwaliteit van hartoperaties in New York en Pennsylvania tot een zodanige selectie van patiënten door ziekenhuizen heeft geleid, dat de kwaliteit van de zorg per saldo is afgenomen.¹⁹ Door ook de gezondheidstoestand van patiënten die nog op een behandeling wachten bij de prestatiebeoordeling van hartcentra te betrekken, kan de prikkel voor risicoselectie worden verminderd.

De gecorrigeerde prestaties moeten vervolgens inzichtelijk worden gemaakt voor zorgverzekeraars en patiënten. Het verdient echter geen aanbeveling prestatie-indicatoren van individuele artsen openbaar te maken. Ten eerste is het aantal observaties op individueel niveau vaak te gering om de kwaliteit van de zorg op methodologisch verantwoorde wijze te meten. Ten tweede geeft het artsen een maximale prikkel voor risicoselectie. Ten derde bestaat het risico dat de meeste patiënten – ook degenen met een relatief beperkt risico – enkel en alleen door de beste artsen behandeld willen worden en dit kan tot lange wachtlijsten leiden. Wanneer patiënten als gevolg van dergelijke wachtlijsten te maken krijgen met complicaties of wellicht zelfs overlijden, dan leidt de introductie van een uniform kwaliteitssysteem ertoe dat de geobserveerde kwaliteit afneemt in plaats van toeneemt. Aangezien patiënten (veelal) niet in staat zijn om hun risico's goed te schatten en beschikbare kwaliteitsinformatie goed te interpreteren, is het daarom beter de prestaties per hartcentrum – dat wil zeggen per ziekenhuis of maatschap – inzichtelijk te maken. Dit heeft tevens als voordeel dat individuele artsen eerder bereid zijn om aan het systeem mee te werken. Om te voorkomen dat een hartcentrum met één zeer goede specialist en enkele relatief slecht presterende artsen als onevenredig goed bekend komt te staan, is het dan wel wenselijk om ook een spreidingsmaatstaf van de prestaties op te nemen. De prestatie-indicatoren van individuele artsen kunnen vervolgens door de hartcentra worden gebruikt om hun eigen prestaties te beoordelen, verbeterpunten te identificeren en

¹⁷ Er is sprake van aanbodgeïnduceerde vraag als hartcentra meer operaties verrichten dan medisch gezien noodzakelijk is (ruimere indicatiestelling).

¹⁸ De Nederlandse situatie is hiervoor illustratief. Hoewel de Gezondheidsraad de betrokken beroepsgroepen reeds vele jaren geleden heeft opgeroepen “alles in het werk te stellen om te komen tot een landelijke registratie van patiëntgegevens omtrent indicatiestelling, behandeling en resultaten, en follow-up” (Gezondheidsraad, 1995, p. 91) is hier tot op heden nog geen gehoor aan gegeven.

¹⁹ Zie Dranove *et al.* (2003).

de taken intern zo efficiënt mogelijk te verdelen. Tevens kan de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) deze gegevens gebruiken om misstanden op individueel niveau te voorkomen. Uit onderzoek blijkt dat de combinatie van externe informatie op het niveau van de 'provider organization' (het hartcentrum) en interne informatie op het niveau van de 'individual provider' (de hartchirurg) een positief effect heeft op de kwaliteit van zorg.²⁰

De introductie van een uniform kwaliteitssysteem kan gepaard gaan met overheidsfalen. Dit is met name het geval als de overheid er niet in slaagt om adequate kwaliteitsindicatoren te ontwikkelen of als zij onvoldoende aandacht besteedt aan het gevaar van risicoselectie. Dranove *et al.* (2003) laten zien dat een verkeerd opgezet kwaliteitssysteem tot een verslechtering van de zorg voor patiënten met een hoog risico op hartfalen kan leiden. Het is daarom cruciaal dat de benodigde regelgeving vooraf goed wordt doordacht. Wanneer hierbij nadrukkelijk gebruikt wordt gemaakt van de ervaringen die in het buitenland reeds zijn opgedaan, kan onnodig overheidsfalen worden voorkomen.

Onder voorwaarde dat een adequaat systeem van kwaliteitsbeoordeling voor hartchirurgie wordt ontwikkeld, is er ons inziens geen aanleiding om te veronderstellen dat zorgaanbieders op een gedereguleerde markt over excessieve marktmacht zullen beschikken. De beschikbaarheid van goede prestatie-indicatoren stelt zorgverzekeraars in staat om hartcentra met elkaar te vergelijken en de vergoedingen en overige contractuele afspraken daarop af te stemmen. Daarnaast zijn verzekeraars dan in staat om eventuele aanbodgeïnduceerde vraag te identificeren en (grotendeels) te voorkomen. Mits de zorgverzekeringsmarkt goed functioneert en er een adequaat kwaliteitsbeoordelingssysteem bestaat, zijn er dan ook geen economische argumenten om de huidige aanbodsturing op de markt voor hartchirurgie te handhaven. Daarbij past wel de kanttekening dat bij het daadwerkelijk dereguleren van prijzen en toetreding ook de samenhang met verwante deelmarkten in acht moet worden genomen. Het is met name van belang om eerst te achterhalen of ziekenhuizen op een specifieke deelmarkt wellicht een overwinst behalen die ze kunnen aanwenden om de concurrentie op de markt voor hartchirurgie te verstoren (kruissubsidiëring). Verder is het ook van belang dat de markt voor (vervolg)opleidingen zodanig wordt geordend dat er geen langdurige tekorten aan hartchirurgen of (gespecialiseerde) verpleegkundigen kunnen ontstaan.

5 Conclusie

Een succesvolle herziening van de Nederlandse gezondheidszorg vereist niet alleen een goed werkende zorgverzekeringsmarkt, maar ook een goed functionerende zorginkoopmarkt. Aangezien binnen de gezondheidszorg verschillende deelmarkten met elk hun eigen specifieke kenmerken bestaan, kan de optimale marktordening per markt verschillen: maatwerk is dus vereist. Om per deelmarkt antwoord te kunnen geven op de vraag welke marktordening het meest geëigend is, hebben we een analysekader ontwikkeld. Door systematisch vier stappen te doorlopen laat dit kader zien welke vormen van marktfalen voor de betreffende markt relevant zijn, wat de gevolgen hiervan kunnen zijn voor de publieke belangen en op welke gebieden specifieke regelgeving noodzakelijk is. Aan de hand van dit kader concluderen we ten aanzien van de markt voor hartchirurgie dat er geen economische argumenten bestaan om de huidige capaciteitsplanning te handhaven, mits er met behulp van specifieke regelgeving een adequaat uniform kwaliteitsbeoordelingssysteem is gerealiseerd. Zorgverzekeraars bezitten dan in principe voldoende keuzemogelijkheden en onderhandelingsmacht om misbruik van marktmacht en aanbodgeïnduceerde vraag te voorkomen. Deze

²⁰Zie Marshall *et al.* (2000) voor een overzicht.

conclusie impliceert echter niet dat het in dat geval zonder meer verstandig is de markt voor hartchirurgie vergaand te dereguleren. Het functioneren van deze deelmarkt kan namelijk beïnvloed worden door het functioneren van andere deelmarkten. Zo kunnen toetredingsbarrières tot de vervolgopleiding voor hartchirurg of overwinsten die ziekenhuizen op andere deelmarkten kunnen behalen ervoor zorgen dat deregulering toch tot negatieve welvaartseffecten leidt.

Literatuur

- Aalbers, R.F.T., E. Dijkgraaf, S.A. van der Geest, F.T. Schut en M. Varkevisser (2003), *Zorgvuldig dereguleren: een analysekader voor de curatieve zorg*, Studies in Economic Policy 8, Rotterdam: OCFEB/iBMG, Erasmus Universiteit Rotterdam
- CPB (2003), *Zorg voor concurrentie: een analyse van het nieuwe zorgstelsel*, Document 28, Den Haag: CPB
- Dranove, D., D. Kessler, M. McClellan and M. Satterthwaite (2003), Is More Information Better? The Effects of "Report Cards" on Health Care Providers, *Journal of Political Economy*, 111(3), 555-588
- Gezondheidsraad (1995), *Hartchirurgie en interventiecardiologie voor volwassenen*, Den Haag: Gezondheidsraad
- Marshall, M.N., P.G. Shekelle, S. Leatherman and R.H. Brook (2000), The Public Release of Performance Data: What do we Gain? A Review of the Evidence, *Journal of the American Medical Association*, 283(14), 1866-1874
- Ministerie van VWS (1997), Planningsbesluit bijzondere interventies aan het hart, *Staatscourant*, 18, 9
- Nallamothu, B.K., S. Saint, S.D. Ramsey, T.P. Hofer, S. Vijan and K.A. Eagle (2001), The Role of Hospital Volume in Coronary Artery Bypass Grafting: Is More Always Better?, *Journal of the American College of Cardiology*, 38(7), 1923-1930
- Prior, D. (1996), Technical Efficiency and Scope Economies in Hospitals, *Applied Economics*, 28(10), 1295-1301
- Schut, F.T. (2003), Gezondheidszorg, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 105-131
- Shahian, D.M., G.J. Heatley and G.A. Westcott (2001), Relationship of Hospital Size, Case Volume and Cost for Coronary Artery Bypass Surgery, *The Journal of Thoracic and Cardiovascular Surgery*, 122(1), 53-64
- Tweede Kamer (2000-2001), *Vernieuwing van het zorgstelsel. Nota Vraag aan bod: hoofdlijnen van vernieuwing van het zorgstelsel*, 27 855, nr. 2
- Tweede Kamer (2001-2002), *Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 28 480, nr. 1
- Varkevisser, M., S.A. van der Geest, F.T. Schut en E. Dijkgraaf (2003), *Gereguleerde concurrentie in de curatieve zorg: de deelmarkten spoedeisende zorg en electieve zorg in dagbehandeling*, Studies in Economic Policy 11, Rotterdam: OCFEB/iBMG, Erasmus Universiteit Rotterdam
- ZonMw (2001), *Evaluatie Wet op bijzondere medische verrichtingen*, Reeks evaluatie wetgeving, deel 7, Den Haag: ZonMw

Resultaatverantwoordelijkheid bij agentschappen: valt er wat te beoordelen?

J.A.M. de Kruijf*

Samenvatting

Uit evaluaties van agentschapsvorming blijkt dat agentschappen een positieve bijdrage leveren aan de bedrijfsvoering bij de overheid. Verdere verbeteringen zijn echter met name op het terrein van resultaatgerichtheid nog mogelijk. Een analyse bij zes agentschappen laat zien dat een beperkt deel van de informatie in begrotings- en verantwoordingsdocumenten betrekking heeft op resultaatgerichtheid. Met name prestatiegegevens worden nauwelijks verstrekt. Bovendien valt op dat de consistentie in de verstrekte informatie ver te zoeken is, zowel gedurende een begrotingsjaar als in de loop van de tijd. Wanneer deze ontwikkeling zich voortzet is dat een bedreiging voor het welslagen van de VBTB-operatie.

Trefwoorden

agentschappen, prestatiemeting, resultaatverantwoordelijkheid, overheidsfinanciën

1 Inleiding

Sinds het rapport *Verder bouwen aan beheer* (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991) de mogelijkheid bood om intern verzelfstandigde diensten onder een afzonderlijk beheersregime te laten functioneren zijn 29 agentschappen opgericht. In de Miljoenennota 2003 (Tweede Kamer, 2002-2003) staan 27 agentschappen genoemd, waarvan drie nieuwe. In deze lijst ontbreken twee agentschappen die wel in de begrotingen van SZW (Inspectie Werk en Inkomen) respectievelijk Justitie (Tijdelijk agentschap Studiecentrum Rechtspleging) zijn opgenomen. Uit de in 1998 en 2002 uitgevoerde evaluaties (Ministerie van Financiën, 1998; Berenschot, 2002) komt naar voren dat het concept van agentschappen toegevoegde waarde voor de bedrijfsvoering van overheidsdiensten heeft, maar dat verdere verbeteringen mogelijk zijn. Om prestaties van agentschappen te kunnen beoordelen is het niet alleen van belang dat de bedrijfsvoering op orde is, maar ook dat de verstrekte informatie relevant en consistent is. Na een korte verkenning van de ontwikkeling naar verzelfstandiging van overheidsdiensten (paragraaf 2) wordt in dit artikel ingegaan op een theoretisch kader rondom bekostiging van organisaties (paragraaf 3) en op de vraag hoe de verschillende agentschappen in dit kader lijken te passen (paragrafen 4 en 5). Hierna wordt uitgebreider stilgestaan bij de door een aantal agentschappen aan het parlement geleverde informatie en de betekenis daarvan voor de beoordeling van de prestaties van die agentschappen (paragraaf 6). Paragraaf 7 sluit het artikel af met enkele conclusies.

- * Faculteit Bedrijf, Bestuur en Technologie, Universiteit Twente. Dit artikel is in een eerdere versie gepresenteerd op de eerste conferentie van het Europees Instituut voor Certified Public Controllers 'Public controlling in verandering' op 28 november 2002. De auteur dankt A. Dalhuisen en M. Schuring voor hun bijdragen in de gegevensverzameling en de deelnemers aan de conferentie voor hun commentaar.

2 Historie

De operatie *comptabel bestel* leidde niet alleen tot aandacht voor het op orde krijgen van de financiën van de rijksoverheid, maar zette ook aan tot discussies over doelmatiger vormen van beheer van overheidsmiddelen. Het gebrek aan (politieke) aandacht voor rechtmatig en doelmatig beheer en de in het algemeen tamelijk centralistische beheersinstrumenten binnen het overheidsapparaat leidden tot een beperkt verantwoordelijkheidsgevoel bij overheidsmanagers. Zo sprak Dijkhuizen in 1990 nog over het aangaan van verplichtingen zonder voorafgaand financieel toezicht als een relatief nieuwe ontwikkeling op het terrein van financieel management. Verantwoordelijkheden en bevoegdheden werden daar in de organisatie neergelegd waar ze "...het eerste en het beste kunnen worden beleefd en uitgeoefend".¹ De begrippen zelfbeheer en contractmanagement zijn sleutelwoorden in de ontwikkeling naar verbetering van met name de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties. Waar zelfbeheer zich uitsluitend richt op uitgavenbeheersing, gaat contractmanagement een stap verder en koppelt het budgetten aan te leveren prestaties.² Het rapport *Verder bouwen aan beheer* (Heroverwegingswerkgroep Beheersregels, 1991) werkt het model van contractmanagement verder uit tot het model van agentschappen met de daarbij behorende afzonderlijke beheersregels. In het rapport worden drie belangrijke argumenten genoemd voor aanpassing van de beheersregels, namelijk de eindejaarsproblematiek zowel voor investeringen als voor apparaatsuitgaven, de keuzevrijheid voor aanwending van middelen, en het vermogensbeheer.³ Tegelijkertijd wordt gesteld dat het budgetrecht van de Staten-Generaal moet worden gehandhaafd en dat het aantrekkelijk zou zijn "...als in de departementale rekening alleen de (netto) bijdrage van het moederdepartement aan het agentschap zou hoeven te worden verantwoord".⁴ Van de drie oorspronkelijke instellingsvoorwaarden voor agentschappen zijn het vraagstuk van de meetbaarheid van producten en de zichtbare doelmatigheid (lees: efficiëntie) thema's die nadere aandacht behoeven. Na een korte theoretische uiteenzetting en globale analyse van de karakteristieken van agentschappen wordt voor zes agentschappen nagegaan hoe zij – gegeven het theoretisch kader – in hun documenten aan het parlement inzicht verschaffen in hun prestaties.

3 Bekostiging van activiteiten

Bij overheidsactiviteiten wordt traditioneel een uitgave afgewogen tegenover het te verwachten nut van die uitgave. Of de overheidsactiviteiten efficiënt worden uitgevoerd, blijft in de regel verborgen in het werkproces. Agentschappen zijn juist opgericht voor die overheidsactiviteiten waarvan wordt verondersteld dat het productieproces zodanig is ingericht dat er wel op efficiëntie kan worden beoordeeld. Idealiter kan efficiëntie worden afgeleid uit het evenwicht tussen vraag en aanbod waarbij een verzameling producenten en consumenten de behoefte naar en de prijs van dienstverlening bepalen. Indien prijs en verkoop leidend zijn voor de productie in een organisatie, dan is er sprake van een economisch zelfstandige organisatie. De continuïteit van de organisatie staat of valt dan met het realiseren van het rendement (= financiële resultaatverantwoordelijkheid) dat voortvloeit uit de geleverde prestaties.

Bij de meeste overheidsactiviteiten ontbreekt het aan de vereiste marktwerking om economische zelfstandigheid te kunnen realiseren. In die gevallen zal een ander mechanisme – budgettering –

1 Dijkhuizen (1990), p. 37.

2 Mol (1986), p. 165.

3 Heroverwegingswerkgroep Beheersregels (1991), p. 59.

4 Heroverwegingswerkgroep Beheersregels (1991), p. 65.

het aangewezen instrument zijn om de aan de organisatie te verstrekken middelen te beheersen. In de meest eenvoudige vorm strekt budgettering zich slechts uit tot het verstrekken van een bepaalde hoeveelheid middelen, zonder dat een relatie wordt gelegd met de daarvoor te leveren prestaties. Financieel beheer kan in die gevallen ook niet verder gaan dan het concept 'zelfbeheer', waarin de verantwoordelijke manager wordt aangesproken op de beheersing van uitgaven binnen de vooraf gestelde kaders. Het concept contractmanagement, waarvan de agentschapsvorm oorspronkelijk een uitwerking is, legt een koppeling tussen beschikbare middelen en geleverde prestaties. In dit geval is er sprake van een taakstellende budgettering omdat de financiële resultaatverantwoordelijkheid ontbreekt. Om efficiëntie van de geleverde prestaties te kunnen beoordelen zijn maatstaven nodig die inzicht geven in de kosten enerzijds en de prestaties anderzijds. Zijn zowel maatstaven voor kosten als voor prestaties vast te stellen, dan krijgt het taakstellende budget de vorm van een outputbudget waar-
bij:

$$\text{Outputbudget} = \text{aantal prestaties} \times \text{kostprijs per prestatie}$$

Zo op het oog lijkt dit een eenvoudige prijs-maal-hoeveelheidformule. Om efficiëntie te kunnen beoordelen is het noodzakelijk dat zowel de kwaliteit van de geleverde prestaties als het volume kan worden beoordeeld. Een eenvoudige urendeclaratie voldoet niet aan dit vereiste, omdat het aantal geleverde uren nog niets zegt over de norm voor tijdsbesteding per eenheid product, noch over de kwaliteit van de prestatie. In veel gevallen zal het voorkomen dat overheidsactiviteiten niet kunnen worden herleid naar zowel kostenstandaarden als prestatienormen, omdat ofwel de voor kostenstandaardisatie noodzakelijke homogeniteit van activiteiten ontbreekt, ofwel (de kwaliteit van) de output onvoldoende meetbaar is.

Ontbreken kostenstandaarden en prestatienormen, dan resteert niets anders dan het klassieke inputbudget. Zijn kostenstandaarden en/of prestatienormen aanwezig, dan kan de resultaatverantwoordelijkheid (en impliciet zijn *budget*verantwoordelijkheid) van de overheidsmanager worden gerelateerd aan de te realiseren doelstellingen en zijn de vier typen budgetten te onderscheiden zoals die zijn weergegeven in tabel 1 (Mol, 1998).

Tabel 1. Budgettypologie

Kostenstandaardisatie	Prestatienormering	
	Ja	Nee
Ja	Outputbudget	Procesbudget
Nee	Taakbudget	Inputbudget

Een outputbudget heeft dan betrekking op bijvoorbeeld het verstrekken van gestandaardiseerde subsidies, zoals huursubsidie. Voor een procesbudget wordt veelal het voorbeeld van onderwijs aangehaald, waar de kwaliteit van de prestatie hooguit indirect te meten is en is de implementatie van een ICT-project te beschouwen in termen van een taakbudget. Met deze kennis in handen kan nu worden gezien hoe de resultaatverantwoordelijkheid bij de onderscheiden agentschappen is te karakteriseren en welke gevolgen dat heeft voor de aansturing van die organisaties.

4 Resultaatverantwoordelijkheid

Berenschot⁵ noemt als één van de vijf elementen van resultaatgericht management het maken van afspraken over producten en budgettaire randvoorwaarden. Dit rapport stelt dat afspraken worden gemaakt over kwaliteit én kwantiteit van de productie, waarbij middelen worden gekoppeld aan de daadwerkelijke levering van producten, en benoemt dit als sturen op output. Deze beschrijving is zowel van toepassing op economisch zelfstandige organisaties als op economisch onzelfstandige organisaties die kunnen worden gekarakteriseerd als outputgebudgetteerd. De vraag is nu of voor de nu bestaande agentschappen kan worden gesteld dat aan de voorwaarden van meetbare kwaliteit en kwantiteit is voldaan en zo ja, in hoeverre er dan sprake is van economische zelfstandigheid.

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van BZK (Mol en De Kruijf, 2002) laat zien dat wanneer de hierboven beschreven budgettypologie wordt gehanteerd, de resultaatverantwoordelijkheid van organisaties in de praktijk lang niet zo ver is ontwikkeld als op grond van taakomschrijvingen zou mogen worden verwacht. Door het voeren van een baten-lastenadministratie door agentschappen wordt ten onrechte gesuggereerd dat zij verantwoordelijk zijn voor het zelfstandig genereren van opbrengsten. Deze suggestie voert te ver, temeer daar nadrukkelijk wordt vastgehouden aan de autorisatie van de integrale begrotingen van de agentschappen door het parlement. Alleen in het geval dat agentschappen financiële resultaatverantwoordelijkheid hebben, is het verwerven van opbrengsten relevant en is er sprake van een (intern) economisch zelfstandige organisatie.

In de Amerikaanse begrotingssystematiek – waar met een veelheid van gescheiden fondsen wordt gewerkt – wordt in dit verband onder andere een onderscheid gemaakt tussen *government enterprise funds*, die dienstverlening aan de burger tegen tarieven of prijzen verzorgen, en *internal service funds* die dienstverlening aan andere overheidsorganisaties verzorgen.⁶ Dit onderscheid loopt vrijwel parallel aan het onderscheid tussen economisch zelfstandige organisaties en op output gestuurde economisch onzelfstandige organisaties. In gevallen waar economische zelfstandigheid of outputsturing niet aan de orde zijn is veel directere sturing met budgetten gewenst. In die gevallen heeft de autorisatiefunctie van de begroting dan ook een relatief groot gewicht.

In de Nederlandse situatie wordt voor agentschappen dit onderscheid ten onrechte niet gemaakt. Door alle agentschappen vanuit de optiek van autorisatie en aansturing over één kam te scheren, wordt voorbijgegaan aan de wezenlijke verschillen in het beheersmatig karakter van agentschappen. Het zou bijvoorbeeld logisch zijn geweest om bij economisch zelfstandige agentschappen de autorisatie te beperken tot de vaststelling van het tarief en de investeringen.

We kunnen ons vervolgens afvragen of en zo ja, op welke wijze de huidige instellingsvoorwaarden voor agentschappen bijdragen aan het identificeren van de resultaatverantwoordelijkheid. De instellingsvoorwaarden in de comptabiliteitswet worden hiervoor geclusterd naar de navolgende categorieën (tabel 2):

Tabel 2. Instellingsvoorwaarden naar categorieën

Administratief-technisch	Resultaatgerichtheid	Overig
Accountantsverklaring	Geïdentificeerd product	Omgevingsanalyse
Beschrijving bedrijfsproces	Kostprijsmodel	Identificatie risico's
Plannen van aanpak balans en baten-lastenadministratie	Doelmatigheidscriteria vooraf	
Proefdraaien baten-lasten	Resultaatgerichte besturing	
	Proefdraaien resultaatgerichte besturing	

⁵ Berenschot (2002), p. 5.

⁶ Freeman en Shoulders (1999), p. 38-39.

Voor elke organisatie die betrokken is bij een veranderingsproces is de categorie 'overig' relevant alvorens tot definitieve implementatie van de verandering wordt overgegaan. De onder 'administratief technisch' genoemde instellingsvoorwaarden zijn eveneens algemeen geldig. Elke organisatie die een nieuwe administratie(vorm) invoert zal moeten testen en proefdraaien. De onder deze categorieën benoemde randvoorwaarden zijn niet onderscheidend genoeg om succesvol te kunnen besluiten tot het instellen van een agentschap. Daarmee resteert de categorie 'resultaatgerichtheid' als sleutel voor de beoordeling voor het al dan niet instellen van agentschappen. Van de 9 aanbevelingen die Berenschot doet in de tweede evaluatie van de agentschappen hebben er 8 betrekking op deze categorie.⁷ Opvallend daarbij is dat in die aanbevelingen aanscherpingen worden gevraagd in de identificatie van producten (lees: output) en kostprijzen. Dit duidt er op dat ondanks alle inspanningen die zijn verricht om te komen tot identificatie van producten en prijsstelling zich op dit gebied nog steeds problemen voordoen. Het geschetste kader van economisch zelfstandige organisaties naast gebudgetteerde organisaties met de bijbehorende budgettypologie is bij uitstek een middel om bij te dragen aan de aanscherping van producten en kostprijzen.

5 Agentschappen en resultaatverantwoordelijkheid

Van de 29 geïdentificeerde agentschappen zijn er hooguit vier (Telecom, Plantenziektenkundige Dienst, Rijksdienst voor Keuring van Vee en Vlees en Agentschap College Beoordeling Geneesmiddelen) die bij een globale beoordeling in aanmerking komen voor de classificatie 'economisch zelfstandig', omdat sprake is van meerdere *externe* opdrachtgevers en van tariefstelling. De Rijksgebouwendienst (RGD) benadert deze classificatie ook, aangezien deze dienst taken verricht voor vrijwel alle ministeries en de RGD in die zin actief omzet moet verwerven. Acht andere organisaties (Immigratie- en Naturalisatiedienst, Centraal Justitieel Incasso Bureau, Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten, Belastingdienst, Dienst Gebouwen, Werken en Terreinen, Senter, Laser, en Keuringsdienst van Waren) kunnen wellicht nog worden gekarakteriseerd als outputgebudgetteerd.

Bij 15 van de 16 overige agentschappen lijkt de resultaatverantwoordelijkheid niet verder te kunnen gaan dan kostenstandaarden of prestatienormen. Illustratief voor de sturing op budgetten is bijvoorbeeld de gang van zaken bij de agentschappen van het Ministerie van OC&W, waar financiële taakstellingen zijn opgelegd die voortvloeien uit het Strategisch Akkoord van het kabinet Balkenende-I die geen enkele relatie hebben met het productieproces en die zelfs ingrijpen in de keuzes van het management.

Het agentschap Inspectie Werk en Inkomen (IWI) lijkt in zijn geheel niet te passen in een model voor resultaatverantwoordelijkheid. In de begroting van het Ministerie van SZW worden wel de taakopdrachten voor deze organisatie genoemd, maar ontbreekt elke toelichting op typen producten en kostprijzen. Vermoedelijk werd hier slechts op historische gronden gekozen voor een agentschap, aangezien een van de voorgangers van de IWI – het CTSV – nog de status van een Zelfstandig Bestuursorgaan (ZBO) had. Gelet op de instellingscriteria voor ZBO's en agentschappen en de door de Commissie-Sint genoemde principiële argumenten voor *externe* verzelfstandiging⁸, zou de keuze voor een ZBO hier meer voor de hand hebben gelegen. Het draait in dit geval om onafhankelijk toezicht en niet om argumenten die verband houden met bedrijfsvoering. Het is in dit verband opvallend dat een andere toezichthouder, de Inspectie voor het Onderwijs, in de begroting van het Ministerie van OCW van 2003 niet meer expliciet als potentieel agentschap wordt genoemd, terwijl dat in 2002 nog wel het geval was.

⁷ Berenschot (2002), p. 55-56.

⁸ Commissie-Sint (1994), p. 13.

Andere argumenten om tot instelling van agentschappen over te gaan zijn het volume aan investeringen en het vermogensbeheer. Met name die organisaties die relatief veel investeren zouden baat hebben bij het verkrijgen van de agentschapsstatus. Wordt afgezien van de Rijksgebouwendienst (RGD), dan is de gemiddelde investeringslast voor de agentschappen op jaarbasis 6%. Voor slechts 10 van de 28 agentschappen (exclusief de RGD) ligt de investeringslast boven dit percentage, waarbij in 4 gevallen (Korps Landelijke Politiediensten, Centrale Financiën Instellingen, Defensie Telematica Organisatie en Bureau Heffingen) sprake is van organisaties waar resultaatgerichte sturing slechts beperkte betekenis heeft.

Het motief van een efficiënt vermogensbeheer ten slotte, speelt in het geheel een ondergeschikte rol. Alleen wanneer op basis van resultaatgerichte sturing vermogen kan worden opgebouwd heeft de prikkel om vermogen op te bouwen betekenis. In gevallen waarin budgettering leidend is, kan de opdrachtgever eenvoudigweg via dit instrument vermogensopbouw beïnvloeden. In een aantal gevallen heeft vermindering van vermogen plaatsgevonden op grond van de maximering van het vermogen tot 5% van de omzet (onder andere bij Senter en de Defensie Telematica Organisatie), waardoor de betekenis van efficiënt vermogensbeheer nog verder afneemt.

6 Resultaatverantwoordelijkheid in externe documenten

6.1 Inleiding en methode

Om resultaatverantwoordelijkheid waar te kunnen maken is niet alleen identificatie van producten en diensten nodig, maar dient ook op eenduidige wijze inzicht te worden verschaft in de geleverde prestaties.

Uit Australisch onderzoek (Carlin, 2002) is gebleken dat publieke organisaties in de loop van de tijd wisselende prestatie-indicatoren (outputgegevens) gebruiken in hun begrotingsdocumenten. Carlin noemt als mogelijke oorzaken hiervoor de spanning tussen beloftes en waargemaakte prestaties die wellicht wordt veroorzaakt door uitvoeringsproblemen bij het meten van prestaties. Verder zou bij het gebruik van prestatie-indicatoren voorbij worden gegaan aan de politiek-retorische functie van begrotingen in de publieke sector, zoals eerder benoemd door Guthrie (1998). Carlin heeft in zijn onderzoek alleen begrotingsdocumenten onderzocht en stelt vast dat er sprake is van enerzijds een forse toeneming van het aantal prestatie-indicatoren (circa 30% in 3 jaar) en anderzijds dat in vier van de zes onderzochte beleidsvelden de oorspronkelijke prestatie-indicatoren in het derde jaar niet meer volledig zijn opgenomen.

Voor zes agentschappen (Immigratie- en Naturalisatiedienst, Dienst Justitiële Instellingen, Centraal Justitieel Incasso Bureau, Laser, Bureau Heffingen en Plantenziektkundige Dienst) is op basis van de aan de Tweede Kamer aangeboden begrotingen en jaarrekeningen onderzocht in hoeverre in deze documenten resultaatverantwoordelijkheid tot uitdrukking wordt gebracht. De keuze voor deze zes agentschappen is ingegeven door drie argumenten. Ten eerste is het merendeel van de agentschappen op basis van de globale analyse in te delen als economisch zelfstandig dan wel outputgebudgetteerd. Ten tweede bestaan – behoudens Laser (1999) alle agentschappen al sinds ten minste 1998 en is er dus een redelijk goed meerjarig beeld te vormen over de verstrekte informatie in de loop van de tijd. Ten derde zijn drie agentschappen verantwoording schuldig aan de minister van Justitie en drie aan de minister van LNV. In theorie zou daarmee de opzet van de informatie van de verschillende agentschappen per departement moeten kunnen worden vergeleken, aangezien verwacht mag worden dat de toezichthouder (i.c. het ministerie) een consistente gedragslijn hanteert.

Voor de onderzochte agentschappen is gebruik gemaakt van zowel begrotingsgegevens 1998-2003 als rekeninggegevens over de periode 1998-2001. Aangezien voor de agentschappen meer sturing op afstand wordt nagestreefd, mag worden verwacht dat de jaarverslagen relevante informatie verschaffen over de geleverde inhoudelijke prestaties en dat de gepresenteerde gegevens inhoudelijk overeenkomen met de in de begrotingen opgenomen informatie en doelstellingen. Omdat in de onderzochte periode jaarrekeningen voorafgaand of tegelijkertijd met de nieuwe begrotingen beschikbaar zijn mag worden aangenomen dat jaarrekeningen medebepalend kunnen zijn voor de besluitvorming over nieuwe begrotingen.

Gelet op de uitkomsten van het onderzoek van Carlin (2002) kunnen derhalve drie hoofdvragen worden gesteld. Ten eerste de vraag naar de continuïteit van gegevens in de begrotingen. Ten tweede de vraag naar de continuïteit van gegevens in de jaarstukken, en ten derde de vraag naar de consistentie tussen de in de begroting t en jaarstukken t opgenomen gegevens. Waar Carlin alleen prestatie-indicatoren heeft bestudeerd, is in het hier voorliggende onderzoek aandacht besteed aan de drie typen informatie (kostprijs, kostenstandaard en prestatienorm) die bijdragen aan de invulling van resultaatverantwoordelijkheid. Daarnaast zijn ook de algemene outputgegevens mede beoordeeld omdat die los van de vraag naar resultaatverantwoordelijkheid wel inzicht verschaffen in de door de desbetreffende dienst geleverde prestaties.

De in de parlementaire stukken opgenomen tabellen zijn geclassificeerd naar zes groepen, te weten financieel algemeen, kostprijs, kostenstandaard, prestatienorm, output en overig. Onder 'financieel algemeen' vallen zaken als de balans, de (meerjaren)begroting, de resultatenrekening, het kasstroomoverzicht en de bijbehorende toelichtingen. Deze gegevens zijn telkens als één item geteld, behalve wanneer specificaties niet direct voor de hand liggen, zoals een onderverdeling van de omzet of van de uitstaande garanties. Gegevens uit de andere vijf groepen zijn afzonderlijk geteld. Er is pas sprake van een prestatienorm wanneer uitdrukkelijk een doelstelling aan een bepaald gegeven is gekoppeld, zoals 100 procent afhandeling van klachten binnen zes weken. Ontbreekt de doelstelling, dan wordt het gegeven als een outputgegeven beschouwd.

6.2 Bevindingen

Tabel 3 geeft inzicht in het totaal aantal getelde gegevens per agentschap. Gemiddeld is een kleine 40 procent van de gegevens die in de begroting 1998 waren opgenomen in alle daarop volgende jaren eveneens opgenomen geweest (in tabel 3: survival rate). Twee agentschappen hebben in de loop van de tijd vrijwel alle gegevens veranderd, terwijl twee anderen omstreeks twee derde van alle gegevens in alle begrotingsjaren hebben opgenomen. Opvallend is verder dat de drie agentschappen van het Ministerie van Justitie gedurende de onderzochte periode gegevens eerst hebben laten vervallen en ze later opnieuw hebben gepresenteerd, terwijl de drie agentschappen van het Ministerie van LNV eenmaal vervallen gegevens niet meer opnieuw hebben opgenomen. In de opnieuw opgevoerde gegevens is geen eenduidig patroon te herkennen. Sommige gegevens ontbreken meerdere jaren, andere slechts een jaar. Deels betreft het informatie met een inputkarakter, deels betreft het echter ook kostprijzen. Bij nadere analyse van de begrotingen blijkt echter dat bijna 75 procent van de weggevallen informatie pas na 2001 is vervallen en ruim 50 procent van de nieuw toegevoegde informatie pas later is toegevoegd.

Tabel 3. Totaal gegevens per agentschap

Begroting 1998-2003

	1998	In 2003 t.o.v.1998 weg- gevallen	In 2003 tov 1998 toe- gevoegd	2003	Alle jaren vermeld	Survival rate 1998-2001	Survival rate 1998-2003
Totaal IND	38	9	16	45	26	82%	68%
Totaal DJI	96	74	23	45	17	78%	18%
Totaal CJIB	15	4	28	39	8	73%	53%
Totaal Laser⁹	14	9	21	26	5	100%	36%
Totaal Bureau Heffingen	26	23	37	40	3	65%	12%
Totaal PD	52	17	42	77	35	90%	67%
Totalen	241	136	167	272	94	81%	39%

Jaarverslag 1998-2001

	1998	In 2001 t.o.v.1998 weg- gevallen	In 2001 tov 1998 toe- gevoegd	2001	Alle jaren vermeld	Survival rate 1998-2001
Totaal IND	72	24	8	56	45	63%
Totaal DJI	101	47	24	78	50	50%
Totaal CJIB	14	6	14	22	8	57%
Totaal Laser	19	0	11	30	19	100%
Totaal Bureau Heffingen	24	18	45	51	6	25%
Totaal PD	40	4	10	46	36	90%
Totalen	270	99	112	283	164	61%

Ook bij de jaarverslagen is er sprake van veranderingen in de verstrekte informatie, zij het dat hier het percentage gegevens dat in alle (vier) jaren is gehanteerd met 60% ruim onder dat van de begrotingen 2001 ligt.

Van de beschikbare informatie in de begrotingen is minder dan de helft als resultaatgericht te classificeren. In tabel 4 zijn de bevindingen samengevat.

Tabel 4. Hoeveelheid resultaatgerichte informatie in begrotingen en jaarverslagen

Begroting

	1998	2001	2003	Alle jaren t/m 2001	Alle jaren t/m 2003	Survival rate 1998-2001	Survival rate 1998-2003
Kostprijs	52	62	41	42	18	81%	35%
Kostenstandaard	8	9	8	8	4	100%	50%
Prestatienorm	4	10	15	4	0	100%	0%
Output	39	34	65	26	18	67%	46%
Totalen	103	115	129	80	40	78%	39%

⁹ IJkpunt is hier de begroting 1999, aangezien Laser pas per 1 januari 1999 de status van agentschap verkreeg.

Jaarverslagen

	1998	2001	Alle jaren t/m 2001	Survival rate 1998-2001	4 jaar in begroting en verslag
Kostprijs	57	44	26	46%	16
Kostenstandaard	3	11	3	100%	3
Prestatienorm	0	3	0	nvt	0
Output	64	52	25	39%	21
Totalen	124	110	54	44%	40

Er is in 2003 een toeneming van resultaatgerichte begrotingsinformatie met circa 30 procent. Het overgrote deel van de informatie heeft betrekking op de kostprijs en de output. Ook bij resultaatgerichte informatie is er sprake van behoorlijke veranderingen. Slechts 40 procent van de gegevens wordt gedurende zes begrotingsjaren gepresenteerd. Bij de jaarverslagen is het opvallend dat de resultaatgerichte informatie in 2001 zowel in absolute als in relatieve zin onder de hoeveelheid informatie van 1998 ligt. Waar kostprijsinformatie in de begrotingen van 2001 nog toeneemt, wordt er in de verslagen minder aandacht aan besteed. Outputinformatie (de 'wat gaan we ervoor doen'-vraag uit VBTB) krijgt juist veel nadruk in de jaarverslagen. Alhoewel wel prestatienormen in begrotingen worden gesteld, wordt er nauwelijks verantwoording over afgelegd. Geen enkele prestatienorm overleeft tot in de begroting 2003.

De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op de consistentie van gegevens in begroting en jaarverslag. Idealiter zou het zo moeten zijn dat alle informatie die in de begroting is opgenomen in het jaarverslag ook wordt toegelicht. Bij de beoordeling van de in begroting en jaarverslag opgenomen gegevens zijn alleen die gegevens meegeteld waarvan mag worden verwacht dat die in zowel begroting als jaarverslag zijn opgenomen. Zo telt een balans of een meerjarenbegroting hier niet mee, aangezien dergelijke informatie slechts in één van beide documenten thuishoort. Tabel 5 laat echter zien dat er in de loop van de tijd wel meer informatie in hetzij begroting, hetzij jaarverslag is opgenomen, maar dat er in 2001 sprake is van een afneming van informatie die in beide documenten voorkomt. Deze afneming is te herleiden op twee agentschappen, te weten de Dienst Justitiële Instellingen en het Bureau Heffingen, waarbij de laatste in 2001 in zijn jaarverslag een nieuwe opzet voor gegevens heeft gepresenteerd, aangevuld met naar de nieuwe opzet herleide begrotingsgegevens. Wanneer vervolgens alleen naar de resultaatgerichte informatie wordt gekeken, dan blijkt dat 40 procent van de resultaatgerichte informatie consequent in de begrotingen en jaarrekeningen 1998-2001 is gepresenteerd. De Plantenziektkundige Dienst is het agentschap dat het meest consequent met gegevens is geweest. Hier is 90 procent van de gegevens die zowel in de begroting als het jaarverslag 1998 aanwezig zijn ook nog beschikbaar in de begroting en het jaarverslag 2001. Deze trend zal echter niet worden gecontinueerd, aangezien in 2003 tot een andere presentatie in de begroting is overgegaan. Bij de Dienst Justitiële Inrichtingen daarentegen is van de 26 items die in begroting en jaarrekening 1998 waren opgenomen slechts één item terug te vinden in alle vier de onderzochte jaren.

Tabel 5. In begroting en/of jaarverslag vermelde informatie

	Alleen begroting	Alleen jaarverslag	Beide	Totaal relevante informatie
1998	25%	28%	46%	296
1999	22%	19%	59%	305
2000	23%	21%	56%	331
2001	30%	33%	37%	378

6.3 Commentaar

De hier gepresenteerde onderzoeksresultaten zijn gebaseerd op bestudering van formele documenten zoals ze aan de Tweede Kamer zijn aangeboden. Met het concept van agentschappen is bewust gekozen voor een zekere beperking van de ministeriële verantwoordelijkheid, waarbij sturing op afstand centraal staat. Bij invulling van resultaatverantwoordelijkheid voor het management moet zowel aandacht worden besteed aan de mogelijkheden voor financiële resultaatverantwoordelijkheid als die voor kostenstandaarden en prestatienormen. In de bestuurlijke verhouding tussen parlement en minister is het echter de vraag of deze elementen van resultaatverantwoordelijkheid even belangrijk zijn. Voor financiële resultaatverantwoordelijkheid geldt dat wanneer het moederdepartement uiteindelijk de kosten voor de dienstverlening van een agentschap draagt, de budgettaire kaders van het departement leidend blijven. Financiële resultaatverantwoordelijkheid wordt dan gereduceerd tot budgetverantwoordelijkheid. Voor kostenstandaarden geldt dat deze typisch een element vormen dat tot het domein van de bedrijfsvoering behoort, waarvoor in de eerste plaats de manager aangesproken hoort te worden. Zo bezien is het niet vreemd dat bij de onderzochte agentschappen slechts in beperkte mate informatie over kostenstandaarden naar buiten wordt gebracht. Prestatienormen kunnen worden gekoppeld aan de doelstellingen van een organisatie en behoren vanuit die optiek mede tot het bestuurlijke domein. Prestatienormen zijn ook bij uitstek gegevens die passen binnen het VBTB-concept. Het is daarom opvallend dat er weinig informatie over prestatienormen beschikbaar is en dat twee van de vier agentschappen die op enig moment prestatienormen hanteerden dit in de begrotingen 2003 niet meer doen.

Resultaatgerichte informatie in begrotingen en jaarverslagen van agentschappen omvat circa 40 procent van de cijfermatige informatie in die documenten. Voor resultaatgerichte besturing van de organisatie gaat het niet zozeer om de hoeveelheid informatie, alswel om de consistentie en continuïteit in de informatieverschaffing. De bestudeerde begrotingen en jaarrekeningen laten zien dat met name op deze punten nog lacunes aanwezig zijn, zowel tussen begroting en jaarverslag van enig begrotingsjaar als in de loop van de tijd.

Op basis van het beschikbare materiaal is geen directe verklaring te vinden voor de daling in de continuïteit van informatie na 2001. Wel lijkt het erop dat de informatie die in Nederland wordt verstrekt wat stabiel is dan in Australië. Bedroeg in het Australische onderzoek de groei van de outputgegevens in de begrotingen in twee jaar tijd 30 procent, in Nederland is dat gedurende zes jaar ongeveer 10 procent. Ook de survival rate in Nederland lijkt met 78 procent (begroting 2001) gunstiger te zijn dan in Australië (55 procent in twee jaar).

7 Conclusie

Ondanks de acht jaar ervaring met agentschappen moet worden geconcludeerd dat resultaatgerichtheid en de daaruit voortvloeiende efficiëntie een belangrijk knelpunt blijft. Veel agentschappen hebben structureel moeite met het identificeren van hun producten, hetgeen gelet op het karakter van de taken niet verwonderlijk is. Wanneer een nadere analyse wordt gemaakt van de resultaatgerichte gegevens van agentschappen die tamelijk eenduidige diensten verlenen en al een aantal jaren agentschap zijn, dan blijkt dat de continuïteit van informatie niet is gewaarborgd. Uiteraard kunnen er

goede redenen zijn om de informatievoorziening in de loop van de tijd te wijzigen. Gezien het tamelijk stabiele karakter van de informatie gedurende de eerste vier onderzochte jaren lijkt het erop dat een dergelijk moment was aangebroken. Dit neemt echter niet weg dat het op zijn minst bevreemdend is dat binnen een begrotingsjaar niet consequent wordt gerapporteerd over de in de begroting opgenomen resultaatgerichte gegevens. Wanneer het parlement aan consistentie in informatie geen of slechts beperkte waarde hecht, kunnen daarmee ook vraagtekens worden gezet bij de toegevoegde waarde van de agentschapstatus vanuit de optiek van resultaatverantwoordelijkheid en wellicht ook bij de gehele VBTB-operatie.

Literatuur

- Berenschot (2002), *De evaluatie van het baten-lastendienstmodel. Eindrapport*, Utrecht: Berenschot
- Carlin, T. (2002), *Output Based Management and the Management of Performance. Insights from the Victorian Experience*, Paper gepresenteerd op de International Conference on Accounting, Auditing and Management in Public Sector Reforms, Dublin
- Commissie-Sint (1994), *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Dijkhuizen, A.J. (1990), Het begrotingsproces binnen een vakministerie, in R. Brinks en T. Witteveen (red.), *Toegang tot de Rijksbegroting*, 3^e druk, Den Haag: SDU Uitgeverij, 31-40
- Freeman, R.J. and C.D. Shoulders (1999), *Governmental and Non Profit Accounting: Theory and Practice*, 6th edition, Upper Saddle River: Prentice Hall
- Guthrie, J. (1998), Application of Accrual Accounting in the Australian Public Sector – Rhetoric or Reality?, *Financial Accountability and Management*, 14(1), 1-19
- Heroverwegingswerkgroep Beheersregels (1991), *Verder bouwen aan beheer*, Den Haag: SDU Uitgeverij
- Ministerie van Financiën (1998), *Verder met resultaat: het agentschapsmodel 1991-1997*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Mol, N.P. (1986), *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, Alphen aan den Rijn/Den Haag: Samsom/Vuga
- Mol, N.P. (1998), *Bedrijfseconomie voor de collectieve sector*, 4^e druk, Alphen aan den Rijn/Den Haag: Samsom/Vuga
- Mol, N.P., en J.A.M. de Kruijf (2002), *Resultaatgerichte bekostigingsstructuren bij de overheid*, Enschede: Universiteit Twente
- Tweede Kamer (2002-2003), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Miljoenennota 2003*, 28 600, nr. 1

Bijstelling afvalbeleid noodzakelijk

E. Dijkgraaf*

Samenvatting

Dit artikel gaat in op de vraag hoe een aantal doelen van het Nederlandse afvalbeleid behaald kan worden in een veranderende internationale omgeving. Het gaat daarbij zowel om de wens zoveel mogelijk afval te gebruiken als energiebron in het kader van de Kyoto-doelstelling als om het beleidsuitgangspunt brandbaar afval niet te storten. Terwijl de Nederlandse grenzen voor het verbranden van afval tot voor kort grotendeels gesloten waren, zorgen juridische procedures en beleidsverschillen tussen Nederland en omliggende landen voor steeds meer export van Nederlands afval. Dit leidt zowel tot stort van Nederlands afval in het buitenland als tot een verminderde inzet van afval ter vervanging van fossiele energiebronnen. Aanpassing van het beleid is noodzakelijk om deze twee doelstellingen weer binnen bereik te brengen.

Trefwoorden

Afvalbeleid, marktwerking, internationale concurrentie, CO₂-beleid

1 Inleiding

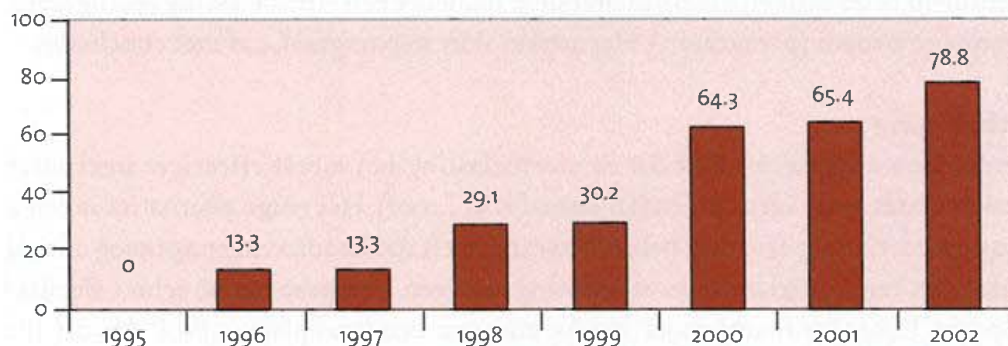
De Nederlandse afvalmarkt is continu in beweging. Niet lang geleden was er nog sprake van een monopolioïde markt, waarbij aansturing plaatsvond op provinciaal niveau. Het was verboden om afvalstromen bedoeld voor het verbranden in afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) of voor het storten op stortplaatsen naar een andere provincie te transporteren. Realisatie van de voorkeursvolgorde die geldt voor de afvalverwerking (eerst preventie, als dat niet kan hergebruik, indien dat niet haalbaar is verbranden met energierugwinning en als ook dat niet mogelijk is pas storten) was daardoor eenvoudig te implementeren. Provinciale sturingsorganisaties hadden veelal de macht in handen en konden precies bepalen waar het afval verwerkt werd. De handhaving van het provinciale exportverbod kwam echter steeds meer onder druk te staan. Dit werd veroorzaakt door de introductie van een landelijke storthetfing. Hierdoor kregen afvalaanbieders prikkels goedkopere wegen te kiezen om het afval te laten verwerken. Terwijl men eerst goedkoop op de provinciale stortplaats terecht kon, was het nu rendabel om uit te wijken naar afvalverbrandingsinstallaties in andere provincies. Als gevolg hiervan zijn de provinciegrenzen opgeheven. Daarbij was het de bedoeling om nationale zelfvoorziening te realiseren. Concurrentie tussen provinciale bedrijven was toegestaan, export of import van afval naar of uit andere landen niet.

Al snel bleek echter dat ook dit geen haalbare kaart was. Verdere verhoging van de stortbelasting (zie figuur 1) in combinatie met tekortschietende verbrandingscapaciteit in Nederland, maakte export van afval aantrekkelijk. Onder druk van de hoge stortbelasting wordt steeds meer afval geëxporteerd. Daar alle afvalaanbieders door de hoge stortbelasting prikkels hebben om het afval niet in Nederland te storten, worden andere wegen gezocht. Omdat de capaciteit van bestaande Nederlandse

* Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB), Erasmus Universiteit Rotterdam.

AVI's beperkt is, wordt daarbij vooral gekeken naar buitenlandse opties. Een deel van het bedrijfsafval is relatief schoon (het bevat weinig zand, inert en organisch materiaal) en het is hoogcalorisch (de zogenaamde monostromen). Dit afval mag en kan zonder scheiding in het buitenland verbrand worden. Bedrijfsafval dat gemengd is, mag in principe niet geëxporteerd worden. Een uitzondering geldt echter voor gemengd afval dat voor minimaal 50% hergebruikt wordt. Het gaat hier om bouw- en sloopafval en gemengd bedrijfsafval dat gescheiden kan worden in een laag- en hoogcalorisch deel. Het hoogcalorische deel kan bij- of meegestookt worden in bijvoorbeeld elektriciteitscentrales of cementovens, terwijl het laagcalorische deel in een gewone AVI verbrand kan worden. Een andere optie, die contrair is met het Nederlandse beleid, maar in het buitenland wel veelvuldig wordt toegepast, is het goedkoop storten van de laagcalorische restfractie. Daarbij doet zich dus de situatie voor dat dit afval in Nederland niet, maar in het buitenland wel gestort mag worden.

Figuur 1. Stortbelasting in euro per ton afval in de periode 1995-2002



De eis van 50% hergebruik voor toestemming om een exportvergunning te krijgen is echter moeilijk te handhaven. Of feitelijk ook minimaal 50% van het Nederlandse afval hergebruikt wordt, is niet te controleren, aangezien dit percentage berekend wordt op basis van een jaarlijkse massabalans. Dit maakt het mogelijk dat in een bepaald geval een veel groter deel gestort wordt, als de betreffende scheidingsinstallatie op jaarbasis maar de 50%-norm behaalt. Indien een buitenlandse scheidingsinstallatie lokaal afval voor meer dan 50% hergebruikt, bestaat ruimte om Nederlands afval te importeren dat voor minder dan 50% hergebruikt wordt. Daar buitenlandse bedrijven prikkels hebben om hieraan mee te werken (in de meeste omliggende landen geldt er geen hoge storthetfing), wordt deze route massaal gevolgd.

De groei van de export wordt bovendien gefaciliteerd door juridische procedures die het handhaven van exportverboden steeds moeilijker maken. Niet uit te sluiten is dat binnen afzienbare tijd alle grenzen voor te verbranden afval als gevolg van juridische procedures opengaan.

Momenteel is in ieder geval zichtbaar dat de export van Nederlands afval drastisch toeneemt. Terwijl enkele jaren terug nagenoeg geen afval geëxporteerd werd, bedraagt het exportvolume nu ruim 3 miljoen ton. Deze export betreft vooral afval dat voorheen in Nederland gestort werd. De hoeveelheid afval die in Nederland gestort wordt is dan ook fors afgenomen. Zo nam deze in het eerste kwartaal van 2002 af met 33% ten opzichte van hetzelfde kwartaal in 2001. Gezien de hoge stortbelasting mag verwacht worden dat op lange termijn de stort van brandbaar afval in Nederland naar nul gaat. Dit betekent echter niet dat Nederlands afval niet gestort wordt omdat dit afval, via de scheidingsroute, deels in het buitenland gestort wordt. Daar komt bij dat afval dat nu nog in Nederlandse AVI's verbrand wordt mogelijk ook naar het buitenland gaat. Gezien de marktprikkels, veel lagere tarieven in het buitenland, is hier alle aanleiding toe. Dit zet de financiële positie van de

huidige AVI's onder druk en zorgt voor een marktomgeving die investeren in nieuwe verbrandingscapaciteit niet aantrekkelijk maakt.

Het storten en verbranden van Nederlands afval in het buitenland is niet in overeenstemming met twee door de overheid geformuleerde beleidsdoelstellingen. Het Landelijk Afvalbeheersplan (Ministerie van VROM, 2002) stelt in de eerste plaats dat afval in het kader van de Kyoto-doelstelling zo veel als mogelijk is zal worden ingezet als bron van energieproductie. Vervanging van fossiele energiebronnen door afval moet bijdragen aan de daling van CO₂-emissies. Om dit te realiseren zou Nederlands afval zoveel mogelijk in Nederland verbrand moeten worden en zou een marktomgeving gestimuleerd moeten worden die investeringen in nieuwe verbrandingscapaciteit mogelijk maakt. In de tweede plaats stelt het Landelijk Afvalbeheersplan dat conform de voorkeursvolgorde Nederlands afval niet gestort moet worden, terwijl dat wel (in het buitenland) gebeurt. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de rol van twee beleidsinstrumenten die een cruciale rol kunnen spelen om deze doelstellingen beter binnen bereik te brengen, namelijk een stortbelasting (paragraaf 2) en een subsidie op groene stroom (paragraaf 3). Het artikel sluit in paragraaf 4 af met conclusies.

2 Stortbelasting

Uit empirisch onderzoek blijkt dat de stortbelasting het meest effectieve instrument is om afvalstromen te sturen naar verbranden (Dijkgraaf *et al.*, 2001). Het enige alternatief is een stortverbod waarvan de Nederlandse ervaring helaas bewezen heeft dat handhaving nagenoeg onmogelijk is.

De inzet van een Nederlandse stortbelasting is in een Europese markt echter slechts beperkt mogelijk. Op een Europese markt moet sprake zijn van een *level playing field*. Als dit niet zo is, kunnen afvalverwerkingsinstallaties immers niet op een eerlijke manier concurreren. De omliggende landen (Duitsland, Frankrijk en België) hebben echter niet een met Nederland vergelijkbare stortbelasting. Zoals beschreven in de vorige paragraaf laten de huidige marktontwikkelingen duidelijk zien dat Nederlandse beleidsdoelen onder druk komen te staan als Nederland wel een hoge stortbelasting hanteert, maar het buitenland niet. Als grenzen nog verder opengaan zullen deze effecten alleen maar toenemen.

Wanneer als uitgangspunt wordt genomen dat op termijn sprake is van een Europese markt, is het dus de vraag tot welk niveau een stortbelasting ingezet kan worden. Vanuit het langetermijnperspectief zou een stortbelasting een niveau moeten hebben dat gelijk is aan de verbrandingskosten plus de logistieke kosten naar het buitenland, minus de storkosten. Een lagere belasting genereert prikkels om het afval te storten in plaats van te verbranden, terwijl een hogere belasting tot prikkels leidt om het afval te exporteren. De prikkel tot export blijft er altijd als via de scheidingsroute een aanzienlijk deel van het Nederlands afval in het buitenland goedkoop gestort kan worden, terwijl dit in Nederland niet mag. Echter, de prikkel vermindert aanzienlijk ten opzichte van de huidige situatie. Het zijn dan ook de recente *verhogingen* van de stortbelasting geweest die tot daadwerkelijke exporttoeneming hebben geleid. Op basis van onderzoek naar de kostprijzen van AVI's en stortplaatsen op lange termijn kan geconcludeerd worden dat de stortbelasting minimaal zo'n 40 euro moet bedragen.¹

¹ De kostprijs van storten bedraagt zo'n 41 euro per ton. De kostprijs van verbranden ligt, bij een subsidie van 2 eurocent per kWh, op 74 euro. De laagste logistieke kosten (transport en overslag) van Nederland naar het buitenland bedragen zo'n 7 euro. Deze gegevens zijn gebaseerd op Dijkgraaf *et al.* (2001).

Kernvraag voor de korte termijn is wat de gewenste hoogte is van de stortbelasting. Daarbij spelen twee tegengestelde effecten een belangrijke rol. Aan de ene kant is een hoge stortbelasting aantrekkelijk, omdat daardoor de prikkel tot storten in Nederland vermindert. Aan de andere kant zorgt een hoge stortbelasting voor export van afval en storten in het buitenland. Cruciaal is dan ook dat een dusdanig niveau gekozen wordt dat het ene effect bereikt en het andere voorkomen wordt. Alleen in dat geval ontstaat een goed investeringsklimaat voor nieuwe verbrandingsinitiatieven in Nederland. Aangezien a priori niet precies valt vast te stellen wat het optimale niveau van de stortbelasting is, wordt de volgende route voorgesteld. Zo snel als mogelijk is, wordt de stortbelasting verlaagd naar het niveau van voor 1 januari 2002, namelijk 65 euro per ton. Hoofdrede hiervoor is dat uit de marktuitskomsten blijkt dat het huidige niveau van 78 euro te hoog is. De toeneming van export van afval laat dit zien, terwijl dit bij het niveau van 65 euro veel minder het geval was. Na de verlaging tot 65 euro wordt bezien wat de reacties van de markt hierop zijn en wordt aan de hand hiervan jaarlijks overwogen of verdere verlaging wenselijk is. Een dergelijke procedure maakt het mogelijk in te spelen op marktveranderingen en wijzigingen in institutionele factoren, zoals ander afvalbeleid in het buitenland en de uitkomst van juridische procedures. Daarbij is van groot belang dat vastgelegd wordt welke spelregels een rol spelen bij een eventuele herziening, zodat investeerders zekerheid hebben over de toekomst van het Nederlandse afvalbeleid.

Binnenkort verdwijnt het moratorium op de bouw van nieuwe verbrandingscapaciteit voor verwijdering. Als gezorgd wordt voor een voldoende aantrekkelijke marktomgeving zullen de komende jaren nieuwe initiatieven van de grond komen. Een geleidelijk dalende stortbelasting naar een bepaald langetermijnniveau past hierbij. Hierdoor neemt de prikkel om afval te exporteren immers jaarlijks af terwijl de Nederlandse capaciteit toeneemt. Een evenwichtige verhouding tussen vraag- en aanbodontwikkeling is dan mogelijk.

De voorgestelde verlaging van de stortbelasting leidt naar verwachting tot een daling van de export en tot meer kansen voor nieuwe Nederlandse bedrijven. Er is echter nog een voordeel van zo'n belastingverlaging. De bestaande AVI's zijn niet klaar om op een Europese markt rendabel te opereren. In het verleden zijn onrendabele investeringen gedaan die leiden tot een te hoog kostenniveau. Deze zogenaamde 'baksteenkosten' moeten gefinancierd worden alvorens een marktconform tarief mogelijk is.² De geleidelijke verlaging van de stortbelasting zorgt ervoor dat de verbrandingsstarieven in Nederland langzaam naar het gewenste niveau toegroeien, zodat de bestaande AVI's hun kostenontwikkeling hierop kunnen afstemmen. Op het moment dat grenzen volledig opengaan kan dan de situatie ontstaan dat onder eerlijke voorwaarden concurrentie mogelijk is.

3 Subsidie op groene stroom

3.1 Inleiding

Het kabinet-Balkenende I heeft de vrijstelling voor groene stroom van de Regulerende Energiebelasting (de zogeheten REB-vergoeding) vervangen door de regeling Milieu-efficiënte ElektriciteitsProductie (MEP-regeling). Deze regeling geeft AVI's een (beperkte) subsidie voor elke geproduceerde eenheid energie als dat gebeurt door het verbranden van biomassa. In het regeerakkoord voor het kabinet-Balkenende II is opgenomen dat bezuinigd moet worden op subsidieregelingen. Indien dit betekent dat beknipt wordt op de MEP-regeling leidt dat voor de afvalverbrandingsmarkt tot twee gevolgen.

² Zie voor een uitgebreide analyse hiervan Dijkgraaf *et al.* (1999, 2001 en 2002).

In de eerste plaats verslechtert daardoor de financiële positie van de huidige AVI's. In een concurrerende markt is verdere tariefverhoging niet mogelijk, zodat afschaffing (of verlaging) van de MEP-regeling leidt tot lagere marges. Gezien de institutionele verhoudingen in de verbrandingsmarkt moeten de gemeenten de hieruit voortvloeiende verliezen betalen. Uiteindelijk betalen de Nederlandse burgers dus de vermindering van de subsidie. Per saldo is er daarmee geen sprake van lastenverlichting. Wel leidt het tot een verminderde prikkel om zoveel mogelijk energie op te wekken uit afval. Verdere verbetering van het elektrisch rendement wordt afgeremd. Gezien de belangrijke bijdrage die de afvalsector kan en wil leveren aan het realiseren van de Kyoto-doelstelling is dit een slechte zaak.

In de tweede plaats is juist een extra vergoeding voor groene stroom nodig als het doel behaald moet worden om Nederlands afval zoveel mogelijk in te zetten voor de Nederlandse elektriciteitsproductie.³ De reden hiervoor is dat het zonder extra vergoeding financieel niet haalbaar is om nieuwe verbrandingsinstallaties te bouwen voor al het Nederlandse afval dat daarvoor in aanmerking komt. Voor een belangrijk deel van het afval geldt dat zonder extra vergoeding verwerking in het buitenland goedkoper is. Bovendien is een extra vergoeding voor groene stroom tevens nodig om de inzet van technologie mogelijk te maken die per ton afval de grootst mogelijk hoeveelheid elektriciteit produceert. Voor het energiedeel van afvalverbrandingsinstallaties (AVI's) zijn verschillende technologieën beschikbaar. Door bijvoorbeeld een hogere stoomdruk en verbrandingstemperatuur toe te passen kan met dezelfde hoeveelheid afval meer energie opgewekt worden. Het punt is echter dat dit hogere investeringen vraagt en tevens leidt tot hogere onderhoudskosten. Hier staat tegenover dat per ton afval een hogere vergoeding mogelijk is omdat meer stroom verkocht kan worden. Of er per saldo sprake is van een stijging van de kosten of juist van een daling, hangt af van de prijs die verbranders kunnen vragen voor de te leveren elektriciteit. Dit betekent dat in een concurrerende markt die technologie gekozen zal worden die de grootste kans biedt dat kosten en opbrengsten minimaal met elkaar in evenwicht zijn.⁴ Als, vanuit bijvoorbeeld de Kyoto-doelstelling, het toch wenselijk is dat een technologie gekozen wordt met een hoger energetisch rendement, dan zal voor de niet-marktconforme kosten een vergoeding gegeven moeten worden. Hoe hoog de vergoeding moet zijn voor groene stroom hangt af van een aantal factoren. Deze factoren worden hieronder uitgewerkt.

3.2 Effecten subsidie groene stroom

Als afgezien wordt van een heffingsvrijstelling voor groene stroom zullen nieuwe initiatieven en vervangingsinvesteringen voor bestaande AVI's naar verwachting op het zogenaamde commerciële verbrandingsconcept gebaseerd worden. Dit betekent dat ten opzichte van de huidige installaties minder geïnvesteerd zal worden in de uiterlijke vormgeving van de AVI en in het deel van de installatie dat energie genereert. De reden hiervoor is dat dit de investeerders een marktpositie oplevert die concurrentie met andere marktpartijen mogelijk maakt. Gevolg hiervan is dat er relatief weinig elektriciteit geproduceerd wordt en dat daardoor de werkelijke bijdrage van de afvalsector aan het behalen van de Kyoto-doelstellingen veel lager is dan mogelijk.

3 Zie voor een analyse hiervan IBO (2002).

4 In een concurrerende markt is het immers niet mogelijk de extra kosten van een hoger elektrisch rendement te financieren vanuit het verbrandingstarief, daar dit tarief wordt bepaald door de goedkoopste toetreder. Een toetreder zal in een concurrerende markt kiezen voor een marktconform elektrisch rendement.

Tabel 1. Commercieel verbrandingsconcept

		Laagcalorisch Nieuwe AVI's
Hoeveelheid	Kton	1.343
Calorische waarde	GJ per ton	10,3
Elektrisch rendement	%	7
Elektriciteit	KWh per ton	200
Onrendabel	Euro per kWh	0,000
Opbrengsten	GWh	269
Opbrengsten	Jaarlijkse stroomlevering aan huishoudens	86.946
Opbrengsten	Vermeden kton CO ₂	192
Opbrengsten	Bijdrage aan Kyoto-doel	1%
Kosten	Miljoenen euro per jaar	0
Kosten	Euro per ton vermeden CO ₂	0,00

In tabel 1 zijn de gegevens voor een commercieel verbrandingsconcept weergegeven⁵. Er is ruimte om voor zo'n 1.343 kton laagcalorisch afval aan nieuwe capaciteit te bouwen. Bij een gemiddelde stookwaarde van 10,3 GJ per ton kan daarmee commercieel 200 kWh per ton elektriciteit geproduceerd worden. Dit betekent dat het elektrisch rendement niet meer bedraagt dan 7%. Een hoger elektrisch rendement is in een concurrerende markt niet mogelijk omdat een hoger rendement tot niet-marktconforme kosten leidt.⁶ In totaal kan zo 269 GWh elektriciteit geproduceerd worden, wat goed is voor de levering van elektriciteit aan 89.946 huishoudens. Daarmee wordt zo'n 192 kton emissie van CO₂ vermeden omdat reguliere elektriciteitscentrales minder ingeschakeld hoeven te worden.

Naast laagcalorisch afval is ook Nederlands hoogcalorisch afval beschikbaar dat in Nederland verbrand zou kunnen worden. Commercieel is dit echter niet aantrekkelijk als geen vergoeding voor groene stroom wordt gegeven. Dit komt doordat dit afval homogeen van aard is. Het bestaat uit zogenaamde monostromen (papier, hout en plastic), die een relatief hoge calorische waarde hebben en die niet, zodat huishoudelijk afval, vervuild zijn. Daardoor zijn deze monostromen eenvoudig en goedkoop te gebruiken als brandstofvervanger in kolencentrales en cementovens. Aangezien de Nederlandse capaciteit van deze installaties beperkt is, gaat het merendeel naar andere landen. Met name in Duitsland is veel capaciteit beschikbaar. Bovendien zullen vervangingsinvesteringen voor de bestaande AVI's eveneens gebaseerd worden op een elektrisch rendement van maximaal 7% als geen vergoeding voor groene stroom wordt gegeven. Daardoor daalt in de loop van de tijd de bijdrage die de afvalsector in een concurrerende markt kan leveren aan de Kyoto-doelstelling.⁷

5 De berekeningen zijn gebaseerd op gedetailleerde gegevens over de relatie tussen productiekosten, energieopbrengsten en elektrisch rendement. Cruciale variabelen daarbij zijn de benodigde investeringen, de effecten op de beschikbaarheid en onderhoud en de hoogte van de energieopbrengst. De gegevens zijn ter beschikking gesteld door de Vereniging van Afvalverwerkers (VVAV). Bedragen zijn contant gemaakt met een discontovoet van 12%. Gerekend is met een looptijd van 25 jaar. Het nettorendement op het eigen vermogen (40% van totale vermogen) bedraagt 12% (Vpb-tarief van 32%). De rentevoet voor vreemd vermogen bedraagt 7%. Voor de gehanteerde berekeningswijze zie Dijkgraaf *et al.* (2001).

6 Het zou zelfs zo kunnen zijn dan zonder vergoeding voor groene stroom een rendement van 0% aantrekkelijk is voor nieuwe investeerders. Terwijl hierdoor de totale kosten nauwelijks veranderen, wordt de beheersbaarheid van de installatie er positief door beïnvloed.

7 Momenteel is de bijdrage van de bestaande AVI's aan de Kyoto-doelstelling 9%. Als alle bestaande AVI's vervangen worden door AVI's met 7% elektrisch rendement, dan daalt deze bijdrage naar 3%.

Tabel 2. Standaard verbrandingsconcept laagcalorische AVI's

		Bestaande	Nieuwe	Totaal
Hoeveelheid	Kton	5.000	1.343	6.343
Calorische waarde	GJ per ton	10,3	10,3	10,3
Elektrisch rendement	%	22	22	22
Elektriciteit	KWh per ton	630	630	630
Onrendabel	Euro per kWh	0,023	0,023	0,023
Opbrengsten	GWh	3.148	845	3.993
Opbrengsten	Stroomlevering aan huishoudens	1.017.339	273.257	1.290.596
Opbrengsten	Vermeden kton CO ₂	2.244	603	2.847
Opbrengsten	Bijdrage Kyoto-doel	9%	2%	11%
Kosten	Miljoenen euro per jaar	72	19	91
Kosten	Euro per ton vermeden CO ₂	32,26	32,26	32,26

In tabel 2 zijn de gegevens voor een standaard verbrandingsconcept weergegeven. De naam standaard refereert hierbij aan een technologiekeuze die overeenkomt met de huidige situatie. Naast gegevens voor nieuwe laagcalorische AVI's zijn nu ook de gegevens voor de bestaande AVI's weergegeven. Bij een gemiddelde stookwaarde kan 630 kWh elektriciteit per ton geleverd worden. In een concurrerende markt is een dergelijke energieproductie echter niet aantrekkelijk omdat per saldo de kosten hoger zijn. Per kWh elektriciteit bedraagt de noodzakelijke vergoeding om in een concurrerende markt te opereren 2,3 eurocent. Door het hogere rendement kan nu, als ook nieuwe installaties voor laagcalorisch afval gebouwd worden, stroom geleverd worden aan 1,3 miljoen huishoudens.

Het is tevens mogelijk het hoogcalorische Nederlandse afval te verbranden met een elektrisch rendement van 22% (zie tabel 3). Dan is het wel noodzakelijk dat een vergoeding voor groene stroom gegeven wordt van 5,1 eurocent per kWh. Dit bedrag is hoger dan voor laagcalorisch afval omdat de hoogcalorische Nederlandse AVI's meer concurrentie ondervinden. Dit komt omdat hoogcalorisch afval, in tegenstelling tot laagcalorisch afval, goedkoop in het buitenland verwerkt kan worden in elektriciteitscentrales en cementovens. Door de hoge calorische waarde kan met een vergoeding van 5,1 eurocent per kWh stroom opgewekt worden voor bijna 800 duizend huishoudens.

Tabel 3. Verbrandingsconcept voor hoogcalorisch afval

		Hoogcalorisch Nieuwe AVI's
Hoeveelheid	Kton	2.247
Calorische waarde	GJ per ton	18,0
Elektrisch rendement	%	22
Elektriciteit	KWh per ton	1.100
Onrendabel	Euro per kWh	0,051
Opbrengsten	GWh	2.472
Opbrengsten	Jaarlijkse stroomlevering aan huishoudens	798.977
Opbrengsten	Vermeden kton CO ₂	1.763
Opbrengsten	Bijdrage aan Kyoto-doel	7%
Kosten	Miljoenen euro per jaar	126
Kosten	Euro per ton vermeden CO ₂	71,53

In totaal is dus bij een elektrisch rendement van 22% een elektriciteitslevering mogelijk die goed is voor 2,1 miljoen huishoudens. Daarmee wordt in het reguliere elektriciteitscircuit 4.610 kton CO₂ vermeden, wat overeenkomt met bijna 20% van de volgens de Kyoto-afspraken te bereiken reductie van CO₂.

In tabel 4 is dezelfde systematiek gevolgd als in tabel 2 en 3, maar nu voor een maximaal elektrisch rendement van 30%. Zoals aangegeven stijgen de kosten als een hoger rendement behaald moet worden. Bij een rendement van 30% is ten opzichte van het verbrandingsconcept met 22% rendement een extra vergoeding nodig van 2,1 eurocent per kWh. Hier staat tegenover dat de totale levering van elektriciteit stijgt naar 8.816 GWh, goed voor de levering van stroom aan 2,8 miljoen huishoudens. Daarmee wordt in het reguliere elektriciteitscircuit 6.286 kton CO₂ vermeden, wat overeenkomt met 25% van de volgens de Kyoto-afspraken te bereiken reductie van CO₂.⁸

Tabel 4. Hoogrendement verbrandingsconcept

		Laagcalorische AVI's		Hoogcal.	Alles
		Bestaande	Nieuwe	Nieuwe AVI's	Totaal
Hoeveelheid	Kton	5.000	1.343	2.247	8.590
Calorische waarde	GJ per ton	10,3	10,3	18,0	
Elektrisch rendement	%	30	30	30	
Elektriciteit	KWh per ton	858	858	1.500	
Onrendabel	Euro per kWh	0,044	0,044	0,072	
Opbrengsten	GWh	4.292	1.153	3.371	8.816
Opbrengsten	Stroom aan huishoudens	1.387.281	372.624	1.089.514	2.849.418
Opbrengsten	Vermeden kton CO ₂	3.060	822	2.403	6.286
Opbrengsten	Bijdrage Kyoto-doel	12%	3%	10%	25%
Kosten	Miljoenen euro per jaar	189	51	243	482
Kosten	Euro/ton vermeden CO ₂	61,71	61,71	100,98	76,73

De hierboven toegelichte berekeningen zijn gebaseerd op een marktprijs voor elektriciteit van 2 eurocent per kWh. Dit komt overeen met de prijs die momenteel door AVI's verkregen wordt. Op lange termijn is de verwachting dat deze prijs toe kan nemen. Dit komt omdat momenteel sprake is van overcapaciteit in de energiemarkt, terwijl op langere termijn naar verwachting een evenwicht zal ontstaan tussen vraag en aanbod op de Europese energiemarkt (ECN, 2000). Als dit evenwicht ontstaat is een marktprijs van zo'n 3,5 eurocent te verwachten.⁹

Een hogere marktprijs voor elektriciteit leidt ertoe dat de noodzakelijke vergoeding voor groene stroom afneemt met 1,5 eurocent per kWh (zie tabel 5). Aangezien het in feite slechts gaat om de vraag hoe de kosten van de elektriciteitsopwekking gefinancierd worden (door de marktprijs of door de vergoeding voor groene stroom) zijn de kwantitatieve effecten op de hoeveelheid geproduceerde elektriciteit en vermeden CO₂-emissies bij een marktprijs van 3,5 eurocent per kWh gelijk aan die van een marktprijs van 2 eurocent per kWh (mits natuurlijk de noodzakelijke vergoeding voor groene stroom verkregen wordt).¹⁰

8 Opgemerkt zij dat in tabel 4 ervan is uitgegaan dat de bestaande AVI's voor wat betreft hun energiedeel zijn vervangen door een hoogrendementstechnologie. Dit is alleen op lange termijn realiseerbaar. Op korte termijn gelden voor de bestaande installaties de gegevens zoals opgenomen in tabel 2.

9 Zie voor een berekening hiervan Aalbers (1997).

10 De hogere marktprijs voor elektriciteit leidt er tevens toe dat het commerciële verbrandingsconcept als geen vergoeding voor groene stroom gegeven wordt een hoger elektrisch rendement heeft. Terwijl dat bij een marktprijs van 2 eurocent 7% was, is dat bij een marktprijs van 3,5 eurocent 14%.

Tabel 5. Kosten vergoedingssystemen bij elektriciteitsprijs van 3,5 cent per kWh

		Laagcalorische AVI's		Hoogcal.	Alles
		Bestaande	Nieuwe	Nieuwe AVI's	Totaal
Bij een rendement van 22%:					
• Onrendabel	Euro per kWh	0,008	0,008	0,036	
• Kosten	Miljoenen euro per jaar	25	7	89	121
• Kosten	Euro/ton vermeden CO ₂	11,22	11,22	50,49	26,24
Bij een rendement van 30%:					
• Onrendabel	Euro per kWh	0,029	0,029	0,057	
• Kosten	Miljoenen euro per jaar	124	33	192	350
• Kosten	Euro/ton vermeden CO ₂	40,67	40,67	79,94	55,69

De resultaten kunnen als volgt worden samengevat. In de eerste plaats is zonder vergoeding voor groene stroom het elektrisch rendement van de huidige AVI's (22%) financieel niet haalbaar in een concurrerende markt. Dit komt omdat voor de AVI's een dergelijk rendement per saldo leidt tot een stijging van de kosten. Op bedrijfseconomische gronden is een elektrisch rendement van maximaal 7% haalbaar bij een elektriciteitsprijs van 2 eurocent per kWh. Bij een prijs van 3,5 eurocent is dit 14%.

In de tweede plaats is de potentiële bijdrage aan de Kyoto-doelstelling van de afvalsector aanzienlijk. Terwijl op bedrijfseconomische gronden een elektrisch rendement van 7 tot 14% haalbaar is, kan technisch gezien maximaal 30% behaald worden. Om een hoger rendement te realiseren is dan ook een subsidie nodig voor groene stroom. De hoogte daarvan bepaalt welk rendement haalbaar is in een concurrerende markt. Wanneer een elektrisch rendement van 22% als uitgangspunt wordt genomen (wat overeenkomt met het rendement van de huidige AVI's) kan de afvalsector 18% van de totale Kyoto-doelstelling voor Nederland realiseren. Dit loopt op naar 25% bij een elektrisch rendement van 30%. Er kan dan aan respectievelijk 2,1 en 2,8 miljoen huishoudens stroom geleverd worden.

In de derde plaats varieert de benodigde vergoeding per eenheid groene stroom van 0,1 tot 7,2 cent per kWh. Dit is niet alleen afhankelijk van het gewenste elektrisch rendement en het type afval, maar tevens van de hoogte van de elektriciteitsprijs.

Ten slotte bedragen de totale kosten van een vergoedingssysteem voor groene stroom minimaal 121 en maximaal 482 miljoen euro per jaar. Per vermeden ton CO₂ komt dit overeen met respectievelijk 26 en 77 euro. Of een dergelijk systeem maatschappelijk gewenst is, is afhankelijk van de waardering die aan een vermeden ton CO₂ wordt gehecht. De IPCC (2001) rekent met een 'schaduw-prijs' voor CO₂ van minimaal 20 en maximaal 135 euro per ton. Dit betekent dat de berekende kosten van de vergoedingssystemen ruim binnen de grenzen liggen van wat de IPCC maatschappelijk gewenst acht. Dit laat natuurlijk onverlet dat altijd gestreefd moet worden naar het inzetten van opties die het minste kosten.

3.3 Vormgeving subsidie op groene stroom

De overheid kan de hoogte van de noodzakelijke vergoeding bepalen nadat het gewenste elektrisch rendement vastgesteld is. De belangrijkste variabelen bij deze beslissing zijn de bijdrage van de afvalverbranding aan het behalen van de Kyoto-doelstelling en de kosten van een regeling die garandeert dat deze bijdrage ook gerealiseerd wordt. Het probleem is dat deze kosten afhankelijk zijn van de marktprijs voor elektriciteit waarover op dit moment nogal wat onzekerheid bestaat. Daardoor is niet op voorhand duidelijk wat de optimale keuze is voor het niveau van de noodzakelijke vergoeding voor groene stroom.

Als gekozen wordt voor een vergoeding die past bij een elektriciteitsprijs van 2 eurocent per kWh, dan wordt het risico gelopen dat te veel subsidie uitgekeerd wordt als de werkelijke elektriciteitsprijs hoger uitkomt. Anderzijds wordt het risico gelopen dat te weinig investeringen in nieuwe installaties gedaan worden als gekozen wordt voor een vergoeding die past bij een elektriciteitsprijs van 3,5 eurocent per kWh. De beste oplossing is dan ook om te kiezen voor een vergoedingssysteem dat beide nadelen ondervangt. Dit is mogelijk als gekozen wordt voor een vergoeding gebaseerd op een garantieprijs. Dit houdt in dat de vergoeding jaarlijks bepaald wordt op basis van de actuele marktprijs van elektriciteit. Een dergelijke systematiek zorgt ervoor dat de overheid niet meer subsidie geeft dan nodig is, terwijl tegelijkertijd investeerders zeker zijn over de minimaal te verkrijgen vergoeding voor elektriciteit. Daardoor wordt gewaarborgd dat voldoende investeringen plaats kunnen vinden in nieuwe verbrandingscapaciteit.

Wat de optimale vorm is waarin een vergoeding wordt gegeven is afhankelijk van de precieze doelstelling. Zo heeft de investeerder een prikkel een zo groot mogelijk vermogen neer te zetten als hij een vergoeding per eenheid geïnstalleerd vermogen krijgt. Hierdoor stijgen zijn inkomsten echter niet als hij, gegeven het vermogen, meer elektriciteit genereert. Een tweede mogelijkheid is om een vaste vergoeding te geven, een zogenaamde lump sum. In dat geval zou de hoogte van de vergoeding door middel van een contract gerelateerd kunnen worden aan de te leveren prestaties. Nadeel hiervan is dat de afspraken gecontroleerd moeten worden, wat leidt tot relatief hoge reguleringskosten. Een derde mogelijkheid is om een vergoeding voor elke geproduceerde eenheid elektriciteit te geven. In dit geval hebben de investeerder en de exploitant prikkels de gewenste hoeveelheid elektriciteit te produceren. Als gekozen wordt voor een vergoeding per kWh is regulering van het gewenste elektrisch rendement van een AVI niet nodig. Immers, de markt heeft voldoende prikkels om het gewenste rendement te behalen. Hierdoor zijn de reguleringskosten minimaal, terwijl de prikkel om de gewenste hoeveelheid elektriciteit te produceren maximaal is. Deze laatste mogelijkheid lijkt dan ook de beste optie te zijn.

Een vergoeding voor groene stroom kan leiden tot import van afval als door de vergoeding het verbranden van afval in Nederland goedkoper wordt dan in het buitenland (inclusief transportkosten). Indien deze import als ongewenst wordt beschouwd kan een oplossing voor dit probleem gevonden worden door het budget voor groene stroom te maximeren. De hoeveelheid afval die, met gebruikmaking van de regeling voor groene stroom, goedkoop verbrand kan worden is dan niet groter dan het totale budget gedeeld door de vergoeding. Als het budget afgestemd wordt op de maximale hoeveelheid beschikbaar Nederlands afval dan zal per saldo geen sprake kunnen zijn van massale import. Natuurlijk kan dan nog steeds buitenlands afval onder de groene-stroomregeling vallen als dat in Nederland verbrand wordt. Gezien de transportkosten zal de markt echter tenderen naar het zoveel mogelijk inzetten van Nederlands afval.

Ten slotte zij opgemerkt dat voor het bereiken van het maximale effect van een vergoedingssysteem voor groene stroom een garantie voor consistent beleid cruciaal is. Marktpartijen zullen alleen bereid zijn tot de aanzienlijke investeringen die nodig zijn, als de overheid garandeert dat voor een voldoende lange periode het vergoedingssysteem overeind blijft.

4 Conclusies

Uit dit artikel blijkt dat het huidige Nederlandse afvalbeleid tekortschiet. De stortbelasting is te hoog, zodat er export van afval plaatsvindt en afval deels in het buitenland gestort wordt. Hierdoor komen initiatieven voor nieuwe verbrandingscapaciteit in Nederland onder druk te staan. Aanbevolen wordt de stortbelasting in ieder geval te verlagen naar het niveau van vóór 1 januari 2002 (65 euro per ton) en eventuele verdere aanpassing afhankelijk te maken van de effecten van deze verlaging. Daarbij is het van belang dat duidelijke spelregels afgesproken worden op grond waarvan tot een verdere aanpassing besloten kan worden, zodat geen onnodige onzekerheid ontstaat bij investeerders. De verlaging van de stortbelasting leidt niet tot lagere inkomsten, omdat zij automatisch gepaard gaat met een grondslagverbreding. Verlaging van de stortbelasting leidt daardoor mogelijk zelfs tot hogere inkomsten voor de overheid.

Voor het behalen van de maximale bijdrage aan de Kyoto-doelstelling ontbreekt het aan voldoende prikkels. Het combineren van zoveel mogelijk elektriciteitsproductie uit afval met concurrentie op de afvalmarkt kan alleen als er een vergoeding wordt gegeven voor groene stroom. Hoe hoog deze vergoeding moet zijn, hangt af van het gewenste elektrisch rendement en de hoogte van de elektriciteitsprijs. Voorgesteld wordt om een subsidie op groene stroom in te voeren waardoor investeerders zeker zijn over de te ontvangen vergoeding voor geproduceerde elektriciteit. Het voorgestelde systeem waarborgt enerzijds dat voldoende investeringen plaats kunnen vinden in nieuwe verbrandingscapaciteit en anderzijds dat de vergoeding voor elektriciteit niet hoger is dan noodzakelijk. Bij een dergelijk systeem kan de bijdrage van de afvalsector aan de Kyoto-doelstelling oplopen tot 25%. Het mag duidelijk zijn dat dit niet bereikt kan worden als het nieuwe kabinet het mes zet in de huidige subsidies.

Literatuur

- Aalbers, R.F.T. (1997), De prijs van elektriciteit, *Economisch Statistische Berichten*, 82(4130), 902-905
- Dijkgraaf, E., R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser (1999), *Afvalmarkt in de branding. De huidige structuur en mogelijkheden tot marktwerking*, Studies in Economic Policy 2, Rotterdam: OCFEB
- Dijkgraaf, E., R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser (2001), *Afvalprijzen zonder grens. Een analyse van de Nederlandse afvalverbrandingsinstallaties in een Europese markt*, Studies in Economic Policy 4, Rotterdam: OCFEB
- Dijkgraaf, E., R.F.T. Aalbers en M. Varkevisser (2002), Europa en het Nederlandse afvalbeleid, *Openbare Uitgaven*, 34 (1), 13-23
- ECN (2000), *Energie markt trends 2000*, Petten: Energieonderzoek Centrum Nederland
- IBO (2002), *Rapport van de IBO/MDW-werkgroep Afvalverwijdering*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- IPCC (2001), *Climate Change 2001, Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Cambridge: Cambridge University Press
- Ministerie van VROM (2002), *Landelijk Afvalbeheerplan 2002-2012*, Den Haag: Ministerie van VROM

Beleid bekeken

Deze rubriek richt zich op de beleidspraktijk van de openbare financiën. Er worden bijdragen in geplaatst die de feitelijke ontwikkeling beschrijven en deze van kritisch commentaar voorzien, of die daarvoor alternatieven aandragen. Beleid bekeken beoogt daarmee een forum te zijn waarin discussie wordt gevoerd over de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid van decentrale overheden, het Rijk en de supranationale overheden (zoals de EU). De bijdragen aan deze rubriek onderscheiden zich daarmee van de meer analytisch georiënteerde artikelen in het eerste deel van dit tijdschrift.

Hoofdlijnenakkoord kabinet-Balkenende II

C.A. de Kam*

Trefwoorden

overheidsbeleid, openbare financiën

1 Inleiding

Forse economische tegenwind – de groei van het bruto binnenlands product (BBP) stagneert al twee jaar lang – en zware politieke deining, tot uiting komend in twee Kamerverkiezingen binnen acht maanden, hebben de overheidsfinanciën van hun ankers geslagen. Door de zwakke conjunctuur valt de opbrengst van de belastingen tegen en wordt de uitgavenkant van de begroting geplaagd door tegenvallers. Een vrije val van het begrotingssaldo is het onontkoombare gevolg. Blijven ingrijpende maatregelen achterwege, dan bestaat er een gerede kans dat het EMU-tekort in de komende jaren door de vloer van 3 procent van het BBP zakt. Zoals bekend, stelt het Stabiliteits- en Groeipact daarop sancties.

Dit signalement begint met een samenvatting van de beleidsmaatregelen die het kabinet-Balkenende II wil treffen om de oploep van het tekort te redresseren (paragraaf 2). Deze maatregelen zijn verankerd in het Hoofdlijnenakkoord (HA) van 16 mei 2003. Na een schets in hoofdlijnen van het financiële kader van het HA volgen enkele kanttekeningen bij achtereenvolgens de normering van de overheidsfinanciën voor de periode 2004-2007 (paragraaf 3) en de ombuigingen (paragraaf 4) respectievelijk de belastingmaatregelen (paragraaf 5) uit het akkoord. Tot slot geeft dit signalement een indicatie hoe het begrotingssaldo zich in de komende jaren zou kunnen ontwikkelen.

* Rijksuniversiteit Groningen.

2 Totaalbeeld

Het Hoofdlijnenakkoord waarover CDA, VVD en D66 op 16 mei 2003 overeenstemming bereiken gaat vergezeld van een bijlage die het financieel kader voor de komende kabinetsperiode aangeeft.¹ De bedoelde bijlage bevat onder andere afspraken over het te voeren begrotingsbeleid en een toelichting op ombuigingen, intensiveringen en veranderingen in het lastenpeil. Op verzoek van de informateurs heeft het Centraal Planbureau (CPB) de macro-economische, budgettaire en inkomensgevolgen van het Hoofdlijnenakkoord 2004-2007 becijferd, door deze af te zetten tegen hun beloop bij ongewijzigde voortzetting van het huidige beleid. Ongewijzigd beleid bestaat hier uit een combinatie van de voornemens uit het Strategisch Akkoord (SA) uit juli 2002, dat de grondslag legde voor het kabinet-Balkenende I, en allerhande nadere ingrepen uit de *Miljoenennota 2003* en de *Voorjaarsnota 2003*.

Tabel 1 laat zien dat het Ministerie van Financiën en het CPB voor het financieel kader verschillende cijfers presenteren. Dit zal toch niet bedoeld zijn om te illustreren dat een vermindering van het aantal ambtenaren de efficiency van het overheidsapparaat kan vergroten?

Tabel 1. Financieel kader, 2004-2007 (mld euro)^a

	Financiën	CPB
Uitgaven	9,7	8,0
• Ombuigingen	13,1	11,4
• Intensiveringen	3,4	3,4
<i>Lastenpeil</i>	-1,4	3,3

a Cumulatieve bedragen in 2007, prijzen van 2003.

Zeer opvallend is het verschil in de gepresenteerde mutatie van het lastenpeil. De door het Planbureau opgevoerde lastenverzwaring met 3,3 mld euro staat haaks op beloften die met name de VVD aan de kiezers heeft gedaan. Daarom bevat het HA een cijferopstelling – stellig afkomstig uit de koker van de budgettaire wizz kid Zalm – die suggereert dat de lastendruk in de aanstaande kabinetsperiode niet met 3,3 mld euro stijgt, maar juist met 1,4 mld euro daalt.

Het CPB (2003a, bijlage D) legt uit hoe dit verschil van liefst 4,7 mld euro valt te verklaren. De komende jaren wordt het collectief verzekerde ziekenfondspakket uitgedund.² Het gebruik van zorgvoorzieningen neemt hierdoor nauwelijks af. Mensen gaan dus meer uit eigen zak betalen, rechtstreeks aan de zorgaanbieders of via de premie voor een aanvullende, niet verplichte ziektekostenverzekering. Het nieuwe zorgstelsel kent vanaf 2006 bovendien een eigen risico van 200 euro per volwassen verzekerde per jaar. Ook sommige eigen bijdragen van zorggebruikers gaan omhoog. Verder stijgt de premie voor de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) per 1 juli 2003 en moeten zelfstandigen zich straks weer zelf tegen arbeidsongeschiktheid verzekeren. De genoemde lastenverzwaringen tellen op tot in totaal 3,1 mld euro. De onderhandelaars over het regeerakkoord hebben al deze posten volledig buiten beschouwing gelaten.

In het nieuwe zorgstelsel gaat de premielast voor veel mensen fors omhoog. Het kabinet biedt daarvoor compensatie via een 'zorgtoeslag', een tegemoetkoming voor gezinnen die meer dan een bepaald percentage van hun inkomen kwijt zijn aan ziektekosten en die valt te vergelijken met de bestaande individuele huursubsidie; zie verder in paragraaf 4. De zorgtoeslag drijft de overheidsuitgaven met 1,6 mld euro op. In strijd met wat gangbaar is, presenteert het kabinet deze uitgavenstijging als een lastenverlichting. En 3,1 + 1,6 maakt 4,7 mld euro verschil in lastenpeil.

¹ *Meedoen, meer werk, minder regels* (2003), p. 15-21.

² Het verzekerde pakket van de meeste particuliere ziektekostenverzekeringen is (vrijwel) gelijk aan het ziekenfondspakket.

Het verschil in de gepresenteerde ombuigingsbedragen (1,7 mld euro) valt nagenoeg volledig te verklaren door de uiteenlopende behandeling van maatregelen die beogen de sterke oploep van de zorguitgaven af te remmen. Als opbrengst van pakketverkleining en de invoering van het eigen risico boekt het Ministerie van Financiën 2,1 mld euro in. Het gaat hier hoofdzakelijk (voor 1,9 mld) om een financieringsverschuiving; het gedragseffect (minder zorgconsumptie) is bij veronderstelling gering (210 mln euro). Het Planbureau schat diverse gedragseffecten wat hoger (370 mln euro), maar merkt de financieringsverschuiving niet als een ombuiging aan. En 2,1-0,4 maakt 1,7 mld euro verschil in lastenpeil.

3 Normering overheidsfinanciën

Het kabinet-Balkenende II adopteert het in 1994 door minister Zalm in gang gezette trendmatige begrotingsbeleid en scherpt dit op enkele onderdelen verder aan. Wat blijft zijn de volgende uitgangspunten:

- Een voorzichtige raming van de BBP-groei;
- Scheiding tussen de ontvangsten- en de uitgavenkant van de begroting;
- Plafonds voor de reële (netto) uitgaven van drie budgetdisciplinesectoren;
- Mee- en tegenvallers bij de ontvangsten mogen in beginsel in het begrotingssaldo lopen.

De belangrijkste aanscherping is dat elk van de drie budgetdisciplinesectoren – Rijksbegroting in enge zin, Sociale zekerheid en arbeidsmarkt, en Zorg – volledig compensatie moet vinden voor de eigen uitgavenoverschrijdingen. Het SA opende nog de mogelijkheid dat in uitzonderlijke omstandigheden compensatie tussen de drie sectoren mogelijk was. De aangescherpte bepaling uit het HA maakt vooral de taak van de minister van VWS loodzwaar. De opstellers van het HA signaleren dat de kosten van de gezondheidszorg “explosief stijgen”.³ Dat viel te verwachten, nadat de overheid de rem van het zorgbudget had gehaald, zonder dat tegelijkertijd nieuwe instrumenten gericht op kostenbeheersing (kleiner pakket, meer eigen betalingen, gereguleerde marktwerking) zijn ingezet. De opstellers merken op: “Er moet ernstig rekening mee worden gehouden dat de uitgaven voor zorg nog verder zullen doorgroeien dan nu in de meerjarenramingen is voorzien. Het kabinet zal alsdan maatregelen nemen om de zorguitgaven binnen het budgettair kader te houden en het beslag op de collectieve middelen niet verder te laten oplopen. (...) In het uiterste geval (kan) ook het herintroduceren van budgetplafonds voor (onderdelen van) de AWBZ aan de orde komen.”⁴ Al komend jaar zal blijken dat deze greep naar de noodrem onvermijdelijk is. Invoering van pakketbeperkingen en hogere eigen betalingen – andere maatregelen die het HA uitdrukkelijk noemt – zullen al snel op maatschappelijke grenzen stuiten. De hardnekkige en snel in omvang toenemende overschrijdingen in deze sector zijn in het verleden gedeeltelijk weggestreept tegen meevallers bij de socialezekerheidsuitgaven. Die zijn de eerstkomende jaren niet te verwachten, maar los daarvan mag de zorgminister dus niet langer leentjebuier bij de collega’s spelen. Zijn beperkte manoeuvreerruimte zal de besluitvorming over de zorguitgaven al snel op de spits drijven.

Het SA bevatte een gedetailleerde passage over de bestemming van inkomstenmeevallers. Zouden deze het begrotingsoverschot boven de 1% BBP brengen, dan mocht een kwart (met een maximum van 1 mld euro) worden gebruikt voor lastenverlichting. Bij het bereiken van een overschot van 2,5% BBP zou het kabinet nader over de inzet van de rijkelijk vloeiende belastingbaten kunnen beslissen. De tekst van het HA brengt hier een versoepeling van de begrotingsnormen, die

3 *Meedoen, meer werk, minder regels* (2003), p. 7.

4 *Meedoen, meer werk, minder regels* (2003), p. 7-8.

de automatisch stabiliserende invloed van de ontvangstenkant van de begroting vergroot. Waar bij Balkenende I aanvullende maatregelen werden genomen zodra het feitelijke EMU-saldo slechter uitviel dan 0% BBP, zijn nu pas nadere maatregelen nodig als het feitelijke saldo slechter is dan -2,5% BBP. Dit betekent dat de automatische stabilisatoren meer kunnen werken. Vallen de belasting- en premieontvangsten tegen, dan worden volgens het HA nadere maatregelen getroffen indien tegenvallers de nagestreefde verbetering van het structurele begrotingssaldo met 0,5 procentpunt BBP per jaar bedreigen of wanneer het feitelijke tekort dreigt op te lopen tot boven de 'signaalwaarde' van 2,5% BBP. Gezien de matige economische vooruitzichten, zeker voor de eerste helft van de kabinetsperiode, betekent deze regel in de praktijk dat elke tegenvaller bij de ontvangsten het kabinet tot actie zal nopen. Interessant is dat het HA niet specificeert welke 'nadere maatregelen' in dit geval aangewezen zijn: extra ombuigingen of lastenverzwaringen. Tekenend voor de toegenomen realiteitszin van beleidsmakers is dat een passage over de beleidsreactie op tegenvallers in de plaats is gekomen van een alinea over de inzet van meevallers.

Het HA kondigt ook een nieuwe norm aan voor de financiële verhouding tussen het Rijk en de decentrale overheden. De onroerendezaakbelasting (OZB) voor gebruikers van woningen zal verdwijnen, een heilloos voornemen dat ook al in het SA was neergelegd.⁵ Via het Gemeentefonds zullen gemeenten compensatie krijgen voor het wegvallen van dit eigen belastingmiddel. De vorm van deze compensatie laten de opstellers van het HA in het midden.

De ontwikkeling van hun financiën kan gemeenten in voorkomende gevallen dwingen tot verhoging van hun OZB-tarieven voor bedrijfspanden en eigenaars van woningen. Die tarieven (of de opbrengst? – dK) zullen na overleg met de gemeenten worden gemaximeerd, aldus het HA. Zo'n sterilisatie van hun belastingbuffer kan gemeenten danig in de problemen brengen, omdat zij – mede als uitvloeisel van het HA – grote(re) financiële risico's (gaan) lopen. Het kabinet wil bijvoorbeeld de aanspraken op een uitkering krachtens de Werkloosheidswet beperken. De beoogde bruto-opbrengst van de WW-operatie van 550 mln euro zal voor bijna de helft weglekken, doordat mensen die hun baan hebben verloren vaker een beroep op de Algemene bijstandswet doen. Met ingang van 2004 zijn gemeenten financieel volledig verantwoordelijk voor hun bijstandsuitgaven, die zij nu nog voor 75% bij het Ministerie van SZW kunnen declareren. Volgens een raming van het CPB leidt de aanpassing van de WW tot een extra beroep op de bijstand van 260 mln euro. Alleen al omdat deze meerkosten niet gelijkmatig over alle gemeenten zullen zijn verdeeld, kunnen zij het niet zonder een buffer in de vorm van ongebruikte belastingcapaciteit stellen.

4 Uitgavenbeleid

Over de aangekondigde ombuigingsoperaties is veel te doen.⁶ Sommige media wisten te melden dat de voorgenomen bezuinigingen oplopen tot bijna 15 mld euro in 2007.⁷ Dat cijfer is onjuist. In feite denkt het nieuwe kabinet voor 11,4 mld euro aan ombuigingen te kunnen realiseren

⁵ Zie voor de argumentatie De Kam en Goudswaard (2003), p. 19-20.

⁶ Vooral de aangekondigde ingrepen in de WAO krijgen veel aandacht. In budgettaire zin gaat het evenwel om 'pinda's': 140 mln euro in 2007.

⁷ Zie bijvoorbeeld Haan (2003).

(CPB 2003a).⁸ Daar staan bovendien intensiveringen tot een bedrag van 3,4 mld euro tegenover. De intensiveringen zijn nog niet specifiek benoemd, maar voorlopig in 'enveloppen' gestopt. Voor de enveloppe 'zorg' is 1 mld euro weggelegd, voor 'kennis' is 700 mln vrijgemaakt, voor zowel 'veiligheid' als 'mobiliteit' 550 mln. Kleinere bedragen gaan naar het Gemeente- en het Provinciefonds (300 mln), 'groen' (250 mln) en kinderopvang (100 mln). Deze enveloppen worden toegevoegd aan de begroting voor 2004 van de betrokken bewindslieden, waarbij de ministerraad moet instemmen met de bestemming die de extra middelen krijgen. Tabel 2 vat de voorgenoemen ombuigingen uit het HA samen.

Tabel 2. Ombuigingen (mld euro)

Koppeling minimumloon en uitkeringen aan contractloonstijging ambtenaren	2,9
Matiging stijging loonsom van ambtenaren en werknemers in de zorgsector	2,7
Beperking inkomensoverdrachten (subsidies, sociale zekerheid)	2,1
Efficiencymaatregelen + beperking prijsbijstelling	1,2
Afdracht aan Gemeentefonds en Provinciefonds	0,9
Overige maatregelen	1,6
Totaal	11,4

Bron: CPB (2003a, bijlage B)

In navolging van sommige grote bedrijven poetsen ook politici in Den Haag hun cijfers op. Het HA biedt diverse voorbeelden van zulk 'scheppend' boekhouden. Ingeboekte bezuinigingen zijn voor een deel onhaalbaar. De belangrijkste dubieuze post betreft de salarissen in de zorgsector. In de periode 2004-2007 wordt de loonontwikkeling bij de overheid ieder jaar 1% lager gesteld dan uit de normale koppeling van de ambtenarensalarissen aan de contractloonstijging in de marktsector zou volgen. Indien zij houdbaar blijkt, bedraagt de opbrengst van deze salarisingreep 1,2 mld euro. Beperking van de ruimte voor incidentele loonstijgingen moet nog eens 0,3 mld euro opleveren. Het is onduidelijk hoe deze laatste ingreep kan worden geëffectueerd. Het 'incidenteel' vormt een uitgavenpost waarvan het beloop afhankelijk is van beleidsresistente factoren zoals opleidingsniveau en leeftijdsopbouw van het personeelsbestand, en daarnaast van het promotie- en beloningsbeleid. Wat dit laatste betreft, omdat op de ruimte voor reguliere salarisverhogingen wordt bezuinigd, valt te verwachten dat personeelsmanagers bij de overheid hun concurrentiepositie op de arbeidsmarkt zullen proberen te versterken door functies zwaarder te waarderen en hoger te belonen ('ranginflatie'). Beheersing van het incidenteel wordt daarmee een illusie. Te verwachten overschrijdingen van de salariskosten zijn dan alleen goed te maken door te snijden in het personeelsvolume. Anders laten zich nu al 'onvermijdelijke' tegenvallers in de komende jaren voorspellen.

Het kabinet neemt aan dat verpleegkundigen en doktersassistenten meedoen met de loonmatiging voor de ambtenaren. Dat zou 1 mld euro schelen bij de uitgaven voor gezondheidszorg. Beperking van de incidentele loonstijging zou nog eens 0,2 mld euro moeten opleveren. De overheid heeft echter geen enkele greep op de salarislasteren in de zorgsector. Ziekenhuizen, verpleeghuizen en verzorgingshuizen zijn particuliere werkgevers die zelfstandig met de vakbonden onderhandelen over de verbetering van de arbeidsvoorwaarden. De loonkosten in de budgetten van deze instellingen

⁸ Alle in de paragrafen 4 en 5 genoemde bedragen hebben betrekking op 2007, en luiden in prijzen van 2003. De onderhandelende partijen (CDA, VVD en D66) hebben ook de begrotingsuitvoering 2003 meegenomen in de formatiebesprekingen. Onvermijdelijke tegenvallers, ramingsbijstellingen en de voorgenomen dekking heeft het CPB op verzoek van de informateurs niet verwerkt, behoudens de korting van 0,35 mld euro op de prijsbijstelling 2003 en 0,5 mld euro verhoging AWBZ-premie per 1 juli 2003. Het HA houdt het op ombuigingen ter grootte van 13,1 mld euro (zie ook paragraaf 2).

gen worden jaarlijks opgehoogd met het percentage van de Overheidsbijdrage aan de Arbeidskosten (OVA). Dit OVA-percentages wordt op een objectieve manier bepaald, waardoor de overheid niet op de salarissen in de zorgsector kan beknibben. De overheid kan het hierop betrekking hebbende convenant met de zorgwerkgevers proberen open te breken, dan wel het convenant eenzijdig opzeggen. Daarmee is de beoogde ombuiging echter niet verzekerd. Wanneer zorgwerkgevers de via de OVA beschikbare loonruimte overschrijden, beschikt de overheid over geen enkele sanctie om de stijging van de zorgkosten die hiervan het gevolg is, tegen te houden. In dit geval gaan salarisstijgingen ten koste van de hoeveelheid zorg. Dit was de afgelopen jaren al het geval. Een en ander is in Den Haag bekend, omdat een ambtelijke werkgroep de kwestie vorig jaar haarfijn heeft uitgeplozen.⁹ Zorgwerkgevers zullen weinig bereid zijn de komende jaren mee te werken aan extra loonmatiging in hun sector. Hiermee valt ruim een tiende van de met zoveel moeite bijeengeschaapte bezuinigingen weg.

Het CPB heeft de reputatie dat het illusoire cijfers afkomstig uit de politieke en lobbycircuits genadeloos doorprikt. Dit keer is CPB-directeur Don voor de onderhandelende partijen extreem mild geweest. Een hele reeks nog niet concreet ingevulde bezuinigingen op subsidies (460 mln) en op REA-budgetten (250 mln),¹⁰ alsmede diverse efficiencykortingen (660 mln) en de beoogde vermindering van het ziekteverzuim (100 mln) zijn als 'taakstelling' in de CPB-computers gestopt, zonder dat zeker of zelfs waarschijnlijk is dat deze ombuigingen ook kunnen en zullen worden gerealiseerd. In weerwil van vergelijkbare beleidsvoornemens van de beide paarse kabinetten zijn in de afgelopen jaren de aantallen ambtenaren juist gestegen en veel meer externe adviseurs ingehuurd (Wilms, 2003). Te verwachten valt dat deze geschiedenis zich zal herhalen. Twee voorgestelde maatregelen uit deze categorie krijgen nu afzonderlijk aandacht.

Als onderdeel van het streven naar grotere doelmatigheid zullen woningen niet langer om de vier jaar worden getaxeerd.¹¹ In plaats daarvan zal als grondslag voor de OZB-heffing in de toekomst de meest recente verkoopprijs gelden, geïndexeerd met de algemene ontwikkeling van de woningprijzen. De opstellers van het HA denken zo 60 mln euro te kunnen besparen. Dit bedrag lijkt te hoog gegrepen. Verder is van belang dat de prijsontwikkeling van huizen (per type, prijsklasse) heel verschillend kan zijn. Toepassing van een uniforme gemiddelde index op alle woningen kan dus tot resultaten leiden die de bestaande weerstanden tegen de OZB alleen maar doen toenemen en toetsing door de belastingrechter mogelijk niet doorstaan.

De invoering van de nieuwe verzekering curatieve zorg is opgeschort tot 2006. Het CPB (2003a, bijlage C) rekent met een premie die voor de helft nominaal en voor de helft procentueel is. Deze premiestructuur blijft dicht bij de bestaande premieopbouw van de verplichte ziekenfondsverzekering, waardoor voor de compensatie van inkomenseffecten minder middelen hoeven te worden uitgetrokken dan bij het alternatief met een louter nominale premie. Onderdeel van de compensatie is een zorgtoeslag, waarmee 1,6 mld euro is gemoeid. Deze toeslag wordt berekend door de gemiddelde nominale premie en de gemiddelde eigen betalingen te verminderen met 6,5% van het wette-

9 IBO-werkgroep Beheersing arbeidsvoorwaarden in de zorgsector (2002), rapport op 30 mei 2002 aangeboden aan de Tweede Kamer.

10 REA = reïntegratie arbeidsgehandicapten.

11 De Wet waardering onroerende zaken (WOZ) legt vast hoe de waardebepaling dient te geschieden. De waarde van woningen vormt de heffingsgrondslag voor verschillende belastingen, waaronder de inkomstenbelasting (eigenwoningforfait), de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen en de omslag bebouwd van de waterschappen.

lijk minimumloon plus 4% van het méérinkomen. Ongeveer 3,3 mln huishoudens komen voor deze zorgtoeslag in aanmerking. Anders gezegd, de geïntegreerde marginale druk neemt voor bijna de helft van de huishoudens met 4 procentpunten toe. Bij de berekening van de verandering in de marginale druk als gevolg van de zorgkorting moet ook worden meegenomen dat de procentuele ziekenfondspremie voor werknemers (1,7%) vervalt en dat de belaste procentuele werkgeverspremie (6,75%) in het nieuwe stelsel iets lager uitvalt. Per saldo neemt de marginale druk met ongeveer 2 procentpunt toe.

Een “aan de Belastingdienst gelieerde uitvoeringsinstantie zal deze en andere inkomensafhankelijke regelingen gaan uitvoeren”. Deze omslachtige formulering verhult een potentieel brisant verschil in visie op de rol van de fiscus. VVD-leider Zalm vindt dat de Belastingdienst tot taak heeft tol te garen, het CDA wil de fiscus in toenemende mate inschakelen bij het verstrekken van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen.

Het staat vast dat de voorgenomen zorgtoeslag niet strookt met het motto dat de onderhandelaars voor het kabinet-Balkenende II hebben gekozen. Deze toeslag belemmert ‘meedoen’ (door de hogere marginale druk) en schept méér in plaats van ‘minder regels’. Voor de extra uitvoeringskosten in verband met de invoering van de zorgtoeslag is in de financiële verantwoording geen bedrag gereserveerd. Dat valt extra op, omdat wél allerlei kleine postjes (van enkele tientallen miljoenen euro’s) zijn ingeboekt oor maatregelen die beogen het ambtelijk apparaat slanker te maken.

Bij de opgesomde posten die een groot vraagteken verdienen gaat het al met al om ten minste 1,5 mld van de 11,4 mld euro die het kabinet op papier bezuinigt, naast de al besproken twijfelachtige 1,2 mld euro die het kabinet-Balkenende II hoopt te bezuinigen op salarissen in de zorgsector. Belangwekkend is ten slotte dat de verkoopopbrengst van agrarische domeinen (100 mln) als een ombuiging wordt gepresenteerd, dat de niet-belastingontvangsten van de departementen ‘taakstellend’ met 250 mln euro zijn verhoogd, terwijl geen reserve voor tegenvallers bij de uitgaven is opgenomen. Daarvoor ontbrak kennelijk de ruimte, maar het maakt de besluitvorming over de overheidsfinanciën gevoeliger voor tussentijds optredende tegenvallers.

5 Belastingbeleid

In de komende kabinetsperiode stijgen de lasten met 3,3 mld euro. Vooral de gezinnen zien hun lasten stijgen. Tabel 3 vat de voorgenomen lastenmutaties samen. De stijging van de premie voor de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) met meer dan 3 mld euro springt in het oog. Krachtens de AWBZ – een volksverzekering – worden verpleeghuizen, verzorgingshuizen, gehandicaptenzorg, thuiszorg en geestelijke gezondheidszorg gefinancierd. De sterke uitgaven- en premiestijging wordt verklaard, doordat met ingang van 2001 effectief een einde is gekomen aan de budgettering van de zorgsector. De sterke uitgavenstijging die nadien is opgetreden noopt niet alleen tot verhoging van de AWBZ-premie, zij maakt ook een forse verhoging van de premie voor ziekenfonds- en particuliere ziektekostenverzekering onvermijdelijk. Overigens staat de AWBZ-premie ook na de aanstaande verhoging nog lang niet op lastendeckend niveau.¹²

De mutaties in tabel 2 en 3 zijn afgezet tegen de ontwikkeling van de overheidsfinanciën conform het Strategisch Akkoord, zoals nadien geamendeerd. Het SA voorzag onder andere in afschaffing van de OZB van eigenaren en gebruikers van woningen. Nu is besloten de OZB voor woningeigenaren te handhaven, betekent deze maatregel een lastenverzwaring (ten opzichte van het

¹² CVZ (2003), p. 26.

ijkpunt, het SA). Net zo betekent het schrappen van de in het SA voorziene verlaging van de benzineaccijns (het 'kwartje van Kok') een lastenstijging van 530 mln euro.

De fiscale aftrekbaarheid van premies voor vervroegde uittreding (VUT) en vervroegd pensioen komt te vervallen. Langs deze weg hoopt het kabinet oudere werknemers te stimuleren om langer door te werken. Rekening houdend met een overgangsregeling levert deze maatregel in 2007 al een half miljard euro op.

De voorgenomen verdergaande inperking van de hypotheekrenteaftrek is opmerkenswaardig.¹³ Zij komt er kort gezegd op neer dat de vermogenswinst ('overwaarde') die is gerealiseerd bij verkoop van de vorige woning in mindering komt op het bedrag dat met renteaftrek kan worden geleend voor de aankoop van een nieuwe woning. Anders gezegd, de behaalde vermogenswinst moet worden gebruikt voor gedeeltelijke financiering van de nieuwe woning, op straffe van verlies van de renteaftrek (over een bedrag gelijk aan die vermogenswinst). De vraag komt op of het niet redelijk zou zijn de vermogenswinst eerst te verminderen met het bedrag van in het verleden gedane uitgaven voor groot onderhoud en verbetering. Hierdoor valt de verkoopprijs immers hoger uit. Verder is het onduidelijk wat er gebeurt wanneer iemand tussen het moment van verkoop van zijn oude huis en de aankoop van een nieuwe woning een tijdlang een woning huurt. Hoe dan ook mogen de uitvoeringstechnische complicaties die zo'n regeling oproept niet worden onderschat. Ook deze ingreep verdraagt zich slecht met een deel van het nieuwe regeermotto: 'minder regels'.

Tabel 3. Lastenmutaties (mld euro)

Verhoging premies Algemene wet bijzondere ziektekosten	3,15
Geen afschaffing OZB voor eigenaren woningen	1,25
Geen verlaging benzineaccijns	0,53
Afschaffing fiscale faciliteit voor VUT en vervroegd pensioen	0,5
Beperking aftrek hypotheekrente	0,4
Particulier bijverzekeren arbeidsongeschiktheidsrisico zelfstandigen	0,3
Reserve voor koopkrachtreparaties	- 1,1
Verlaging tarief 1e en 2e schijf loon- en inkomstenbelasting met 0,45%-punt	- 1,0
Verhoging van diverse heffingskortingen (per saldo)	- 0,65
Saldo van overige maatregelen met gevolgen voor lastendruk	- 0,11

Totaal 3,27

Bron: CPB (2003a, bijlage B)

6 Begrotingssaldo en overheidsschuld

Het voorgestelde pakket beleidsmaatregelen bevat voor 8 mld euro aan (netto) ombuigingen en voor 3,3 mld euro aan lastenverzwaringen. In eerste aanleg (*ex ante*) verbetert het EMU-saldo van de begroting door de combinatie van deze maatregelen dus met 11,3 mld euro of 2,2% van het BBP. Door uitverdieneffecten, met name van de bezuinigingen, blijft hiervan *ex post* een saldoverbetering van 1,3% BBP over. Het *feitelijke* EMU-tekort slinkt derhalve van 1,8% BBP in 2003 tot 0,5% BBP in 2007.

Op langere termijn zwakken de uitverdieneffecten af, omdat de stijging van de uitvoer een deel van het bestedingsverlies als gevolg van de ombuigingen goedmaakt, zodat productie en werkgelegenheid aantrekken. De door het CPB becijferde verbetering van het *structurele* begrotingssaldo in 2007 (met 1,7% BBP) is mede daardoor wat sterker dan de verbetering van het *feitelijke* saldo (met 1,3% BBP).

¹³ Eerdere beperkingen van de hypotheekrenteaftrek betroffen de bestemming (alleen indien het geleende bedrag is bestemd voor aanschaf of onderhoud van de eerste eigen woning) en de tijdsduur (dertig jaar) van de lening.

Wordt het structurele saldo bepaald volgens de aanpak van de Europese Commissie, dan is het in 2003 gelijk aan het feitelijke tekort (1,8% BBP). Door de verbetering van het structurele saldo met 1,7 procentpunt resteert in 2007 dus nog een structureel tekort van 0,1% BBP. Strikt genomen voldoet ons land in elk geval in 2004 daarmee niet aan de eisen uit het Stabiliteitspact. Zolang er nog een structureel tekort is (van 1,8% BBP) dient dit immers in jaarlijkse stapjes van een half procentpunt BBP te worden weggewerkt, en gemeten over de gehele kabinetsperiode van vier jaar blijft de teller op 1,7%-punt steken.

De ontwikkeling van het structurele saldo oogt gunstiger wanneer het saldo wordt bepaald volgens de door het CPB geprefereerde methode.¹⁴ Het tekort van 1,2% BBP in 2003 slaat dan om in een structureel overschot van 0,5% BBP in 2007. Omdat de Europese Commissie ons land de maat neemt volgens de 'Brusselse methode', lijkt het echter aan te bevelen die ook te gebruiken bij vaderlandse analyses van de staat van de overheidsfinanciën, ook al is de CPB-methode meer verfijnd.

Het kabinet-Balkenende I streefde naar een structureel overschot van 1% BBP in 2006. Zijn opvolger stelt zich tevreden met een saldo 'close to balance' in 2007. Door de tegenzittende economische groei zijn de doelen verplaatst. Het motief om het in 2003 bestaande tekort weg te werken blijft onveranderd: de regeringspartijen wensen de overheidsschuld binnen 25 jaar te delgen. In dit signalement past geen fundamentele beschouwing over de vraag of – als deze doelstelling al gewenst is – met tekortreductie niet beter een paar jaar kan worden gewacht, om te voorkomen dat (netto) ombuigingen en lastenverzwaringen de kansen op economisch herstel schaden.¹⁵ Keynesianen zullen zich moeten troosten met becijferingen van het Planbureau die suggereren dat het op 16 mei geaccordeerde beleidspakket tot en met 2007 slechts 0,2% BBP-groei per jaar kost en dat het de structurele groeiperspectieven voor onze economie onverlet laat. Ook de werkgelegenheidsgevolgen blijven zeer beperkt. Bij de overheid en in de zorgsector (samen genomen) gaan geen banen verloren, terwijl de werkgelegenheid in de marktsector met niet meer dan 10.000 arbeidsjaren daalt.

Onduidelijk blijft overigens welke gevolgen de kabinetsplannen hebben voor de ontwikkeling van de schuldquote in de jaren 2004-2007, de grootte waarom het het kabinet toch in belangrijke mate te doen is. De CPB-notitie (2003a) verschaft daarover geen uitsluitsel. Ook een cijfer voor het beloop van de uitgavenquote en het collectievelastenpeil is in de CPB-notitie niet te vinden.¹⁶

Dit signalement concentreert zich op de voornemens voor de overheidsfinanciën in de periode 2004-2007. De macro-economische effecten van de plannen van het kabinet-Balkenende II zijn grotendeels onbesproken gebleven. Die effecten blijven per saldo beperkt. De door het CPB gepubliceerde resultaten suggereren dat van de kabinetsplannen slechts een betrekkelijk geringe invloed op de economische ontwikkeling uitgaat.

Het nu voorliggende budgettaire beeld is overigens (veel) te rooskleurig. Wie de verhullende uitgavencijfers voor de komende jaren doorspit ziet dat een reeks budgettaire fiasco's op voorhand is ingebakken (paragraaf 4). Omdat tegenvallers op komst zijn, zonder dat daarvoor enige reserve is

14 Een toelichting op de methoden die de Europese Commissie en het CPB gebruiken om de conjuncturele invloed op het EMU-saldo te schatten, geeft CPB (2003b), p. 33.

15 Zie voor mijn eigen opvatting De Kam en Goudswaard (2003), p. 9-12.

16 Blijkens een van het CPB ontvangen toelichting ontbrak de tijd om deze variabelen vóór 17 mei te berekenen. De KoninginneMEV zal voor het eerst een volledig beeld van de overheidsfinanciën geven (mogelijk alleen voor 2003 en 2004), met inbegrip van de doorwerking van het Hoofdlijnenakkoord.

opgenomen in het financiële kader van het Hoofdlijnenakkoord, schaatst het aantredende kabinet op flinterdun ijs. Daar komt nog bij dat elke tegenvaller aan de ontvangstenkant van de begroting volgens de aangescherpte normering direct noopt tot het nemen van 'nadere maatregelen' (paragraaf 3).

Als gevolg van de door CDA, VVD en D66 gemaakte afspraken zullen de eerstkomende jaren keer op keer aanvullende maatregelen nodig blijken te zijn om de gekozen doelstellingen voor de overheidsfinanciën overeind te houden. Het lijkt definitief gedaan met de bestuurlijke rust rondom de begroting, die kenmerkend was voor de achter ons liggende periode. Dat de regeringspartijen hebben gekozen voor een geflatteerde presentatie bespoedigt slechts het demasqué van het uitgestippelde begrotingsbeleid.

Literatuur

- CPB (2003a), *Budgettaire en economische effecten van het Hoofdlijnenakkoord 2004-2007*, CPB-notitie 2003/49, Den Haag: CPB
- CPB (2003b), *Centraal Economisch Plan 2003*, Den Haag: Sdu
- CVZ (2003), *Lasten, financiering en premie AWBZ 2004* Amstelveen: CVZ
- Haan, F. (2003), Let op de signaalwaarde, *Volkskrant*, 24 mei, 17
- IBO-werkgroep Beheersing arbeidsvoorwaarden in de zorgsector (2002), *Gepast betalen! Beheersing arbeidsvoorwaarden in de zorgsector*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kam, C.A. de, en K.P. Goudswaard, Overheidsfinanciën, in: C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu, 1-28
- Meedoen, meer werk, minder regels. Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66 (2003). Den Haag, 16 mei 2003
- Wilms, P.J.M., De organisatie van de rijksdienst: feiten en cijfers, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 6-14

Verschenen

In deze rubriek worden recent verschenen boeken, onderzoeksrapporten en beleidsadviezen op het terrein van de openbare financiën c.q. de economie van de publieke sector aangekondigd. Aanmeldingen voor deze rubriek bij de eindredacteur (adres: zie binnenzijde omslag).

Boeken

- Arianne de Blaeij, *The Value of a Statistical Life in Road Safety. Stated Preference Methodologies and Empirical Estimates for the Netherlands*, Tinbergen Institute Dissertation 308, Amsterdam: Thela Thesis, april 2003
- Centraal Bureau voor de Statistiek, *Kennis en economie 2002. Onderzoek en innovatie in Nederland*, Voorburg: CBS, 285 pp., mei 2003
- R. van Dijk en A. Straathof, *Cultuurverandering bij de overheid: Sturen of sleuren?*, Utrecht: Lemma, 151 pp., 2003
- A. Geul, *Beleidsconstructie, coproductie en communicatie. Zes beproefde methoden van beleidsontwikkeling*, Utrecht: Lemma, 2^e druk, 152 pp., 2003
- J.H.J. van den Heuvel en L.W.J.C. Huberts, *Gemeenten en hun integriteitsbeleid*, Utrecht: Lemma, 2003
- A. Jacobs, *Sociale rechten in Amerika*, Utrecht: Lemma, 332 pp., 2003
- G.H.J. Keijzers, *Werken aan duurzame ontwikkeling. Nieuwe vormen van samenwerking van overheden en bedrijven*, dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2003
- J.B. Kuné (red.), *Pensioenwetenschap en management van pensioen. Aandachtspunten voor de 21^e eeuw*, Heerlen: Stichting Pensioenfonds ABP, 152 pp., december 2002
- Karin Oltmer, *Agricultural Policy, Land Use and Environmental Effects. Studies in Quantitative Research Synthesis*, Tinbergen Institute Dissertation 318, Amsterdam: Thela Thesis, mei 2003
- Ioulia V. Ossokina, *Environmental Policy and Environment-saving Technologies. Economic Aspects of policy Making under Uncertainty*, Tinbergen Institute Dissertation 311, Amsterdam: Thela Thesis, 126 pp., juni 2003
- J.P. Pinon (red.), *Lexicon liberalisering energiemarkt, Nederland en België*, Utrecht: Lemma, 2003
- P.A. van Reeve, *Concurrentie in het geregeld vervoer*, dissertatie, Erasmus Universiteit Rotterdam, april 2003
- J.W. Sap, *De nacht van Wiegel. Het referendum in een representatieve democratie*, Utrecht: Lemma, 128 pp., 2003

F.T. Schut, *De zorg is toch geen markt? Laveren tussen marktfalen en overheidsfalen in de gezondheidszorg*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, mei 2003

Lucio Vinhas de Souza, *Beyond Transition: Essays on the Monetary Integration of the Accession Countries in Eastern Europe*, Tinbergen Institute Dissertation 296, Amsterdam: Thela Thesis, april 2003

J. Weggeman, *Controversiële besluitvorming. Opkomst en functioneren van groen polderoverleg*, Utrecht: Lemma, 456 pp., 2003

I. Wijers, *Inleiding bestuurskunde*, Utrecht: Lemma, 2^e druk, 120 pp., 2003

G.F.T. Wolswijk, W.M. Masselink en J. de Haan, *Overheidsschuld. Uitdagingen voor het schuldmanagement na de invoering van de euro*, Financiële & Monetaire Studies 2003, nr. 2, mei 2003

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

Onderzoek in het onderwijs: versterking van de brug tussen onderzoek en onderwijspraktijk, Adviserende brief aan de minister van OCenW, april 2003

Algemene Rekenkamer

Tussen beleid en uitvoering - lessen uit recent onderzoek, rapport, maart 2003

Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie, rapport, april 2003

Begroting en verantwoording in balans: het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid, rapport, april 2003

Groeiparaagraaf 2002-2003: naar een volwaardige VBTB-begroting, rapport, april 2003

Alleenstaande ouders in de bijstand, rapport, mei 2003

Rapport bij het Jaarverslag 2002, 23 rapporten bij het jaarverslag van de Hoge Colleges van Staat, de ministeries en de begrotingsfondsen, mei 2003

Rijk verantwoord, algemeen deel rechtmatigheidsonderzoek 2002, mei 2003

CentER for Economic Research

H. Reijnierse, P. Borm, M. Quant and M. Voorneveld, *On a Compromise Social Choice Correspondence*, Discussion Paper 2003 nr. 29, maart 2003

J.C. van Ours, *Has the Dutch Miracle Come to an End?*, Discussion Paper 2003 nr. 32, maart 2003

Centraal Planbureau (CPB)

- JADE: A Model for the Joint Analysis of Dynamics and Equilibrium, Document No. 30, mei 2003
- B. Vollaard, Performance Contracts for Police Forces, Document No. 31, mei 2003
- Alain Borghijs, Sief Ederveen and Ruud de Mooij, European Wage Coordination: Nightmare or Dream to Come True? An Economic Analysis of Wage Bargaining Institutions in the EU, Discussion Paper 17, maart 2003
- Jan Lemmen, *Systeemrisico's van Nederlandse pensioenfondsen*, Memorandum 60, maart 2003
- George van Leeuwen en Henry van der Wiel, ICT, innovaties en productiviteit Memorandum 61, maart 2003
- C.J.J. Eijgenraam, *Economische criteria voor de hoogte van dijken*, Memorandum 70, maart 2003
- Second opinion kosten-batenanalyse Spoorverbinding Rotterdam-België, Notitie, maart 2003
- Economierapportage maart 2003, Notitie, maart 2003
- Budgettaire en economische effecten van het Hoofdlijnen-akkoord 2004-2007, Notitie, mei 2003

Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO)

- M.A. Allers, E. Gerritsen, C. Hoebe en S. Schrannee, *Atlas van de lokale lasten 2003*, april 2003

De Nederlandsche Bank (DNB)

- Maurice Obstfeld, Jay C. Shambaugh and Alan M. Taylor, *The Trilemma in History: Tradeoffs Among Exchange Rates, Monetary Policies, and Capital Mobility*, Staff Report 94, 2003
- Helmut Wagner and Wolfram Berger, *Financial Globalization and Monetary Policy*, Staff Report 95, 2003

Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT)

- Saeed Parto, *Economic Activity and Institutions: Taking Stock*, Research Memorandum 2003-007, 2003

Ministerie van Economische Zaken

- Kabelsector: van de kip en het ei. Resultaten van marktwerking, april 2003
- Focus op Speur- en ontwikkelingswerk: Het gebruik van de WBSO 2002, april 2003
- Universele telecomdiensten, marktconsultatie van vraag- en aanbodzijde, april 2003
- Herstructureringsopgave in de G30-gemeenten, april 2003
- Vraag en aanbod in de persoonlijke dienstverlening: Marktontwikkelingen, belemmeringen en oplossingen. Advies van de MDW-werkgroep Persoonlijke Dienstverlening II, april 2003
- The Effectiveness of Technology Road Mapping, april 2003
- Veiling internetten, mei 2003

The Telecommunications Act in the Netherlands, mei 2003

Telecommunicatie en post, mei 2003

De Postwet; Liberalisering van de postmarkt, mei 2003

Mededinging versus domeinmonopolie en ministerieplicht; Over de gevolgen van marktwerking in het notariaat, mei 2003

De WBSO nader beschouwd: onderzoek naar de effectiviteit van de WBSO, mei 2003

Delivery on Demand: Demand-driven Public Service Provision in Practice, mei 2003

Nyfer

- De VUT voorbij? Pensioenen en ouderenparticipatie, maart 2003
- Wie wordt er beter van? Vraagsturing in de zorg, maart 2003
- Werkzoekenden zonder uitkering. De positie van nuggers op de arbeidsmarkt, april 2003
- Stof tot nadenken. Over de zin en onzin van onderwijsinvesteringen, april 2003
- Van CentrAal naar Beter. Perspectieven voor decentralisatie van de aanleg van infrastructuur, mei 2003

Onderzoekcentrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB)

- P.A.D. Cavelaars, *European Integration, Monetary Policy and Exchange Rate Behaviour*, Studies in Economic Policy 7, maart 2003
- Th. Knaap, A.L. Bovenberg, L.J.H. Bettendorf en D.P. Broer, *Vergrijzing: aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Studies in Economic Policy 9, mei 2003
- M.L. Ruiter, *R&D als productief antwoord op structurele problemen*, Studies in Economic Policy 10, juni 2003

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek (OSA)

- Ruud Muffels and Didier Fouarge, *The Role of European Welfare States in Explaining Resources Deprivation*, Working Paper WP2003-22, maart 2003
- Gerard van Essen, Edith Josten, Hanne Meihuizen, Janneke Oosterhuis, Marian de Voogd-Hamelink, Sonja Bekker en Frank Peters, *Trendrapport Vraag naar arbeid in zorg en welzijn 2002*, Rapport ZW 42, april 2003
- Fuusje de Graaff en Walter L.J.M. Devillé, *Kansen en belemmeringen voor allochtonen op de arbeidsmarkt in de zorg- en welzijnssector. Een literatuurstudie*, Rapport ZW 43, april 2003

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

- Marktwerking in de medisch-specialistische zorg, Advies 03/01, maart 2003
- Exploderende zorguitgaven, Signaleringsrapport, mei 2003

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek, Advies 26, maart 2003

Sociaal-Economische Raad (SER)

Duurzaamheid vraagt om openheid. Op weg naar een duurzame consumptie, Advies 2003/02, maart 2003

Aanpassing arbeidstijdenwet, Advies 2003/03, april 2003

Kennis maken, kennis delen: Naar een innovatiestrategie voor het hoger onderwijs, Advies 2003/04, april 2003

Naar een nieuw werkprogramma MAC-waarden, Advies 2003/05, april 2003

Evaluatie en aanpassing Mededingingswet, Advies, mei 2003

De rol van de werknemers in de Europese Vereniging (SE), Ontwerpadvies, mei 2003

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Jos de Haan en Jan Steyaert (red.), ICT en samenleving Jaarboek 2003, Speciale Uitgave 19, maart 2003

Carlo van Praag en Wilfried Uitterhoeve, Een kwart eeuw sociale verandering in Nederland. De kerngegevens uit het Sociaal en Cultureel Rapport 1998, Speciale Uitgave 20, april 2003

Saskia Keuzenkamp (red.), Beter voor de dag. Evaluatie van de stimuleringsregel Dagindeling, Onderzoeksrapport 2003-2, maart 2003

Koen Breedveld (red.), Rapportage Sport 2003, Boek 2003-4, april 2003

Erna Hooghiemstra, Trouwen over de grens. Achtergronden van partnerkeuze van Turken en Marokkanen in Nederland, Boek 2003-5, mei 2003

Crétien van Campen en Edwin van Gameren, Vragen om hulp. Vraagmodel verpleging en verzorging, Onderzoeksrapport 2003-6, april 2003

Crétien van Campen en Edwin van Gameren, Vragen om hulp. Samenvatting van het onderzoeksrapport, Onderzoeksrapport 2003-7, april 2003

Ton van der Pennen, Sociale activering. Een brug tussen uitkering en betaalde arbeid, Werkdocument 90, maart 2003

Jos Becker, Het sociale draagvlak voor de quattiare sector, 1970-2000, Werkdocument 91, april 2003

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

Jules Theeuwes, Het publieke belang en de Europese elektriciteitsmarkt: position paper, rapport 663, 2003

Barbara Baarsma, Flóra Felső, Sjoerd van Geffen, José Mulder en André Oostdijk, Zelf doen? Inventarisatie van zelfreguleringsinstrumenten, rapport 664, 2003

Inge Groot, Hugo Keuzenkamp, Jeske van Seters en Jules Theeuwes, Concurrentie tussen huisartsen doorgeprikt, rapport 666, 2003

H. Benedictus, R. de Boer, M. van der Meer, W. Salverda, J. Visser and M. Zijl, The European Social Dialogue: Development, Sectoral Variation and Prospects, rapport 667, 2003

C.C. Koopmans, "Plan 17" beoordeeld: verkeersveiligheidsmaatregelen voor beginnende bestuurders tegen het licht, rapport 670, 2003

Tinbergen Instituut

Henri L.F. de Groot, Peter Mulder and Daan P. van Soest, Subsidizing the Adoption of Energy-Saving Technologies, Discussion Paper TI 2003-019/3, 2003

Robert A.J. Dur and Coen N. Teulings, Are Education Subsidies an Efficient Redistributive Device?, Discussion Paper TI 2003-024/3, 2003

Erik T. Verhoef and Jan Rouwendal, Pricing, Capacity Choice and Financing in Transportation Networks, Discussion paper TI 2003-027/3, 2003

Paul A. de Hek, On Taxation in a Two-Sector Endogenous Growth Model with Endogenous Labor Supply, Discussion Paper TI 2003-029/2, 2003

Hendrik P. van Dalen, Pluralism in Economics: A Public Good or a Public Bad?, Discussion Paper TI 2003-034/1, 2003

Piet Rietveld, Valuation of Travel Time and Traveller Information in Multimodal Personal Travel under Uncertainty, Discussion Paper TI 2003-036/3, 2003

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten, Rapport aan de Regering 66, maart 2003



Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

In memoriam Eduard Tervooren

Op 3 februari 2003 overleed op 85-jarige leeftijd dr. E.P.M. (Eduard) Tervooren. Gedurende een **periode** van meer dan dertig jaar was Eduard Tervooren bestuurslid van de Stichting Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (IOO), de voorganger van de Dreesstichting. Al die tijd was hij penningmeester en als zodanig lid van het **dagelijks** bestuur. Eduard heeft de ingrijpende **ontwikkelingen** bij de Stichting IOO van zeer nabij meegemaakt, zowel de sterke groei in de jaren zeventig, het verleggen van het accent naar meer commercieel onderzoek in de jaren tachtig, als de ontvlechting van Stichting en instituut in de jaren negentig. Het is mede aan zijn betrokkenheid en **nauwgezetheid** te danken dat de Stichting **door de moeilijke** jaren van heroriëntatie kon worden geloodst.

Eduard Tervooren heeft een lange carrière bij de overheid en in het bedrijfsleven gehad. Zo werkte hij net na de tweede wereldoorlog onder Jan Tinbergen op het Centraal Planbureau. Later verhuisde hij naar de particuliere sector, laatstelijk als financieel directeur van Esso Nederland. Zijn belangstelling voor de overheid en het overheidsbeleid bleven echter onverminderd groot. Wij gedenken in dankbaarheid het vele werk dat hij voor de Stichting IOO heeft gedaan.

Flip de Kam, voorzitter

Arie Ros, secretaris-penningmeester

Jaarboek Overheidsfinanciën 2003

Op het moment waarop dit nummer van het Tijdschrift voor Openbare Financiën uitkomt, is het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003* inmiddels verschenen. Het Jaarboek bevat kritische beschouwingen over het begrotingsbeleid en -beheer, alsmede over het beleid ten aanzien van veiligheid en openbare orde, onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, kennis, defensie en de financiële verhouding

tussen het Rijk en de decentrale overheden. Donateurs en vrienden van de Dreesstichting ontvangen het Jaarboek gratis. Zij die dat (nog) niet zijn, wijzen wij op de advertentie voor het Jaarboek in deze aflevering, alsmede op de mogelijkheid zich als donateur c.q. vriend van de Stichting aan te melden bij de secretaris-penningmeester. n

Voor het eerst alle belangrijke wet- en regelgeving voor Public Controllers op één cd-rom!

De CD Wet- en regelgeving Public Controlling 2003 bevat de belangrijkste wet- en regelgeving voor bedrijfsvoering binnen de publieke en non-profitsector.

Deze cd-rom is een handig en nuttig instrument voor iedereen die zich binnen de overheid en non-profitsector bezighoudt met planning & control, financiën, management en organisatie.

De voordelen van de CD Wet- en regelgeving op een rij:

- Handige zoekmogelijkheden
- Zeer gebruikersvriendelijk
- Tijdbesparend: u heeft alle wet- en regelgeving bij de hand
- Ieder jaar automatisch een update
- Geselecteerd door dr. G.D. Minderman, een specialist op het gebied van Public Controlling



CD Wet- en regelgeving Public Controlling 2003

Neem een abonnement en u ontvangt 15% korting.

U betaalt dan geen € 130,- maar € 110,50.

Prijs incl. BTW en excl. verzend- en administratiekosten.

Bestel snel en bel (070) 378 98 80!

Sdu Uitgevers



de snelste link naar uw vakgebied

Jaarboek Overheidsfinanciën 2003

Een onafhankelijke, kritische analyse van begrotingscijfers en overheidsbeleid



De overheidsuitgaven bedragen dit jaar meer dan 220 miljard euro. Krijgen de belastingbetalers voldoende waar voor al dat geld?
Of wordt belastinggeld vermorst en kunnen overheidsinstellingen efficiënter werken?

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën* biedt een onafhankelijke analyse van begrotingscijfers en het beleid van het Rijk en de decentrale overheden. Het bevat een schat aan cijfers, in 2003 gecombineerd met kritische beschouwingen over de prestaties van politie en justitie, het onderwijs en de zorg. Verder worden de uitgaven voor infrastructuur, kennis en defensie uitgebreid doorgeleefd.

Het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003* kan een nuttige bijdrage leveren aan actuele beleidsdiscussies. Het is een uiterst bruikbaar naslagwerk voor zowel overheids- als financieel managers.

Enkele conclusies:

- In de afgelopen tien jaar is de productiviteit van politie, openbaar ministerie en de rechtbanken gedaald met 12%, 9% respectievelijk 25%.
- Het nut van klassenverkleining en achterstandenbeleid in het basis-onderwijs (kosten per jaar meer dan 1 mld euro) is niet aangetoond.
- Bij de investeringen in infrastructuur zijn miljarden verspild; invoering van de kilometerheffing is het aangewezen instrument om files te bestrijden.

Eindredactie: prof.dr. C.A. de Kam (RUG) en drs. A.P. Ros (OCFEB)
Frequentie: verschijnt jaarlijks in mei

ISBN: 90 1209 820 3
Prijs: € 27,50

Het Jaarboek Overheidsfinanciën wordt uitgegeven in samenwerking met de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

Bestel makkelijk
en snel
via

www.sdu.nl

Bestellen of meer inhoudelijke informatie?
Kijk op www.sdu.nl/economie of bel (070) 378 98 80!

Sdu Uitgevers



de snelste link naar uw vakgebied