

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 4

**Verevening van belasting-
capaciteit tussen gemeenten
kan beter**

M.A. Allers

**Schuldfinanciering van
overheidsuitgaven?**

H.J.M. ter Rele en E.W.M.T. Westerhout

**Actief arbeidsmarktbeleid
onder de internationale loep**

E.H.W.M. Vogels

Beleid bekeken

**Begroting en verantwoording
in balans – Het baten-lasten-
stelsel voor de rijksoverheid**

M. Dees en P.A. Neelissen

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu Uitgevers



35^e JAARGANG

2003

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

www.az-gsb.nl, Den Haag

Druk

Giethoorn Ten Brink, Meppel

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**

**Verevening van belastingcapaciteit tussen
gemeenten kan beter**

146

M.A. Allers

Schuldfinanciering van overheidsuitgaven?

158

H.J.M. ter Rele en E.W.M.T. Westerhout

Actief arbeidsmarktbeleid onder de internationale loep

168

E.H.W.M. Vogels

RUBRIEKEN

Beleid bekeken

**Begroting en verantwoording in balans –
Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid**

184

M. Dees en P.A. Neelissen

Recensies **200**

Verschenen **202**

Verevening van belastingcapaciteit tussen gemeenten kan beter

M.A. Allers*

Samenvatting

Bij de verdeling van de Algemene uitkering uit het gemeentefonds over de gemeenten wordt onder andere rekening gehouden met verschillen in de mate waarin gemeenten zelf belasting kunnen heffen. Maatgevend hierbij is de waarde van binnen de gemeentegrenzen gelegen onroerende zaken, waarover onroerendezaakbelasting (OZB) kan worden geheven. Deze maatstaf ligt minder voor de hand dan op het eerste gezicht wellicht lijkt, doordat niet de effectieve belastingdruk maar de nominale tarieven worden verevend. Dit artikel bevat een pleidooi voor verevening op basis van de relatieve inkomenspositie van gemeenten. Ook worden de gevolgen van een dergelijke overstap getoond.

Trefwoorden

gemeenten, financiële verhouding, belastingcapaciteit, onroerendezaakbelasting

1 Inleiding

Het kost de ene gemeente meer om een bepaald voorzieningenniveau te bereiken dan de andere. Dat komt aan de ene kant doordat een gemeente bijvoorbeeld meer een centrumfunctie vervult, waardoor meer voorzieningen zoals sportaccommodaties en theaters nodig zijn. Aan de andere kant maken externe factoren het leveren van bepaalde diensten soms duurder. Gemeenten met een zwakke bodem moeten meer geld uitgeven om wegen en het rioolsysteem in stand te houden. Verder kan de ene gemeente gemakkelijker eigen belastingmiddelen genereren dan de andere.

In landen met verschillende overheidslagen is het gebruikelijk dat verschillen in financiële behoeften en verschillen in belastingcapaciteit in zekere mate worden verevend met behulp van overdrachten tussen overheidslagen. Zo ontstaat een vlakker speelveld, waarop lagere overheden vervolgens zelf tot op zekere hoogte kunnen bepalen hoe hoog het voorzieningenniveau wordt dat ze aanbieden, en hoe dit voorzieningenniveau is samengesteld. Gemeenten zijn dus vrij het lokale voorzieningenniveau te kiezen, maar extra voorzieningen moeten zelf worden bekostigd. In Nederland komt dit neer op het verhogen van de onroerendezaakbelasting (OZB), omdat de overige lokale belastingen bestemmingsheffingen zijn, of een relatief geringe netto opbrengst hebben.¹ Gaat de voorkeur uit naar lagere belastingen, dan kan dit door de uitgaven te beperken. Zo kunnen regionale verschillen in de voorkeuren voor collectief gefinancierde goederen en diensten worden gehonoreerd. Dit levert een hogere welvaart op dan landelijk voorgeschreven eenheidsworst.

* Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan Eduard Gerritsen, Corine Hoebe, Flip de Kam en Cees Sterks voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

¹ Allers et al. (2002), hoofdstuk 2.

Nederland kent een systeem dat hierin relatief ver gaat. Doel is een systeem waarbij gemeenten bij een gelijke belastingdruk in staat zijn een gelijkwaardig voorzieningenniveau aan te bieden (het zogeheten *derde aspiratieniveau*). Het begrip belastingdruk wordt hierbij niet expliciet gedefinieerd, maar in de praktijk komt het neer op een gelijk nominaal OZB-tarief. Deze invulling van het begrip belastingdruk is echter allerm minst vanzelfsprekend.

2 Maatstaven voor belastingcapaciteit

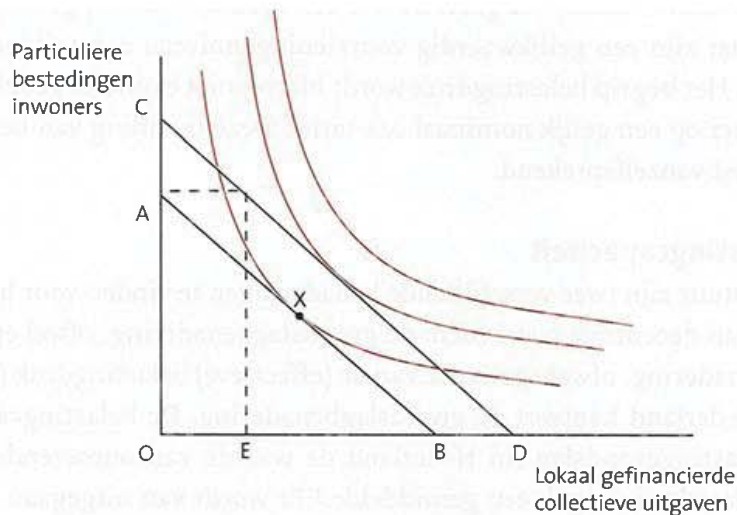
In de internationale literatuur zijn twee verschillende benaderingen te vinden voor het bepalen van de belastingcapaciteit van decentrale overheden: de grondslagbenadering, ofwel egalisatie van tarieven, en de inkomensbenadering, ofwel egalisatie van de (effectieve) belastingdruk (Downes en Pogue, 1992; Ladd, 1994).² Nederland hanteert de grondslagbenadering. De belastingcapaciteit wordt dan berekend als de belastinggrondslag (in Nederland de waarde van onroerende zaken) vermenigvuldigd met een standaardtarief, vaak een gemiddelde.³ Er wordt van uitgegaan dat elke gemeente in staat is het standaardtarief toe te passen; de bijbehorende opbrengst is de belastingcapaciteit. Als argument voor deze benadering wordt wel gebruikt dat op deze manier de concurrentiekracht van decentrale overheden wordt genivelleerd.

De inkomensbenadering gaat er daarentegen van uit dat het aandeel van hun inkomen dat de inwoners van een gemeente aan lokale belasting kwijt zouden zijn om een bepaald standaard voorzieningenniveau te bereiken maatgevend is voor de belastingcapaciteit. Hierbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden van belastingexport. Immers, als niet-inwoners een deel van de belasting betalen is de belastingcapaciteit groter dan wanneer dit niet het geval is.

De inkomensbenadering vloeit voort uit een denkmodel waarbij de inwoners van een gemeente hun beschikbare middelen zelf mogen verdelen over particuliere en door de overheid gefinancierde goederen en diensten (verder genoemd: collectieve goederen). De beschikbare middelen bestaan uit de particuliere inkomens en uit ongebonden overdrachten van andere overheidslagen (in Nederland: de algemene uitkering). Gegeven deze middelen wordt de mix van particuliere en overheidsgoederen gekozen die het hoogste nut oplevert. Een dergelijk model sluit naadloos aan bij de in Nederland dominante opvattingen rond het derde aspiratieniveau. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van figuur 1.

- 2 Een derde benadering houdt rekening met de elasticiteit van de belastinggrondslagen en de substitutiemogelijkheden met andere belastinggrondslagen (Dahlby en Wilson, 1994). In de beleidsdiscussies speelt deze meer theoretische benadering echter geen rol van betekenis.
- 3 In Nederland is dit het zogeheten rektarief, dat eens in de vier jaar wordt vastgesteld op basis van het gemiddelde van de OZB-tarieven in de gemeenten. In Nederland wordt de belastingcapaciteit overigens niet geheel via de waarde van onroerende zaken verevend: de waarde van woningen wordt voor 80 procent meegenomen en die van niet-woningen voor 70 procent. De resterende verevening vindt plaats op basis van het aantal woonruimten. Dit is gedaan om gemeenten een zeker belang te geven bij vergroting van de waarde van de inliggende onroerende zaken.

Figuur 1. Verevening van belastingcapaciteit



3 Inkomensbenadering

Bij afwezigheid van verevening liggen de keuzemogelijkheden voor een gemeente wat betreft het lokaal gefinancierde voorzieningenniveau op de budgetlijn AB. Deze wordt bepaald door de beschikbare financiële middelen, die in dit geval bestaan uit de inkomens van de inwoners. Deze middelen kunnen worden besteed aan een combinatie van particuliere en collectieve goederen. Meer collectieve goederen betekent minder particuliere goederen, en vice versa.⁴

Gekozen wordt voor de combinatie van particuliere en collectieve uitgaven die het hoogste nut oplevert: X. Dit punt ligt op de plaats waar de budgetlijn raakt aan een van de indifferenciekurven, die combinaties van particuliere en collectieve goederen met een gelijk nut verbinden. Elke gemeente heeft andere indifferenciekurven en een andere budgetlijn. Om de figuur niet nodeloos te compliceren is slechts één set indifferenciekurven getekend.

Een gemeente met budgetlijn CD kan meer uitgeven aan zowel particuliere als collectieve goederen dan een gemeente met budgetlijn AB. Dit kan worden verevend door deze laatste gemeente een uitkering te geven ter grootte van AC. Nu hebben beide gemeenten dezelfde keuzemogelijkheden: ze zitten op dezelfde budgetlijn. Dit komt in feite neer op volledige nivellering van inkomensverschillen tussen gemeenten. Een dergelijke vergaande mate van verevening is niet gebruikelijk.

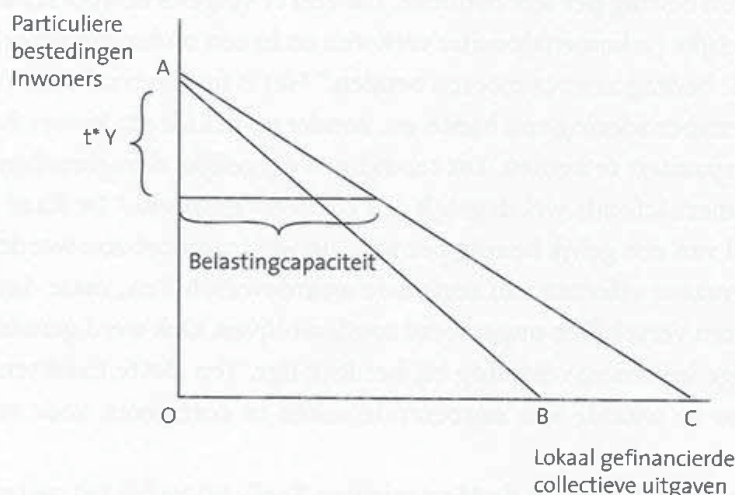
In Nederland is een ander uitgangspunt gekozen: bij gelijke belastingdruk moet een gelijkwaardig voorzieningenniveau haalbaar zijn. Stel dat het gemiddelde voorzieningenniveau gelijk is aan OE. Doordat de budgetlijnen parallel lopen (doordat verevening van behoeften is verondersteld is de hellingshoek per definitie gelijk aan -1) moeten beide gemeenten hiervoor eenzelfde bedrag (AC) aan belasting heffen. Dit bedrag drukt echter zwaarder op de inkomens van de armste gemeente (met budgetlijn AB) dan op de inkomens van de rijkste gemeente. Verevening zou kunnen betekenen dat de armste gemeente niet AC maar OA/OC maal AC aan belasting zou hoeven te heffen om voorzieningenniveau OE te bereiken.⁵ De uitkering aan de armste gemeente bedraagt dus $AC \cdot (1 - OA/OC)$. Hierdoor verschuift de budgetlijn een eindje in de richting van CD.

4 Doordat de ene gemeente meer moet uitgeven dan de andere om een bepaald voorzieningenniveau te bereiken, kunnen uitgaven hier eigenlijk niet gelijk worden gesteld aan voorzieningenniveau. We doen dat echter wel, omdat niet de verevening van behoeften maar de verevening van belastingcapaciteit hier centraal staat. We veronderstellen dus voor het gemak dat behoefteverschillen al zijn verevend.

5 Dan is de belastingdruk gelijk: $AC/OC = ((OA/OC) \cdot AC)/OA$.

Doorgaans vindt verevening van belastingcapaciteit 'met gesloten beurzen' plaats. Ook in Nederland is dit het geval. In ons voorbeeld (figuur 1) zou dit betekenen dat in plaats van de verhouding AC/OC (de laagste belastingdruk), de gemiddelde belastingdruk als uitgangspunt wordt gekozen. Rijke gemeenten krijgen een korting op hun algemene uitkering, arme gemeenten een bonus. De som van de kortingen en bonussen is nul. De belastingcapaciteit B bedraagt dan de gemiddelde belastingdruk t maal het lokale particuliere inkomen Y .

Figuur 2. Belastingcapaciteit met belastingexport



Tot nu toe was het uitgangspunt dat de lokale belastingen door inwoners van de gemeente zelf worden opgebracht. In de praktijk is dit niet altijd het geval. Zo zijn recreatiewoningen vaak in handen van niet-ingezetenen, of ze worden aan niet-ingezetenen verhuurd. De OZB wordt dan door inwoners van andere gemeenten betaald. Ook de toeristenbelasting wordt grotendeels door derden opgebracht. De budgetlijn heeft hierdoor een vlakker verloop: AC in plaats van AB (figuur 2). In werkelijkheid is de belastingcapaciteit dus groter dan $t \cdot Y$: $B = t \cdot (Y + e)$. Hierbij is e de exportquote: de belastingopbrengst betaald door niet-ingezetenen per euro betaald door ingezetenen.⁶

4 Argumentatie voor bestaand systeem

Over de manier waarop de belastingcapaciteit in het verdeelsysteem van de algemene uitkering moest worden opgenomen is in de eerste helft van de jaren negentig wel de nodige discussie geweest. Opmerkelijk is echter dat de inkomensbenadering hierin voor zover te traceren valt geen rol heeft gespeeld. De bestaande eigeninkomstenmaatstaf in het gemeentefonds is gebaseerd op onderzoek van de Raad voor de gemeentefinanciën (1993). Behalve de waarde van onroerende zaken heeft deze Raad twee alternatieven bekeken, namelijk het aantal inwoners en het aantal woonruimten. Het belangrijkste argument om voor de waarde van onroerende zaken te kiezen was dat dit aansloot bij de grondslag van de OZB. Als praktische reden werd nog genoemd dat destijds de gegevens ontbraken om de OZB-opbrengst of de waarde van onroerende zaken te kunnen splitsen in een woningen- en een niet-woningendeel.

6 Voor een formele afleiding zie Ferguson en Ladd (1986).

In een advies over de herzieningen van het gemeentefonds is de Raad twee jaar later nog eens uitgebreid ingegaan op de motivering van de gemaakte keuze (Raad voor de gemeentefinanciën, 1995). Geconstateerd werd dat de keuze voor de waarde van onroerende zaken als maatstaf voor de belastingcapaciteit impliceert dat gemeenten worden gecompenseerd voor waardeverschillen die het gevolg zijn van de aard en de omvang van onroerende zaken, maar ook voor waardeverschillen die voortvloeien uit de ligging daarvan. Deze laatste verschillen leiden er toe dat aan een vergelijkbare woning in de ene gemeente een hogere belastingcapaciteit wordt toegerekend dan in de andere gemeente. Dit werd als een nadeel gezien. Om dit te ondervangen is door sommige leden van de Rgf gepleit voor ijking op basis van een bedrag per woonruimte. Dit zou er volgens de voorstanders toe leiden "dat personen die in een gelijke (inkomens)positie verkeren en in een onderling vergelijkbare woning wonen ongeveer eenzelfde bedrag aan OZB moeten betalen." Het is fascinerend om te zien dat men eigenlijk het liefst een inkomensbenadering zou hanteren, zonder op het idee te komen het inkomen als basis voor de belastingcapaciteit te nemen. Dit terwijl een dergelijke draagkrachtmaatstaf in eerdere discussies over het gemeentefonds wel degelijk een rol heeft gespeeld.⁷ De Raad constateerde dat met ijking door middel van een gelijk bedrag per woning wel tegemoet zou worden gekomen aan de als onrechtvaardig ervaren effecten van regionale waardeverschillen, maar dat andere eveneens als onrechtvaardig ervaren verschillen ongemoeid zouden blijven. Ook werd gememoreerd dat de zorg voor een rechtvaardige inkomensverdeling bij het Rijk ligt. Ten slotte maakten praktische overwegingen het lastig om de waarde van onroerende zaken te corrigeren voor regionale verschillen.

Het kabinet nam het Rgf-voorstel over. In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel voor de nieuwe Financiële-verhoudingswet werd aangegeven dat ook het kabinet andere maatstaven dan de waarde van onroerende zaken in overweging heeft genomen, maar niet vermeld werd welke dit zijn geweest (Tweede Kamer, 1995-1996).

5 Argumenten voor de inkomensbenadering

Het is onduidelijk waarom de inkomensbenadering begin jaren negentig niet als alternatief is bekeken. Er zijn goede argumenten voor deze benadering, die op een logische manier voortvloeit uit de economische keuzetheorie. Ongeacht de grondslag wordt elke belasting uiteindelijk betaald uit het inkomen (Barro, 1986; Ladd, 1994). Het inkomen is daarmee de geëigende maatstaf voor de betalingscapaciteit. Bij het beoordelen of iemand al dan niet in aanmerking komt voor kwijschelding van gemeentelijke (of andere) belastingen wordt in Nederland al naar het inkomen gekeken.⁸ Het is merkwaardig dat dit niet gebeurt bij het bepalen van de belastingcapaciteit van een gemeente, die weinig anders is dan de som van de betalingscapaciteiten van de inwoners.

Een ander voordeel is dat de inkomensbenadering minder gevoelig is voor de soorten belastingen die een gemeente mag heffen. Alle belastingen worden immers uit het inkomen betaald. Alleen voor het bepalen van de mate van belastingexport is het dan nog van belang te weten welke belastingen gemeenten heffen. Invoering van bijvoorbeeld een gemeentelijke ingezetenenbelasting ter compensatie van de met opheffing bedreigde gebruikersheffing van de OZB op woningen zou niet tot grote aanpassingen hoeven leiden.

Ook is het niet langer nodig alle woningen op een uniforme grondslag te taxeren, zoals gebeurt sinds de invoering van de Wet-woz. Dit uniforme systeem is ingevoerd om de waarde te

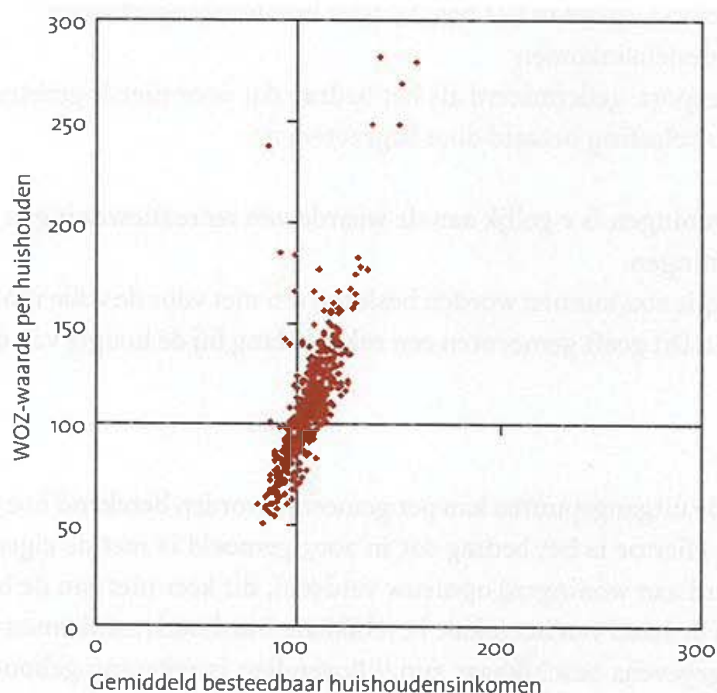
7 Zie bijvoorbeeld Van den Berg en Revers (1930), 71 e.v., of Van den Berg (1932), 136.

8 Ook het vermogen speelt hierbij een rol.

kunnen gebruiken als maatstaf voor de belastingcapaciteit. Als de woningwaarde alleen wordt gebruikt om de belasting binnen een gemeente over de huishoudens te verdelen wordt dit overbodig. Dit spaart kosten.

De in Nederland gehanteerde grondslagmethode heeft tot gevolg dat gemeenten met relatief dure huizen een relatief lage algemene uitkering ontvangen, en geacht worden relatief hoge OZB-aanslagen op te kunnen leggen. In de praktijk is er weliswaar een samenhang tussen het prijspeil van onroerende zaken en het inkomenspeil, maar er is geen sprake van een één-op-één relatie. Figuur 3 laat zien dat de woz-waarde van woningen zeer sterk toeneemt met het besteedbare huishoudensinkomen. Het is dan ook maar de vraag of gemeenten met dure woningen maar niet bijzonder hoge inkomens hun inwoners dezelfde gemiddelde OZB-aanslag kunnen opleggen als gemeenten met goedkopere woningen. In elk geval zal de belasting in het eerste geval een groter deel van het inkomen opsouperen. Het gaat hier om gemeenten waar de hoge gemiddelde woningwaarde een uitvloeisel is van de ligging, en niet van de aard van de woningen. In dat laatste geval zou een duidelijker verband tussen woningwaarde en inkomen immers voor de hand liggen (hoe rijker, hoe meer villa's). Hoge woningwaarden als gevolg van de ligging vloeien voort uit een lokale schaarste aan woningen. Lang niet overal kan of mag immers worden gebouwd.

Figuur 3. Spreiding gemeenten naar woz-waarde en inkomen (index, landelijk gemiddelde = 100)



Bron: eigen berekening op basis van CBS-cijfers

6 Een alternatieve maatstaf voor de belastingcapaciteit

In plaats van de waarde van onroerende zaken kan het lokale besteedbare huishoudensinkomen worden gebruikt als maatstaf voor de belastingcapaciteit. Dit is wat de inwoners tot hun beschikking hebben om de lokale belasting uit te betalen. Zoals gezegd moet dan wel rekening worden gehouden met belastingexport. Als iedereen uitsluitend zou werken, consumeren en bezit zou aanhouden in de woongemeente, worden alle lokale belastingen, ook die op bedrijven, uiteindelijk betaald uit het inkomen van de inwoners. Als ingezetenen bijvoorbeeld ook in buurgemeen-

ten kunnen winkelen, kan het voor lokale winkeliers moeilijk zijn om de lokale belastingen geheel in de prijzen door te berekenen. In de praktijk wordt de lokale belasting dan ook voor een onbekend deel door niet-ingezetenen betaald. Het schatten van de mate van belastingexport is lastig en noodzaak tot het maken van arbitraire keuzen.⁹ Het ligt dan ook voor de hand om voor niet-woningen uit te blijven gaan van de bestaande belastingcapaciteitsmaatstaf. Die valt goed te hanteren in een context waarin de concurrentiepositie van gemeenten de leidende gedachte is. Voor zover de lokale belastingen bij de vestigingskeuze van ondernemingen een rol spelen zal in de eerste plaats worden gekeken naar het OZB-tarief.

Voor woningen kan dan in plaats van de waarde van onroerende zaken worden uitgegaan van het beschikbare huishoudensinkomen. Ook bij woningen is soms echter sprake van belastingexport. In sommige gemeenten zijn recreatiewoningen goed voor tientallen procenten van de OZB-opbrengst van woningen. In de meeste gevallen worden dergelijke woningen verhuurd aan niet-ingezetenen, die dan ook de daarop drukkende belasting zullen betalen.¹⁰ De belastingcapaciteit wat betreft woningen moet dan ook als volgt worden berekend:

$$B = t \cdot Y(1+e), \text{ waarbij:}$$

B = de belastingcapaciteit

t = het gemiddelde aandeel van de OZB in het beschikbaar huishoudensinkomen

Y = het beschikbaar huishoudensinkomen

e = de mate van belastingexport, gedefinieerd als het bedrag dat door niet-ingezetenen wordt betaald per euro belasting betaald door ingezetenen.

In het geval van OZB op recreatiewoningen is e gelijk aan de waarde van recreatiewoningen gedeeld door de waarde van de overige woningen.

Net als in de bestaande situatie zou kunnen worden besloten om niet voor de volle 100 procent te verevenen, maar voor 80 procent. Dit geeft gemeenten een zeker belang bij de hoogte van de lokale inkomens.

7 Herverdeeleffecten

Op basis van de bovenstaande uitgangspunten kan per gemeente worden berekend hoe groot de eigeninkomstenmaatstaf zou zijn. Hiertoe is het bedrag dat in 2003 gemoeid is met de eigeninkomstenmaatstaf (voor zover gerelateerd aan woningen) opnieuw verdeeld, dit keer niet aan de hand van de waarde van woningen maar aan de hand van het lokale beschikbare huishoudensinkomen in 2000, het meest recente jaar waarvoor gegevens beschikbaar zijn.¹¹ Bovendien is rekening gehouden met

⁹ Een klassieke poging is die van Bradbury en Ladd (1985).

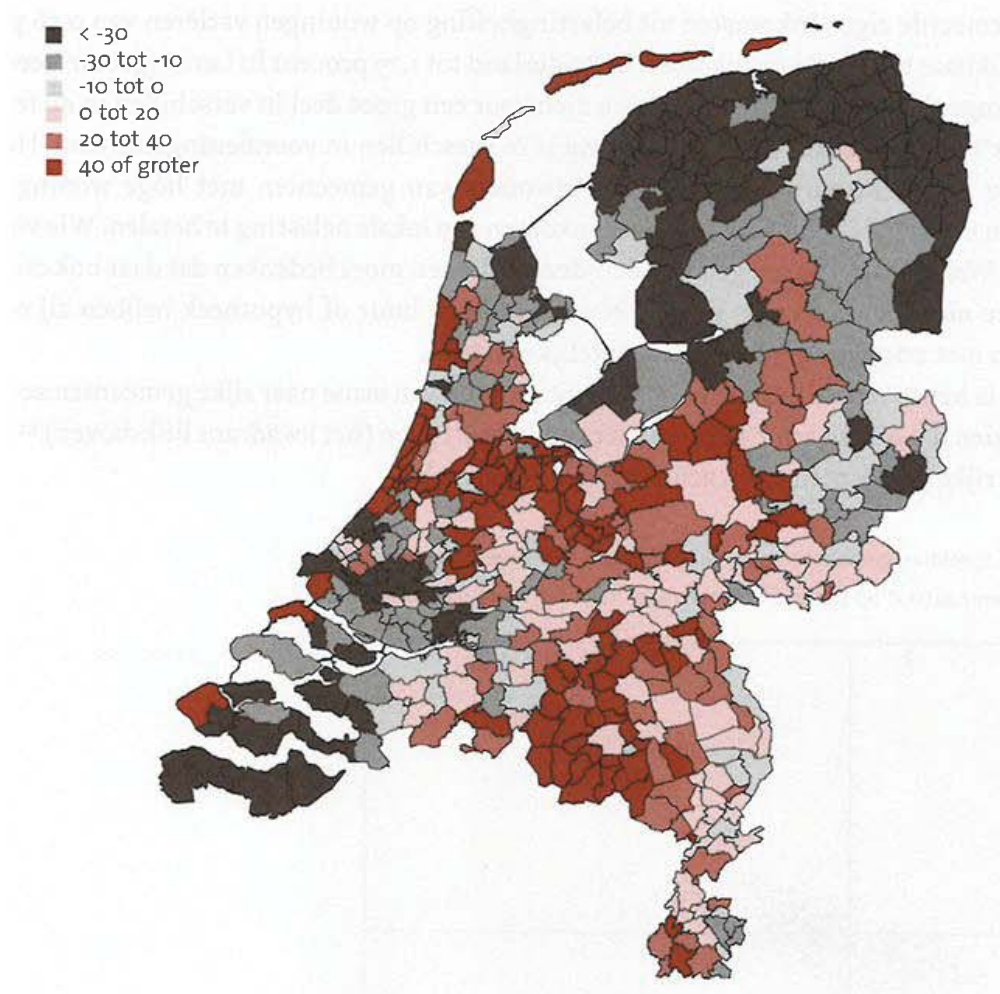
¹⁰ Een verdergaande exercitie zou ook rekening kunnen houden met belastingexport via de huursubsidie. De eigenarenheffing van de OZB wordt in de huur verwerkt. Ontvangers van huursubsidie wentelen dit in de meeste gevallen voor 75 of 100 procent af op de rijksschatkist (Allers *et al.*, 2001). Dit voert te ver voor dit artikel.

¹¹ Bron: CBS (2003). Dat geen recentere gegevens voorhanden zijn is geen probleem. De relatieve inkomenspositie van gemeenten verandert niet drastisch van jaar op jaar. Bovendien wordt de waarde van onroerende zaken ook slechts ééns in de vier jaar opnieuw getaxeerd.

belastingexport via recreatiewoningen.¹² Aan de hand van deze uitgangspunten kan een soort 'reken-tarief' worden berekend: bij een fictief belastingtarief van 0,9 procent van het besteedbaar huishoudensinkomen is het totaalbedrag dat met de eigeninkomstenmaatstaf is gemoeid net zo groot als nu (2003) het geval is. Hiermee is de belastingcapaciteit van elke gemeente afzonderlijk te berekenen.

De uitkomsten verschillen aanzienlijk met die van het huidige systeem. Figuur 4 brengt dit in beeld.

Figuur 4. Eigen-inkomstenmaatstaf op basis van gemiddeld besteedbaar huishoudensinkomen, met belastingexport recreatiewoningen, herverdeeleffect in euro per huishouden



De herverdeeleffecten bij systeemwijziging zouden uiteenlopen van -82 euro per huishouden (De Marne, Groningen) tot + 334 euro (Laren, NH). De verliezers bevinden zich voor een groot deel in Groningen, Friesland en Zeeland, waar de woningwaarde laag is ten opzicht van het inkomen.

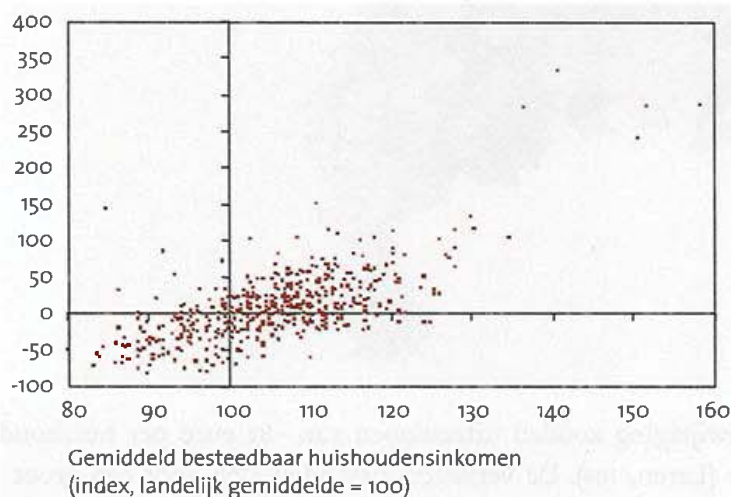
¹² De waarde van woningen is per gemeente wel beschikbaar, maar niet uitgesplitst naar recreatiewoningen en overige woningen. Door gebruik te maken van de gemiddelde woningwaarde en het aantal woningen per gemeente, dat wel uitgesplitst kan worden naar recreatiewoningen en overige woningen, is de waarde van niet-recreatiewoningen te berekenen (bron: CBS). Bij de berekening van de gemiddelde woningwaarde worden recreatiewoningen namelijk buiten beschouwing gelaten. Het nadeel van deze benadering is dat niet alleen recreatiewoningen maar ook een restcategorie, waar voornamelijk garageboxen in zitten, buiten beschouwing blijft bij de berekening van de gemiddelde woningwaarde. Voor deze indicatieve berekening is dit echter geen onoverkomelijk bezwaar.

Winnaars zijn met name rijke randgemeenten, waar de huizen duur zijn in vergelijking met de inkomens.

Een voorstel tot herverdeling van arm naar rijk maakt politiek gezien natuurlijk weinig kans. Toch vormt dit geen deugdelijk argument tegen de inkomensbenadering. Als het Rijk de inkomens tussen regio's wil nivelleren zijn daar andere instrumenten voor denkbaar. Gebruik van het verdeelsysteem van het gemeentefonds is hiervoor niet de aangewezen weg. De grote herverdeeleffecten laten zien dat bij de huidige verdeling aanzienlijke verschillen bestaan tussen de belastingdruk die gemeenten geacht worden te moeten hanteren om tot een gemiddeld voorzieningenniveau te komen. Onder belastingdruk wordt dan verstaan de belasting als percentage van het inkomen. De huidige genormeerde eigen inkomsten uit belastingheffing op woningen variëren van 0,56 procent van het beschikbaar huishoudensinkomen in Reiderland tot 1,79 procent in Laren (gecorrigeerd voor recreatiewoningen). Deze verschillen vertalen zich voor een groot deel in verschillen in de feitelijke belastingdruk¹³, en voor zover dat niet het geval is in verschillen in voorzieningenniveau. Het is de vraag waarom het rechtvaardig zou zijn dat inwoners van gemeenten met hoge woningprijzen geacht worden een relatief groot deel van hun inkomen aan lokale belasting te betalen. Wie vindt dat inwoners van Wassenaar of Laren geen medelijden verdienen moet bedenken dat daar ook onderwijzers en andere niet-veelverdieners wonen. Naast een hoge huur of hypotheek hebben zij ook nog eens te maken met onevenredig hoge gemeentelijke lasten.

Verder is het zo dat de herverdeling niet uitsluitend van arme naar rijke gemeenten zou gaan. Figuur 5 laat zien dat ook 26 arme gemeenten er op vooruit gaan (het kwadrant linksboven).¹⁴ Bovendien gaan 110 rijke gemeenten er op achteruit (rechtsonder).

Figuur 5. Spreiding gemeenten naar herverdeeleffect bij overgang naar eigeninkomensmaatstaf op basis van besteedbaar inkomen (euro per huishouden)



Bron: eigen berekening op basis van CBS-cijfers

¹³ Zie Allers *et al.* (2003).

¹⁴ De spreiding van de punten in figuur 5 verschilt van die in figuur 3 doordat nu rekening is gehouden met belastingexport via recreatiewoningen.

8 Evaluatie

In de Verenigde Staten is uitgebreid gediscussieerd over de juiste maatstaf voor de belastingcapaciteit van decentrale overheden. Uitkeringen aan deelstaten waren traditioneel gekoppeld aan een maatstaf voor het particuliere inkomen per hoofd van de bevolking. Daar is veel kritiek op gekomen, met name doordat deelstaten met veel delfstofwinning hierdoor een relatief hoge uitkering ontvingen (Ellsworth, 1986). De belasting op delfstoffen wordt immers grotendeels door niet-ingezetenen opgebracht, zodat een deel van de belastingdruk kan worden geëxporteerd. Hiermee werd geen rekening gehouden. Naar aanleiding daarvan zijn twee alternatieven ontwikkeld: de inkomensbenadering die rekening houdt met belastingexport, zoals in dit artikel beschreven, en de grondslagbenadering, die per belasting een standaardtarief voorschrijft op basis waarvan de capaciteit kan worden bepaald. Het is opmerkelijk dat buitenlandse discussies op dit terrein in Nederland geen rol lijken te hebben gespeeld bij de vormgeving van de verevening tussen gemeenten.

Het lijkt er op dat in Nederland de begrippen belastingcapaciteit en belastinggrondslag met elkaar worden verward. Het feit dat *binnen* gemeenten de te betalen belasting over huishoudens en bedrijven wordt verdeeld aan de hand van de waarde van onroerende zaken betekent niet dat die waarde iets zegt over de mate waarin belastingplichtigen in staat zijn belasting te betalen. Het is dan ook niet vanzelfsprekend om voor een vergelijking van de belastingcapaciteit *tussen* gemeenten van de waarde van onroerende zaken uit te gaan. Hiervoor is het beschikbare inkomen een betere maatstaf.¹⁵ Het bestaande systeem past in een gedachtewereld waarin de ozb impliciet als een landelijke belasting wordt gezien, met een landelijke grondslag. In feite gaat het echter om lokale belastingen met lokale grondslagen. De gedachte dat op die grondslagen een standaardtarief van toepassing zou moeten zijn waarbij gemeenten een standaard voorzieningenniveau zouden moeten kunnen bekostigen lijkt op belastingillusie. Niet het nominale tarief maar de hoogte van de aanslag in relatie tot het inkomen bepaalt immers of iemand de belasting kan betalen of niet.

Literatuur

- Allers, M.A., E. Gerritsen, C. Hoebe en S. Schrantee, (2003) *Atlas van de lokale lasten 2003*, Groningen: COELO
- Allers, M.A., J. de Haan en C.G.M. Sterks (2001), Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands, *Public Choice*, 106(3/4), 351-363
- Allers, M.A., C.A. de Kam, C.G.M. Sterks, L. van Leeuwen en J.A. Monsma (2002), *Voor- en nadelen van afschaffing van de OZB op woningen*, Groningen: COELO; beschikbaar op <http://www.coelo.nl>
- Barro, S.M. (1986), State Fiscal Capacity Measures: A Theoretical Critique, in H.C. Reeves (Ed.), *Measuring Fiscal Capacity*, Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 51-88
- Berg, C. van den, en H.J.D. Revers (1930), *Wet tot herziening van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten*, Alphen aan den Rijn: Samsom
- Berg, C. van den (1932), *Onderzoek naar de werking van de wet tot herziening van de financiële verhouding tussen het Rijk en de gemeenten*, Alphen aan den Rijn: Samsom

¹⁵ Binnen gemeenten blijft het dan wel zo dat huishoudens met een duur huis in relatie tot het inkomen relatief zwaar worden belast. Dit zou kunnen worden ondervangen door de onroerendezaakbelasting te vervangen door een lokale inkomstenbelasting. Het is echter om verschillende redenen handig om niet al te veel (lokale) belasting te heffen op inkomens. Bovendien staat het huishoudens vrij een minder dure woning in de gemeente uit te zoeken. Dit is gemakkelijker dan verhuizen naar een andere streek.

- Bradbury, K.L., and H.F. Ladd (1985), Changes in the Revenue-Raising Capacity of U.S. Cities, 1970-1982, *New England Economic Review*, March/April, 20-37
- CBS (2003), *Regionaal Inkomens Onderzoek 2000*, <http://statline.cbs.nl>
- Dahlby, B., and L.S. Wilson (1994), Fiscal Capacity, Tax Effort, and Optimal Equalization Grants, *Canadian Journal of Economics*, 27(3), 657-672
- Downes, T.A., and T.F. Pogue (1992), Intergovernmental Aid to Reduce Fiscal Disparacies: Problems of Definition and Measurement, *Public Finance Quarterly*, 20(4), 468-482
- Ellsworth, S. (1986), Introduction, in H.C. Reeves (Ed.), *Measuring Fiscal Capacity*, Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 1-9
- Ferguson, R.F., and H.F. Ladd (1986), Measuring the Fiscal Capacity of U.S. Cities, in H.C. Reeves (Ed.), *Measuring Fiscal Capacity*, Boston: Oelgeschlager, Gunn & Hain, 141-168
- Ladd, H.F. (1994), Measuring Disparacies in the Fiscal Condition of Local Governments, in J.E. Anderson (Ed), *Fiscal Equalization for State and Local Government Finance*, Portsmouth NH: Greenwood, 21-54
- Raad voor de gemeentefinanciën (1993), *Naar capaciteit belast*, Den Haag: Rgf
- Raad voor de gemeentefinanciën (1995), *Herziening gemeentefonds*, B&G, 22(2), 32-36
- Tweede Kamer (1995-1996), *Memorie van toelichting Financiële-verhoudingswet*, 24 552, nr. 3

Schuldfinanciering van overheidsuitgaven?

H.J.M. ter Rele en E.W.M.T. Westerhout*

Samenvatting

Dit artikel onderzoekt de wenselijkheid van schuldfinanciering van een verhoging van collectieve uitgaven.¹ Het onderwerp is bijzonder actueel. Immers, velen kwalificeren het uitgavenpeil op gebieden als gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur als onvoldoende, terwijl de vergrijzing van de bevolking vraagt om een beleid van reductie van de staatsschuld.

Criteria bij de beoordeling zijn doelmatigheid en intergenerationele rechtvaardigheid. We concluderen dat gedeeltelijke schuldfinanciering van uitgavenimpulsen op zijn plaats is als aan ten minste één van de volgende drie voorwaarden is voldaan: a) de additionele uitgave komt ten goede aan jongeren of toekomstige generaties; b) de uitgave genereert netto-inverdieneffecten en c) de uitgavenimpuls is tijdelijk. Dit impliceert dat als het voorzieningenniveau in één van deze vormen wordt uitgebreid, de overheidsschuld in de komende decennia in mindere mate hoeft te worden gereduceerd. Bij een verlaging van het voorzieningenniveau in één van deze vormen geldt het omgekeerde. In dat geval dient de schuldreductie omvangrijker te zijn dan bij een onveranderd niveau van collectieve uitgaven het geval is.

Trefwoorden

schuldfinanciering, begrotingsbeleid, intergenerationele rechtvaardigheid, economische doelmatigheid

1 Inleiding

Enige tijd geleden heeft het Centraal Planbureau (CPB) de consequenties van de vergrijzing van de bevolking geanalyseerd.² Conclusie van de analyse was dat het verstandig is om op de vergrijzing te anticiperen door versneld de staatsschuld af te lossen.³ Het tijdpad van schuldaflissing was niet willekeurig gekozen. Integendeel, het is zodanig bepaald dat de budgettaire gevolgen van de vergrijzing kunnen worden opgevangen zonder dat in de toekomst verdere beleidsaanpassingen nodig zijn, zoals een verdere verhoging van belasting- of premietarieven of een additionele bezuiniging op overheidsuitgaven. Een dergelijk beleid heeft twee voordelen. Het eerste is dat het constante belasting- en premietarieven impliceert. Constante tarieven ('tax smoothing') minimaliseren immers de verstoringen waarmee belastingheffing gepaard gaat.^{4,5} Het tweede is dat dit beleid voorkomt dat toekomstige generaties meer dan proportioneel met de kosten van de vergrijzing worden belast.

* Harry ter Rele is verbonden aan de afdeling Overheidsfinanciën en Ed Westerhout aan de afdeling Toegepaste Algemeen Evenwichtsmodellen, beiden van het Centraal Planbureau (CPB). Ed Westerhout is daarnaast verbonden aan de Universiteit van Amsterdam. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven. De auteurs danken Frits Bos, Lans Bovenberg, Nick Draper, Casper van Ewijk, Cees Jansen en Reijer Janssen voor commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

1 Een verkorte versie van dit artikel is te vinden in Ter Rele en Westerhout (2003).

2 Van Ewijk *et al.* (2000).

3 Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999) en Ministerie van Financiën (2000) voor soortgelijke conclusies.

4 In het vervolg wordt het totaal van belastingen en premies aangeduid als belastingen.

5 Barro (1979).

De niveaus van collectieve voorzieningen zijn in de CPB-analyse min of meer als gegeven beschouwd. Regelmatig valt echter te beluisteren dat op verschillende terreinen te weinig zou worden uitgegeven en dat een uitgavenverhoging op zijn plaats zou zijn. Voorbeelden zijn de terreinen van gezondheidszorg, onderwijs, veiligheid en infrastructuur. Deze uitgavenverhoging zou moeten worden gefinancierd door de staatsschuld minder snel af te lossen. Het is een interessante vraag of schuldfinanciering inderdaad de meest wenselijke financieringsvorm is, als wordt uitgegaan van de criteria economische efficiëntie en intergenerationele gelijkheid. Daarmee is niet gezegd dat dit de enige criteria zijn op grond waarvan de financiering van nieuwe collectieve uitgaven zou kunnen worden beoordeeld. Wel lijken deze twee criteria het meest aansprekend, omdat ze refereren aan de aloude samenhang tussen efficiency (hoe groot is de koek?) en equity (hoe wordt de koek verdeeld?).

Dit artikel analyseert of, en zo ja onder welke voorwaarden en in welke mate het verstandig is om een gegeven verhoging van collectieve uitgaven met schuld te financieren. Dit doen we door voor verschillende soorten uitgaven te bepalen wat op grond van de genoemde twee criteria de meest aantrekkelijke financieringswijze is. Met name wordt onderscheid gemaakt naar het consumptieve of investeringskarakter van uitgaven en naar de generaties die van de uitgaven profiteren. Onze analyse is voldoende algemeen om ook op een verlaging van het niveau van collectieve uitgaven van toepassing te kunnen worden verklaard (zoals bij privatisering van overheidsvoorzieningen het geval is). In dat geval dient uiteraard het teken te worden omgekeerd.

Onze benadering past in de theorie van de publieke financiën voor welke momenteel weer een levendige belangstelling bestaat.⁶ De benadering is algemeen van aard in de zin dat onderscheid wordt gemaakt tussen diverse vormen van overheidsuitgaven. De precieze samenstelling van overheidsuitgaven is relevant, want deze is bepalend voor de vraag in welk tempo de overheidsschuld zou moeten worden afgelost.

De structuur van dit artikel is als volgt. De paragrafen 2 en 3 bespreken de typologie van collectieve uitgaven respectievelijk de veronderstellingen die aan onze rekentechnische analyse ten grondslag liggen. Paragraaf 4 bediscussieert wat de meest aantrekkelijke financieringswijze is indien het criterium van economische efficiëntie hiervoor als richtlijn wordt gebruikt. Paragraaf 5 doet hetzelfde voor het geval een gelijke behandeling van verschillende generaties het criterium is. In paragraaf 6 worden de twee criteria gecombineerd. Paragraaf 7 concludeert en bespreekt hoe de conclusies uit dit artikel zich verhouden tot die van de genoemde CPB-studie over vergrijzing.

2 Het onderscheid in uitgavensoorten

Zoals de analyse in paragrafen 4 t/m 6 laat zien, zijn het onder andere de eigenschappen van een uitgave die bepalen of deze beter met belasting dan wel met schuld kan worden gefinancierd. Daarom onderscheiden we verschillende categorieën van uitgaven en groepen van begunstigden. Dit is weergegeven in tabel 1. We onderscheiden vier uitgavencategorieën. Categorie 1 omvat consumptieve uitgaven. Dit zijn uitgaven die baten genereren in het jaar waarin ze worden gedaan. Voorbeelden hiervan zijn uitgaven voor openbaar bestuur, orde, sociale zekerheid en verzorging. Categorieën 2 t/m 4 zijn investeringsuitgaven. Dit begrip bevat in deze analyse alle uitgaven waarvan de baten in

6 Zie bijvoorbeeld het themanummer van *Openbare Uitgaven* (2001, 33(4)) over dit onderwerp.

de toekomst neerslaan.⁷ In categorie 2 zijn investeringsuitgaven ingedeeld die geen financieel rendement genereren maar veeleer de (toekomstige) kwaliteit van het leven bevorderen. Voorbeelden hiervan zijn investeringen in groenvoorzieningen, onderwijsuitgaven die niet de (toekomstige) productie beïnvloeden en die veeleer niet-materiële baten hebben, en delen van de curatieve zorg.

De categorieën 3 en 4 betreffen investeringen die wel een financieel rendement genereren in de vorm van een verhoging van toekomstige overheidsinkomsten. Men kan hierbij denken aan investeringen welke indirect rendement genereren doordat ze het productieve vermogen van de economie versterken en dus de belastingbasis verbreden. In categorie 3 zijn de investeringen ingedeeld die, buiten het effect van de initiële uitgave zelf, per saldo geen consequenties hebben voor het (toekomstige) financieringssaldo van de overheid. Dat deze investeringen het toekomstige primaire overheidssaldo niet verbeteren, komt doordat een verhoging van arbeidsproductiviteit en uurloon op macroniveau via de koppeling van sociale uitkeringen en ambtenarensalarissen tot hogere collectieve uitgaven leidt. Voorbeelden van dergelijke investeringen zijn bepaalde onderwijsuitgaven (veelal in technische richtingen) en infrastructurele investeringen in wegen.

Categorie 4 omvat investeringsuitgaven waarvoor het koppelingsmechanisme niet werkzaam is en die daarom wel tot een verbetering van het toekomstig financieringssaldo kunnen leiden. Twee typen investeringen voldoen aan deze conditie: i) investeringen die direct financieel rendement genereren, doordat de gebruikers van de voorziening hiervoor moeten betalen (een voorbeeld is een weg waarvoor tolgelden worden geheven of een medische voorziening die deels uit eigen bijdragen wordt gefinancierd); ii) investeringen die met name de participatie van de bevolking op de arbeidsmarkt bevorderen. Voorbeelden van laatstgenoemde soort investeringen zijn een bepaald deel van de uitgaven aan onderwijs (bijvoorbeeld omscholingscursussen) en curatieve zorg.

Behalve een onderscheid in categorieën overheidsuitgaven onderscheiden we vier groepen van begunstigden. We delen de collectieve uitgaven in in uitgaven waarvan de baten ten goede komen aan de toekomstige generaties of 'ongeborenen', jongeren (nog niet werkenden), personen uit de middenleeftijden (werkenden) en bejaarden (gepensioneerden). Tabel 1 illustreert dit met enkele voorbeelden. De tabel laat zien dat de baten van de consumptieve uitgaven neerslaan bij alle groepen met uitzondering van de 'ongeborenen'. Dit is ook het geval bij de investeringen in curatieve zorg. Bij de overige investeringen ligt het zwaartepunt van de baten bij de jongeren en ongeborenen. Deze indeling beoogt overigens alleen een beeld te geven van de groepen die het grootste profijt van de uitgaven hebben. In werkelijkheid zullen ook de overige groepen meeprofiten. In het geval van infrastructuur bijvoorbeeld zal dit zeker het geval zijn omdat ook de 'middenleeftijden' en zelfs de bejaarden van de voorziening in kwestie gebruik zullen maken. Hieraan gerelateerd classificeert de indeling in tabel 1 uitgaven hetzij als consumptieve uitgaven, hetzij als investeringsuitgaven, ook al genereren de uitgaven in kwestie zowel direct als in de toekomst baten voor de samenleving. Tabel 1 hanteert als criterium om uitgaven als consumptie dan wel als investering te classificeren of het gros van de baten direct dan wel pas na enige tijd mag worden verwacht.

7 Onze definitie van investeringsuitgaven is dus ruimer dan die welke in de Nationale Rekeningen wordt gehanteerd. Met name uitgaven die geen toename van het overheidsvermogen impliceren doch wel baten voor de particuliere sector in latere jaren met zich meebrengen worden door de Nationale Rekeningen als consumptieve uitgaven en in de onderhavige analyse als investeringsuitgaven aangeduid.

Tabel 1. Indeling van de collectieve uitgaven

<i>Categorie uitgaven</i>		Investering zonder	Investering met	Investering met
Consumptieve uitgave		financieel rendement	financieel rendement,	financieel rendement,
(categorie 1)		(categorie 2)	met koppeling uitgaven	zonder koppeling
			(categorie 3)	uitgaven
				(categorie 4)
<i>Begunstigden</i>				
Ongeborenen (o)		Infrastructuur (groenvoorzieningen)	Infrastructuur (wegen)	
Jongeren (j)	Openbaar bestuur, veiligheid, orde	Infrastructuur (groenvoorzieningen), onderwijs (zonder effect op productiviteit en participatie), zorg (curatief, zonder effect op productiviteit en participatie)	Infrastructuur (wegen), onderwijs (met effect op productiviteit), zorg (curatief, met effect op productiviteit)	Onderwijs (met effect op participatie), zorg (curatief, met effect op participatie)
Midden- leeftijden (m)	Openbaar bestuur, veiligheid, orde, sociale zekerheid	Zorg (curatief, zonder effect op productiviteit en participatie)	Zorg (curatief, met effect op productiviteit)	Zorg (curatief, met effect op participatie)
Bejaarden (b)	Openbaar bestuur, veiligheid, orde, AOW, zorg (verzorging)	Zorg (curatief, zonder effect op productiviteit en participatie)		

In het vervolg van dit artikel wordt dit onderscheid tussen ongeborenen, jongeren, middenleeftijden en bejaarden gemaakt door toevoeging van respectievelijk een *o*, *j*, *m* of *b* aan het nummer van de uitgavencategorie. Bij de combinatie van beide indelingen zullen we spreken van uitgavensoorten. Een uitgave van categorie 2 welke ten goede komt aan jongeren bijvoorbeeld zal dus worden aangeduid met de soort aanduiding 2j.

Deze indeling van de uitgaven is duidelijk sterk analytisch van aard. Praktijkvoorbeelden zullen zoals gezegd veelal een mengvorm van meerdere soorten zijn. Toch is het nuttig om de meest aantrekkelijke financieringsvorm voor de uitgavensoorten afzonderlijk te analyseren. Het is immers mogelijk de meest aantrekkelijke financiering van een concrete uitgave te bepalen door ze analytisch op te splitsen in verschillende componenten. De aangewezen financiering van de uitgave is dan een weging van de meest aantrekkelijke financieringswijze van de componenten waaruit de uitgave bestaat.

De vraag in dit artikel is of additionele overheidsuitgaven met belastingen dan wel met overheidsschuld moeten worden gefinancierd. Impliciete veronderstelling daarbij is dat de uitgaven zelf (voldoende) maatschappelijk nut genereren. Dit zal er veelal op neerkomen dat de bate van de uitgave, na eventuele discontering, minstens gelijk is aan de kostprijs, waarbij rekening gehouden moet worden met het verstorende karakter van belastingheffing. Ook wordt voorbijgegaan aan het legitimiteitsvraagstuk: de vraag of uitgaven beter door de private dan door de publieke sector kunnen worden gefinancierd.

De financiering van alle uitgaven, ongeacht de categorie waarin ze zijn ingedeeld, vergt verhoging van belastingtarieven. Deze verhoging vindt direct plaats wanneer belastingfinanciering het devies is, dan wel in de toekomst, wanneer het devies schuldfinanciering betreft. In beide gevallen heeft de tariefverhoging economische schade tot gevolg, welke – zo zullen we hier veronderstellen – de vorm aanneemt van een verminderde participatie op de arbeidsmarkt. Aangezien dit ook lagere belastingopbrengsten impliceert, is dan een additionele verhoging van belastingtarieven nodig om de financiering van de uitgavenverhoging in kwestie rond te krijgen.

Categorie 4 is op deze redenering geen uitzondering, maar verschilt toch van de andere drie categorieën uitgaven. Doordat bij de uitgaven uit categorie 4 met netto inverdieneffecten mag worden gerekend, kan immers met een minder sterke verhoging van belastingtarieven worden volstaan. Dit beperkt in tweede ronde ook de extra tariefverhoging die nodig is om het effect van de erosie van de belastinggrondslag tegen te gaan.

3 De rekenveronderstellingen

We veronderstellen dat in periode 1 een uitgave wordt gedaan, gelijk aan 1. In het geval van investeringen is sprake van een rendement, r_p , dat zowel een financieel als een niet-financieel karakter kan hebben. Met een financieel rendement wordt bedoeld dat de investering een BBP-verhogend effect heeft, hetzij door een verhoging van de productiviteit, hetzij door een verbreding van de arbeidsparticipatie. Een niet-financieel rendement duidt op baten voor de samenleving anders dan een hoger BBP.

Bij een investering met een financieel rendement is sprake van een verhoging van belastingopbrengsten dat overeenkomt met het product van r_p en t , het tarief van belastingen en sociale premies (hierna aangeduid als belastingen). Het belastingtarief t is gelijk aan het aandeel van belastingen in het BBP. Het aandeel van primaire uitgaven in het BBP wordt gemakshalve gelijkgesteld aan dat van het aandeel van belastingen, ofwel aan t . De rente op overheidsschuld is r . Merk op dat het rendement van de uitgave, r_p , kan verschillen van de rente op overheidsschuld, r . Het gelijkstellen van de twee variabelen zou de analyse onnodig beperken.

De baten van de investeringen worden verondersteld een zeer gestileerd tijdpad te volgen: we nemen aan dat op de investering in periode 1 in elke periode vanaf periode 2 een rendement r_p wordt gerealiseerd. De werkelijkheid is uiteraard aanmerkelijk complexer en veelvormiger. Dit is nu echter minder relevant, aangezien we ons vooral concentreren op de vraag in welke mate de uitgave met belastingverhoging en schulduitgifte moet worden gefinancierd. Voor een meer complete analyse die ook ingaat op de vraag in welke perioden de schuld moet worden afbetaald, is het specifieke tijdpad van het rendement van investeringen uiteraard wel relevant.

Tabel 2 vat bovengenoemde karakteristieken van de uitgavencategorieën samen. Consumptieve uitgaven (soort 1) en investeringen zonder financieel rendement (soort 2) genereren geen effect op de begroting en het primaire saldo buiten dat van de uitgave zelf. Bij investeringen met een financieel rendement in de vorm van een hogere productiviteit (soort 3) is er wel een effect op belastingopbrengsten en collectieve uitgaven (anders dan die uit hoofde van de investering zelf), maar is er geen effect op het primaire saldo. Alleen bij investeringen met een financieel rendement dat geen vergroting van primaire overheidsuitgaven tot gevolg heeft (soort 4) treedt per saldo een effect op het primaire saldo van de overheidsbegroting op vanaf periode 2. Door het ontbreken van de koppeling naar primaire overheidsuitgaven is er immers sprake van (netto) inverdieneffecten.

Tabel 2. Kenmerken van de categorieën uitgaven

	Uitgavencategorieën			
	1	2	3	4
Uitgave	1	1	1	1
Bate in periode 1	1			
Bate vanaf periode 2		r_p	r_p	r_p
Belastingopbrengst vanaf periode 2			$t r_p$	$t r_p$
Primaire uitgaven vanaf periode 2			$t r_p$	
Primair saldo in periode 1	1	1	1	1
Primair saldo vanaf periode 2				$t r_p$

Uitgavencategorie 1: consumptieve uitgave.

Uitgavencategorie 2: investering met louter niet-financieel rendement.

Uitgavencategorie 3: investering met financieel rendement, maar zonder netto inverdieneffecten.

Uitgavencategorie 4: investering met financieel rendement en met netto inverdieneffecten.

4 De optimale financieringswijze volgens het doelmatigheidscriterium

Volgens het doelmatigheids- of efficiencycriterium moet een uitgave zodanig worden gefinancierd dat de belastingtarieven onmiddellijk op een houdbaar niveau worden gebracht en er dus geen verdere tariefwijzigingen nodig zijn. Immers, bij constante tarieven wordt het efficiencyverlies van de belastingheffing geminimaliseerd. Dit impliceert dat de tarieven direct in periode 1 moeten worden verhoogd. Deze verhoging moet zodanig zijn dat, conform de intertemporele budgetrestric tie van de overheid, de contante waarde van de additionele belastingopbrengsten gelijk is aan het effect van de uitgave op de contante waarde van de primaire tekorten. Gegeven ons uitgangspunt van een stationaire wereld, komt een eenmalige verhoging van belastingtarieven in periode 1 neer op een vanaf die periode constante niveauverhoging van belastingopbrengsten.

Tabel 3 geeft weer wat de toepassing van het devies van 'tax smoothing' met zich meebrengt voor de wijze waarop de uitgave wordt gefinancierd. We onderscheiden hierbij een eenmalige en een permanente impuls. Regel 1 geeft voor de eenmalige impuls de financieringsbehoefte, gedefinieerd als de contante waarde van de verandering in het huidige en toekomstige primaire overheidssaldo ten gevolge van de overheidsuitgave. Bij investeringen die inverdieneffecten genereren (soort 4) is de financieringsbehoefte afhankelijk van de hoogte van het belastingtarief en het rendement van de investering. Regel 2 laat zien wat bij 'tax smoothing' het belastingaandeel is in de financiering van de uitgave in periode 1. Regel 3 is hiervan het complement en geeft het aandeel van schuldfinanciering weer. De regels 4 t/m 6 zijn de tegenhanger van regels 1 t/m 3 voor de permanente impuls.

Tabel 3 laat zien dat bij een eenmalige impuls alle soorten overheidsuitgaven nagenoeg volledig met schuld zouden moeten worden gefinancierd. De reden is dat volgens het principe van 'tax smoothing' de kosten van de eenmalige uitgave moeten worden uitgesmeerd over de hele toekomst. Bij uitgavencategorie 4 zou nog meer dan bij de andere drie categorieën met overheidsschuld kunnen worden gefinancierd. Vanwege netto-inverdieneffecten in de toekomst behoeft bij uitgaven van categorie 4 de uitgave zelf niet geheel met tariefverhogingen te worden gefinancierd. Dit impliceert een lagere tariefverhoging in het jaar van de uitgave en dientengevolge meer schuldfinanciering dan bij categorieën 1 t/m 3.

Bij een permanente uitgavenverhoging is het beeld totaal anders. Bij consumptieve uitgaven, investeringen zonder financieel rendement en investeringen met financieel rendement maar zonder

netto-inverdieneffecten (soorten 1 t/m 3), is dan zelfs volledige belastingfinanciering geboden. Alleen bij investeringen met netto-inverdieneffecten (soort 4) zou gedeeltelijk met schuld moeten worden gefinancierd.⁸ Het onderscheid naar de leeftijd van de profiterende is daarentegen hier niet relevant, d.w.z. heeft geen betekenis voor de rol van schuldfinanciering bij het principe van economische efficiëntie.

Tabel 3. Optimale financiering volgens het criterium van economische efficiency

	Uitgavencategorieën	
	1,2,3	4
Bij eenmalige impuls:		
1 Financieringsbehoefte	1	$1 - t r_p / r$
2 Belastingfinanciering	$r / (1+r)^a$	$(r - t r_p) / (1+r)$
3 Schuldfinanciering	$1 / (1+r)$	$(1 + t r_p) / (1+r)$
Bij permanente impuls:		
4 Financieringsbehoefte	$(1+r)/r$	$(1+r)/r [1 - t r_p / r]$
5 Belastingfinanciering	1^a	$1 - t r_p / r$
6 Schuldfinanciering	0	$t r_p / r$

^a Omvat zowel het effect van een expliciete tariefverhoging als van eventuele inverdieneffecten.

5 De optimale financieringswijze volgens het criterium van intergenerationele gelijkheid

Het criterium van intergenerationele gelijkheid houdt in dat de baten-lastenverhouding van een uitgave voor alle generaties hetzelfde is. Idealiter impliceert het dat de generaties die profiteren van de uitgave er ook voor betalen. Nadere beschouwing van dit criterium laat echter zien dat letterlijke toepassing ervan in de regel onmogelijk is. Dit zou immers vereisen dat het belastingstelsel differentieert naar de leeftijd van de belastingbetaler. Differentiatie binnen het belastingstelsel naar leeftijd bestaat echter niet, behalve dan in zeer grofmazige vorm doordat op verschillende leeftijdsgroepen specifieke belastingen van toepassing zijn (voorbeelden zijn de arbeidskorting en het aparte tarief voor 65+ers in de eerste twee schijven van de inkomstenbelasting). Introductie van een leeftijdsonderscheid in de belastingwetgeving lijkt eveneens onhaalbaar, zowel om administratieve als om politieke redenen.

Bij gebrek aan leeftijdsdifferentiatie is het in zijn algemeenheid niet mogelijk additionele uitgaven dusdanig te financieren dat verschillende generaties gelijk worden behandeld. Het ontbreekt de overheid simpelweg aan voldoende instrumenten om dit te realiseren. Minimalisatie van verschillen tussen verschillende generaties is dan ook het hoogst haalbare. Voorts veronderstellen we dat er imperfecties op kapitaalmarkten bestaan. Bij perfecte kapitaalmarkten maakt het niet uit op welk moment in hun levenscyclus generaties dienen te betalen, zolang de belastingplicht maar bij de profiterende generaties terechtkomt. Bij perfecte kapitaalmarkten is het meest aantrekkelijke tijdspad van belastingheffing dan ook niet uniek bepaald. In de praktijk zijn kapitaalmarkten echter verre van perfect. Met name is het moeilijk voor jongeren om te lenen met hun menselijk

⁸ Bij een (onrealistisch) hoge waarde van $t r_p / r$ kan zelfs volledige schuldfinanciering geboden zijn.

⁹ Er zijn ook andere argumenten voor uitstel van de betaling, zoals de grotere mogelijkheid die dit biedt tot herverdeling binnen generaties, en kortzichtigheid bij jongeren.

kapitaal als onderpand. Daarom is het moeilijk voorstelbaar de belasting bij een generatie te heffen wanneer deze generatie jong is. Wordt gewacht met belastingheffing tot het moment dat de generatie op de arbeidsmarkt participeert, dan spelen de imperfecties op kapitaalmarkten geen rol meer.⁹ Andersom is het wel voorstelbaar dat de overheid wacht met belastinginning tot een generatie oud geworden is en zich van de arbeidsmarkt heeft teruggetrokken. Het grote nadeel van deze optie is echter dat, vanwege het ontbreken van de mogelijkheid belastingen naar leeftijd te differentiëren, een dergelijke belasting voor een zeer belangrijk deel terecht zou komen bij andere generaties, namelijk de dan werkende generaties.¹⁰

Tabel 4 geeft een overzicht van wat het criterium van intergenerationele gelijkheid impliceert voor de optimale financieringsvorm van de onderscheiden soorten uitgaven. Grofweg kan geconcludeerd worden dat schuldfinanciering de voorkeur verdient als de baten van de uitgave neerslaan bij jongeren en ongeborenen (soorten o en j). In de andere gevallen heeft belastingfinanciering de voorkeur. Het maakt daarbij niet uit of de uitgavenimpuls een eenmalig of een permanent karakter heeft. De uitgaven van categorie 4 impliceren een minder grote financieringsbehoefte dan de andere soorten uitgaven. Dit maakt niets uit voor de verdeling in periode 1 over belastingverhoging en schulduitgifte. Wel heeft het, door de netto-inverdieneffecten, invloed op de samenstelling van de dekking. Een kleiner deel van de benodigde belastingmiddelen zal immers door expliciete tariefverhoging tot stand moeten worden gebracht.

Tabel 4. Optimale financiering volgens het criterium van intergenerationele gelijkheid

	Uitgavencategorieën			
	1j,2o,2j,3o,3j	1m,1b,2m,2b,3m	4j	4m
Bij eenmalige impuls:				
1 Financieringsbehoefte	1	1	$1 - t_{r_p} / r$	$1 - t_{r_p} / r$
2 Belastingfinanciering ^a	0	1	0	1
3 Schuldfinanciering	1	0	1	0
Bij permanente impuls:				
4 Financieringsbehoefte	$(1+r)/r$	$(1+r)/r$	$(1+r)/r \cdot [1 - t_{r_p} / r]$	$(1+r)/r \cdot [1 - t_{r_p} / r]$
5 Belastingfinanciering ^a	0	1	0	1
6 Schuldfinanciering	1	0	1	0

^a Omvat zowel het effect van expliciete tariefverhoging als van eventuele inverdieneffecten.

6 Combinatie van beide criteria

Voor vier soorten overheidsuitgaven is hierboven bepaald in welke mate ter financiering van extra uitgaven belastingen dan wel overheidsschuld zou moeten worden ingezet. Dit is gedaan op basis van twee criteria: het criterium van economische efficiëntie en dat van intergenerationele gelijkheid. Soms vallen de twee criteria samen, soms lopen ze uiteen. Een overheid die beide criteria relevant acht voor haar handelen, zal bij de bepaling van de financiering van haar uitgaven de uitkomsten van beide criteria moeten laten meewegen.

Combinatie van de bevindingen van deze tabellen geeft aan dat als aan beide criteria gewicht wordt gegeven een permanente verhoging van uitgaven deels met schuld moet worden gefinancierd

¹⁰ Daarnaast vormt de kans op overlijden ook een argument om niet te wachten met belastinginning tot een generatie zich aan het einde van de levenscyclus bevindt.

als aan één (of meer) van de volgende voorwaarden wordt voldaan: 1) dat de baten ten goede komen aan jongeren of toekomstige generaties; 2) dat sprake is van netto-inverdieneffecten en c) dat de uitgaven-impuls eenmalig (tijdelijk) is. In de overige gevallen is volledige belastingfinanciering te prefereren. Tabel 5 geeft, ter illustratie, een overzicht van de aangewezen financieringswijzen als aan de twee criteria een gelijk gewicht wordt toegekend.

In de meeste gevallen wordt een mix van belasting- en schuldfinanciering aanbevolen, in een enkel geval is volledige belastingfinanciering geboden. Van volledige schuldfinanciering van additionele uitgaven is in geen van de gevallen sprake, zelfs niet wanneer het investeringsuitgaven betreft. Dit is strijdig met de gulden financieringsregel die stelt dat volledige schuldfinanciering van investeringsuitgaven het devies is.

Tabel 5. Optimale financiering bij een gelijke weging van beide criteria

	Uitgavencategorieën			
	1j,2o,2j,3o,3j	1m,1b,2m,2b,3m	4j	4m
Bij eenmalige impuls:				
1 Financieringsbehoefte	1	1	$1 - t r_p / r$	$1 - t r_p / r$
2 Belastingfinanciering	$0,5 r / (1+r)$	$(r+0,5) / (1+r)$	$0,5(r - t r_p) / (1+r)$	$[r+0,5(1 - t r_p)] / (1+r)$
3 Schuldfinanciering	$(1+0,5r) / (1+r)$	$0,5 / (1+r)$	$(1+0,5 t r_p + 0,5r) / (1+r)$	$0,5(1+t r_p) / (1+r)$
Bij permanente impuls:				
4 Financieringsbehoefte	$(1+r) / r$	$(1+r) / r$	$(1+r) / r \cdot [1 - t r_p / r]$	$(1+r) / r \cdot [1 - t r_p / r]$
5 Belastingfinanciering	0,5	1	$0,5 [1 - t r_p / r]$	$1 - 0,5 t r_p / r$
6 Schuldfinanciering	0,5	0	$0,5 [1 + t r_p / r]$	$0,5 t r_p / r$

7 Concluderende opmerkingen

7.1 Eerder onderzoek

Hoe verhoudt zich nu de hierboven afgeleide conclusie tot die uit de CPB-studie *Ageing in the Netherlands* (AN)?¹¹ In AN werd op basis van dezelfde criteria als hier gebruikt, namelijk economische efficiëntie en intergenerationele gelijkheid, reductie van overheidsschuld voorgestaan om de kosten van de vergrijzing op te vangen. Hierboven werd geconstateerd dat onder sommige voorwaarden gedeeltelijke schuldfinanciering van additionele uitgaven op zijn plaats is. In welk opzicht verschillen de twee studies?

Het belangrijkste verschil is dat AN de effecten analyseerde van bestaande collectieve regelingen, terwijl in de onderhavige analyse alleen nieuwe uitgaven aan bod komen. Van de laatste kunnen (onder veronderstellingen) de effecten voor alle generaties worden geduid, inclusief de toekomstige generaties. Van bestaande uitgaven kunnen echter alleen de huidige en toekomstige effecten worden bepaald en niet de effecten welke in het verleden zijn opgetreden.¹² Dientengevolge is het niet mogelijk vast te stellen of bestaande regelingen intergenerationeel neutraal uitwerken op de huidige werkende en oudere generaties.

¹¹ Van Ewijk *et al.* (2000).

¹² Ondanks dit majeure bezwaar zijn wel pogingen in deze richting ondernomen. Zie Gokhale *et al.* (2000) en Van Kempen (1996). Laatstgenoemde studie beperkt overigens deze berekening tot de meest recente 35 jaar.

Doordat AN enkel bestaande regelingen bestudeerde, is daar om die reden het criterium van intergenerationele gelijkheid alleen toegepast op de, wel vergelijkbare, uitkomsten voor pasgeborenen en toekomstige generaties. Vanwege deze invulling schreef intergenerationele gelijkheid steeds een onmiddellijke aanpassing van belastingtarieven (of uitgaven) naar een houdbaar niveau voor.¹³ Immers, uitstel van de aanpassing zou tot een verschil tussen de pasgeboren generatie en de toekomstige generaties leiden en daarmee intergenerationele ongelijkheid teweegbrengen.

7.2 Beleidsoptie?

Het is nuttig stil te staan bij drie elementen die bij implementatie van de ideeën in dit artikel een rol zouden kunnen spelen. De eerste betreft de afbakening tussen uitgaven met een consumptief karakter en uitgaven met een investeringskarakter of de bepaling van de mate waarin uitgaven kenmerken van beide typen uitgaven in zich verenigen. In de praktijk lijkt deze afbakening bijzonder moeilijk. Vaak is het op voorhand uitermate lastig om vast te stellen wanneer precies een uitgave tot rendement komt en hoe groot dat rendement precies is. Daar komt bij dat deze indelingsproblemen kortzichtige politici en beleidsmakers de ruimte kunnen geven om bepaalde uitgaven te gemakkelijk als investering te classificeren.

Een tweede probleem is dat bij schuldbeleid op de wijze zoals hier is besproken de budgettaire ruimte afhankelijk wordt van de eigenschappen van de 'nieuwe' uitgaven. Dit gegeven compliceert het politieke besluitvormingsproces. Bovendien vereist het bij elke beleidswijziging een dekkingsplan dat zich over meerdere decennia kan uitstrekken.

Een derde element betreft de Europese dimensie. Het Groei- en Stabiliteitspact stelt eisen aan het vorderingentekort van de Nederlandse overheid. Dit kan uiteraard conflicteren met de ideeën in dit artikel. Of deze mogelijkheid erg actueel zal worden is moeilijk vooraf in te schatten. Ingeval de overheidsbegroting een laag tekort of zelfs een overschot laat zien, is het Groei- en Stabiliteitspact uiteraard weinig bindend - althans op de korte termijn.

Literatuur

- Barro, R.J. (1979), On the Determination of the Public Debt, *Journal of Political Economy*, 87(5), 940-971
- Ewijk, C. van, B.J. Kuipers, H.J.M. ter Rele, M.E.A.J. van de Ven, and E.W.M.T. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers/Centraal Planbureau
- Gokhale, J., B. Page, J. Potter, and J. Sturrock (2000), Generational Accounts for the United States: An Update, *American Economic Review*, 90(2), 293-296
- Kempen, E.J. van (1996), Betaalt de baby de 'boom'?, *Economisch Statistische Berichten*, 81(4071), 724-728
- Ministerie van Financiën (2000), *Een verkenning van de schuldpolitiek op lange termijn*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Rele, H.J.M. ter, and E.W.M.T. Westerhout (2003), Does an Increase of Public Expenditure Justify Slower Debt Reduction?, *CPB Report*, 2003/1, 27-34
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), *Generatiebewust beleid*, Rapport aan de Regering 55, Den Haag: Sdu Uitgevers

¹³ In AN is niet de mogelijkheid onderzocht van aanpassing van de begroting via investeringen in infrastructuur. Deze variant zou wel tot een verschil in uitkomst tussen beide criteria hebben geleid.

Actief arbeidsmarktbeleid onder de internationale loop

E.H.W.M. Vogels*

Samenvatting

De werkloosheid in Nederland is gedaald van 6,2% in 1990 tot 2,5% in 2001. Tegengesteld hieraan was de ontwikkeling van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid. Deze zijn gestegen van 1% BBP in 1990 naar 1,58% BBP in 2001. Nederland geeft van alle EU-landen het meeste uit aan actief arbeidsmarktbeleid. Hiervoor zijn legitieme redenen.

Trefwoorden

activerend arbeidsmarktbeleid, armoedeval, productiviteitsval, arbeidsmarktregimes

1 Inleiding

De prioriteiten in het arbeidsmarktbeleid zijn in de afgelopen decennia verschoven. In de jaren zeventig en tachtig lag de nadruk vooral op inkomensbescherming. Dit beleid wordt *passief* arbeidsmarktbeleid genoemd. Werklozen werden in die tijd nauwelijks aangespoord om een baan te vinden. In de jaren negentig is de nadruk veel meer komen te liggen op activering van uitkeringsgerechtigden: *actief* arbeidsmarktbeleid. Doel van deze accentverschuiving is vermindering van het beroep op sociale zekerheid, vergroting van het arbeidsaanbod, bestrijding van (jeugd)werkloosheid en verbetering van het functioneren van de arbeidsmarkt. Instrumenten die hiervoor worden ingezet zijn o.a. scholing en training, gesubsidieerde arbeid en loonkostensubsidies.

De laatste tijd wordt in steeds meer landen uit de Europese Unie de vraag gesteld of actief arbeidsmarktbeleid werkt, of dat de middelen die hieraan worden besteed beter elders ingezet zouden kunnen worden. Dit wordt niet in de laatste plaats ingegeven door de oplopende werkloosheid in veel EU-landen en – hiermee samenhangend – de hoge kosten van sociale zekerheid. Ook speelt mee dat in een aantal EU-lidstaten de sociale zekerheid de arbeidsparticipatie belemmert. Dit geldt vooral voor de onderkant van de arbeidsmarkt. In veel EU-landen, zoals België, Duitsland, Denemarken en Nederland, gaan laaggeschoolden er financieel nauwelijks op vooruit als zij een laag betaalde baan accepteren. Dit probleem staat bekend als de *armoedeval*.

De centrale vraag in dit artikel is of actief arbeidsmarktbeleid zinvol is. Ter beantwoording van deze vraag zijn diverse thema's onderzocht die in drie blokken kunnen worden verdeeld.

In de eerste plaats is dat de driehoeksverhouding *verzorgingsstaat*, *instituties* en *arbeidsmarktbeleid*. In de regel worden er vier typen verzorgingsstaten onderscheiden, namelijk de liberale (Angelsaksische landen), sociaal-democratische (Scandinavische landen), corporatistische (West-Europa) en de staatscorporatistische (zuidelijke EU-lidstaten). Inzicht in de kenmerken van verzor-

* Els Vogels is werkzaam bij de directie Algemeen Arbeidsmarktbeleid (AAM) van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Zij bedankt Adrie Moons en Dick Hagoort voor hun bijdrage.

gingsstaten (paragraaf 2) is van belang omdat deze van invloed zijn op de arbeidsmarktinstituties van een land, die op hun beurt van invloed zijn op arbeidsmarktprestaties, zoals (langdurige) werkloosheid en participatiegraad. Belangrijke instituties zijn o.a. het wettelijk minimumloon, collectieve arbeidsovereenkomsten (CAO's), socialezekerheidsregelingen en arbeidsmarktregulering (zoals ontslagwetgeving, voorwaarden ten aanzien van proefperiodes, tijdelijke arbeid en opzegtermijnen). Ook beïnvloedt het type verzorgingsstaat het type arbeidsmarktinstrument dat wordt ingezet om werklozen zo snel mogelijk weer terug te leiden naar de arbeidsmarkt (paragraaf 3).

Het tweede blok thema's hangt samen met de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid. Het betreft de omvang van de *onderkant* van de arbeidsmarkt, de werkloosheid onder laag opgeleiden, de participatiegraad van laag opgeleiden en de ontwikkeling van de uitgaven aan passief arbeidsmarktbeleid. Deze thema's zijn belangrijk om de totale uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid in Nederland en andere landen te kunnen beoordelen (paragraaf 4). Indien in een land veel mensen laag zijn opgeleid, is de kans groter dat de uitgaven aan arbeidsmarktbeleid hoog zijn dan in het geval er weinig laag opgeleiden zijn.

In het derde deel staan de arbeidsmarktprestaties van de groepen landen centraal. Door het benchmarken van arbeidsmarktprestaties van diverse landen wordt duidelijk in welke landen de situatie op de arbeidsmarkt (on)gunstig is (paragraaf 5). Tot slot worden (in paragraaf 6) mogelijke lessen voor Nederland getrokken.

2 Arbeidsmarktregimes

Landen worden vaak gegroepeerd op basis van hun institutionele setting. Een bekende indeling is die van Esping-Andersen. Hij onderscheidt drie soorten welvaartsstaten, namelijk de liberale, de sociaal-democratische en de corporatistische.¹ Belangrijke verschillen tussen deze soorten verzorgingsstaten betreffen vooral de mate waarin zekerheid en zorg worden gegarandeerd en de omvang van verzorgingsarrangementen aan de ene kant en de mate van sociale in- en uitsluiting aan de andere kant.² Met sociale insluiting wordt bedoeld dat iedereen op een volwaardige wijze moet kunnen deelnemen aan de maatschappij. Dit principe manifesteert zich in de sociaal-democratische en corporatistische landen in een wettelijk gegarandeerd minimum aan bestaanszekerheid en een gunstige en toegankelijke sociale zekerheid. In de liberale landen is het principe dat alleen via arbeid welvaart bereikt kan worden.³ In plaats van 'welfare' is hier 'workfare' het uitgangspunt. Dit verklaart waarom in deze landen de sociale uitkeringen karig zijn en alleen bestemd voor degenen die deze het meest nodig hebben.

In tabel 1 zijn de landen ingedeeld naar type verzorgingsstaat. Als vierde aparte groep zijn de zuidelijke EU-lidstaten toegevoegd.⁴ Deze landen worden ook wel met 'staatscorporatistisch' aangeduid, vanwege de grote mate van overheidsregulering. De sociaal-democratische landen worden ook wel 'universele' landen genoemd vanwege de nadruk op universaliteit. In deze landen wordt namelijk via allerlei gemakkelijk toegankelijke publieke voorzieningen (zoals onderwijs en gezondheidszorg) gestreefd naar maatschappelijke participatie door iedereen.⁵

1 Esping-Andersen (1997). Zie ook Wildeboer-Schut, Vrooman en De Beer (2000), 10 e. v.

2 Arts (2003).

3 Ochel (2002).

4 Gallie en Paugam (2000), 1-22.

5 Castells en Himanen (2002).

Tabel 1. Kenmerken arbeidsmarktregimes

Kenmerken	Liberaal: Verenigde Staten en Verenigd Koninkrijk	Sociaal-democratisch: Zweden, Finland, Denemarken	Corporatistisch: Duitsland, Frankrijk, Nederland, België	Staatscorporatistisch: Italië, Spanje, Portugal
ARBEIDSVERHOUDINGEN				
• CAO-dekkingsgraad	Laag: 35-50%	Hoog: 85-95%	Hoog: 70-100%	Hoog: 70-90%
• Organisatiegraad bonden	Zeër laag	Hoog	Laag tot gemiddeld	Laag
ARBEIDSMARKT				
• Minimumloonbescherming	WML	CAO's	WML	WML
• Minimumloonniveau ¹⁾	0,39%	—	0,51%	0,35%
• Flexibiliteit	Hoog	Wisselend	Gering	Zeër weinig
• Actief arbeidsmarktbeleid ²⁾	0,3% BBP	1,2% BBP	1,3% BBP	0,6% BBP
• Werkgelegenheidsprotectie ³⁾	Nauwelijks: index 0,35	< Gemiddeld: index 2,3	Gemiddeld: index 2,6	Hoog: index 3,4
SOCIALE ZEKERHEID				
• Collectieve voorzieningen:				
– Toegangsvoorwaarden	Zeër strikt	Ruimhartig	Vrij strikt	Strikt
– Duurbeperving	Strikt	Niet strikt	Actuarieel	Strikt
• Uitkeringen:				
– Hoogte	Karig	Hoog	Hoog	Laag
– Duur	Beperkt	Lang	Lang	Beperkt
– Bereik	Beperkt	Groot	Groot	Beperkt

1 Gemiddeld minimumloon in % van het mediane loon voor voltijders; 2000, berekend op basis van de landen uit de kolommen. Duitsland heeft geen wettelijk minimumloon en is zodoende niet meegenomen.

2 Gemiddelde uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid van de landen uit de tabel. Bij de staatscorporatistische landen is in plaats van Italië Griekenland meegenomen omdat voor Italië de benodigde informatie ontbreekt.

3 De index is samengesteld op basis van zes aspecten, zoals opzegtermijn, ontslagwetgeving en regulering ten aanzien van het gebruik van tijdelijke contracten. Hoe lager de index op een schaal die loopt van 0 tot 6, hoe minder werkgelegenheidsbescherming er is. Het EU-gemiddelde is 2,5.

Bronnen: Wildeboer Schut et al. (2000), 12-13, Anderson (2002), Keese en Puymoyen (2001) en Ardy en Begg (2002)

In de meeste landen is de CAO een belangrijk reguleringsmechanisme van lonen en andere arbeidsvoorwaarden. Alleen de liberale landen vormen hierop een uitzondering. In deze landen is voor minder dan de helft van alle werknemers een CAO van toepassing. Dit betekent dat de meeste werknemers zelf moeten onderhandelen over hun loon. De positie van vakbonden in de liberale landen is zwak, doordat weinig werknemers bij hen zijn aangesloten. Vooral de sociaal-democratische landen onderscheiden zich op dit punt. In deze landen is de meerderheid van de werknemers lid van een vakbond.

In de liberale landen intervenueert de overheid nauwelijks. Marktwerving staat in deze landen voorop. Lijnrecht hier tegenover staan de staatscorporatistische landen waar aan de markt een zeer marginale rol wordt toebedeeld. De staatscorporatistische landen steunen zwaar op de overheid. Dit wordt onder andere weerspiegeld in de mate van werkgelegenheidsbescherming.⁶ Het ontslagbeleid is dusdanig strikt dat werkgevers nauwelijks werknemers kunnen ontslaan. Een gevolg hiervan is een hoge langdurige werkloosheid en een lage arbeidsmobiliteit.

De werkgelegenheidsbescherming in de sociaal-democratische landen ligt onder het EU-gemiddelde. Vooral de Deense arbeidsmarkt wordt vaak als zeer flexibel aangemerkt. Dit komt doordat in Denemarken nauwelijks werkgelegenheidsbescherming bestaat. Doordat er weinig restricties

6 Ardy en Begg (2002).

zijn is de baanmobiliteit hoog. De hoge arbeidsmarktdynamiek, nodig om inactieven te kunnen activeren, wordt gefaciliteerd door het socialezekerheidsstelsel. Hierbij is bewust gekozen voor hoge uitkeringen en een lange uitkeringsduur in ruil voor een hoge arbeidsmobiliteit. Door een gunstig socialezekerheidsstelsel zijn mensen eerder geneigd van baan te wisselen, omdat baanwisseling niet met te veel financiële risico's gepaard gaat.⁷ De hoge arbeidsmarktdynamiek komt enerzijds tot uitdrukking in het aantal baanwisselingen (circa 1 miljoen per jaar) en anderzijds in de kortdurende werkloosheid. In de jaren 1980-2000 werd jaarlijks 20 à 30 procent van alle werkenden kortdurig werkloos.⁸

De meeste landen hebben een wettelijk minimumloon. Alleen de sociaal-democratische landen vormen hierop een uitzondering. In deze landen verloopt de minimumloonbescherming via de CAO. De hoogte van het wettelijk minimumloon verschilt per land. Uitgedrukt in een percentage van het mediane loon van voltijders heeft Frankrijk het hoogste minimumloon (0,61).⁹ Voor Nederland komt dit verhoudingscijfer ultimo 2000 uit op 0,47, voor de Verenigde Staten op 0,36 en voor Spanje op 0,32.

Als laatste blijkt dat actief arbeidsmarktbeleid kenmerkend is voor vooral de corporatistische en sociaal-democratische landen. Zij besteden veel meer aan actief arbeidsmarktbeleid dan de overige twee groepen landen. In de volgende paragrafen komen de uitgaven nog aan de orde.

Kortom, op alle drie beleidsvelden (arbeidsverhoudingen, arbeidsmarkt en sociale zekerheid) zijn er grote verschillen tussen de vier typen verzorgingsstaten. Vooral op de punten arbeidsmarkt-, inkomens- en loonbescherming zijn de verschillen substantieel.

3 Internationale trends in actief arbeidsmarktbeleid

In de jaren tachtig stond inkomensbescherming centraal. Geleidelijk is in Nederland en andere EU-landen activering van uitkeringsgerechtigden meer op de voorgrond getreden. Deze ontwikkeling ging gepaard met een toename van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid. Ten opzichte van 1985 wordt hieraan thans in de EU-landen tweemaal zoveel uitgegeven. Behalve deze ontwikkeling is er nog een andere belangrijke verandering. Steeds meer EU-landen zetten naast instrumenten gericht op stimulering van de werkgelegenheid ook instrumenten in met als doel activering van het onbenut arbeidspotentieel. De vergrijzing en de financiële houdbaarheid van de verzorgingsstaat noodzaken hiertoe. Een aanvullende verklaring is dat net als in Nederland, ook andere EU-landen kampen met inactiviteit aan de ene kant en moeilijk vervulbare vacatures aan de andere kant. Dit is bijvoorbeeld het geval in België, Duitsland en Denemarken. Om de personeelstekorten op te lossen is inschakeling van het onbenut arbeidspotentieel een mogelijkheid die voorkomt dat schaarste een uitweg zoekt in (aanmerkelijke) loonsverhogingen voor de betrokkenen.

De betekenis van actief arbeidsmarktbeleid (in termen van uitgaven) verschilt per land. Vanwege werkgelegenheids- en werkloosheidsverschillen en type verzorgingsstaat is ook de aanwending van de financiële middelen naar doelgroep en type arbeidsmarktinstrument per land verschillend. In tabel 2 zijn de uitgaven in beeld gebracht. Hierbij is de indeling van de vier groepen verzorgingsstaten aangehouden.

7 Hammer (2003).

8 Anderson (2002).

9 Keese en Puymoyen (2001).

Tabel 2. Onderverdeling uitgaven actief arbeidsmarktbeleid, 2000/2001 (in % BBP)

	Arbeids- voorziening (1)	Scholing (2)	Jongeren (3)	Gesubsidi- eerd werk (4)	Arbeids- ongeschikt (5)	Totaal actief beleid (6)	Totaal passief beleid (7)	Totaal actief en passief (8)=(6)+(7)
LIBERAAL								
• VK	0,13	0,05	0,15	0,01	0,02	0,36	0,56	0,92
• VS	0,04	0,04	0,03	0,01	0,03	0,15	0,30	0,45
<i>Gemiddeld</i>	0,09	0,05	0,09	0,01	0,03	0,26	0,43	0,69
SOCIAAL- DEMOCRATISCH								
• Denemarken	0,12	0,85	0,10	0,17	0,33	1,56	3,00	4,56
• Finland	0,12	0,29	0,16	0,29	0,09	0,95	2,02	2,96
• Zweden	0,23	0,30	0,02	0,24	0,31	1,09	1,19	2,28
<i>Gemiddeld</i>	0,16	0,48	0,09	0,23	0,24	1,20	2,07	3,27
CORPORATISTISCH								
• België	0,17	0,24	...	0,77	0,12	1,30	2,18	3,48
• Duitsland	0,23	0,34	0,09	0,25	0,29	1,20	1,92	3,13
• Frankrijk	0,18	0,25	0,42	0,37	0,09	1,31	1,65	2,96
• Nederland	0,26	0,31	0,04	0,38	0,58	1,58	1,86	3,44
<i>Gemiddeld</i>	0,21	0,29	0,18	0,44	0,27	1,35	1,90	3,25
STAATSCORPORATISTISCH								
• Griekenland	0,06	0,21	0,10	0,08	0,01	0,46	0,47	0,93
• Portugal	0,11	0,15	0,22	0,09	0,04	0,61	0,90	1,51
• Spanje	0,09	0,14	0,06	0,40	0,03	0,72	1,33	2,06
<i>Gemiddeld</i>	0,09	0,17	0,13	0,20	0,03	0,60	0,90	1,50

Bron: OECD (2002)

In de liberale landen worden nauwelijks arbeidsmarktinstrumenten ingezet die zijn gericht op reïntegratie van werkzoekenden. Hierbij is een opmerking op zijn plaats. In tabel 2 zijn de uitgaven aan een (inkomensafhankelijke) arbeidskorting niet meegenomen. In de Verenigde Staten (Earned Income Tax Credit) en het Verenigd Koninkrijk (Working Family Tax Credit) evenwel, is de inkomensafhankelijke arbeidskorting het belangrijkste arbeidsmarktinstrument. Voor beide landen zijn zodoende de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid feitelijk hoger.¹⁰ In de Verenigde Staten wordt ruim \$ 31 miljard (1999) aan de EITC uitgegeven. Dit is circa 0,3 procent van het BBP. Inclusief de EITC zijn de totale uitgaven in de VS dus 0,45 procent BBP. Voor het Verenigd Koninkrijk geldt iets soortgelijks. Inclusief de kosten van de Working Family Tax Credit wordt 0,96 procent BBP in plaats van 0,36 procent uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid.

Ook in de staatscorporatistische landen wordt weinig uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid. In deze landen is veel later de overgang naar actief arbeidsmarktbeleid gemaakt.

Scholing en onderwijs zijn de pijlers van de sociaal-democratische landen. In het actief arbeidsmarktbeleid is scholing zodoende een veel toegepast instrument (tabel 2, kolom 2). Inactieven kunnen scholing in het reguliere opleidingssysteem volgen of als onderdeel van een reïntegratietraject. Vaak is deelname aan scholing verplicht op straffe van verlies van de uitkering. In de Scandinavische landen komen ook veel werkenden voor scholing in aanmerking: in Denemarken gemiddeld 53 procent van de werknemers en in Zweden zelfs 61 procent. Ter vergelijking: in Nederland en België volgt gemiddeld 41 procent van de werknemers cursussen en in de mediterrane landen 15 à 25 procent.

¹⁰ OECD (1999), 156.

In de corporatistische landen wordt het meest uitgegeven aan subsidies (kolom 4). Deze kostenpost omvat gesubsidieerd werk en loonkostensubsidies. De doelstelling van beide instrumenten verschilt. Gesubsidieerde banen zijn vaak additionele banen in de publieke sector die zijn bestemd voor werklozen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Loonkostensubsidies zijn gericht op vergroting van het aantal reguliere banen. Via loonkostensubsidies worden werkgevers gestimuleerd langdurig (laag opgeleide) werklozen in dienst te nemen.

De corporatistische landen geven gemiddeld ook het meeste uit aan reïntegratie van jongeren (tabel 2, kolom 3) en gehandicapten (kolom 5). Uit evaluaties blijkt dat arbeidsmarktbeleid nauwelijks de arbeidsmarktpositie van jongeren verbetert.¹¹ Cijfers over jeugdwerkloosheid gecombineerd met de uitgaven aan jongerenprogramma's, steunen deze bevinding. Frankrijk en Portugal investeren al jaren veel in arbeidsmarktbeleid voor jongeren. Niettemin is in beide landen de jeugdwerkloosheid hoog. Zowel in 1990 als 2001 was de Franse jeugdwerkloosheid 19 procent en in Portugal 9 procent.

Arbeidsgehandicapten zijn in weinig EU-landen een doelgroep van het arbeidsmarktbeleid. Alleen Nederland, Denemarken, Zweden en Duitsland investeren relatief veel in reïntegratie van deze groep (kolom 5). Maar dit zijn ook de landen waar het beroep op een arbeidsongeschiktheidsuitkering relatief hoog is.¹² Doordat arbeidsmarktbeleid voor arbeidsgehandicapten nauwelijks wordt geëvalueerd, is niet duidelijk of dit bijdraagt aan de reïntegratie van deze groep.

Samenvattend geldt dat de vier groepen landen zich onderscheiden op het punt van de arbeidsmarktinstrumenten die zij toepassen. In de sociaal-democratische landen staat scholing/training voorop, in de corporatistische landen vraaggeoriënteerde instrumenten, zoals gesubsidieerde banen en loonkostensubsidies, en in de liberale landen vooral aanbodgeoriënteerde instrumenten in de vorm van een inkomensafhankelijke arbeidskorting. Alleen in de staatscorporatistische landen ontbreekt (vooralsnog) eenduidigheid.

4 Actief arbeidsmarktbeleid en arbeidsmarktprestaties: de Nederlandse situatie

4.1 Minimumloonkostenbeleid

In het begin van de jaren negentig kwam in Nederland het activeren van inactieven meer op de voorgrond. Stimulering van de werkgelegenheid vóór die tijd werd vooral nagestreefd via loonmatiging, herverdeling van arbeid en lastenverlichting. Voor de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt was het toenmalige minimumloonbeleid belangrijk. Dit bestond uit een verlaging met 3 procentpunt (1984), gevolgd door een nominale bevriezing van het bruto wettelijk minimumloon (WML) tot 1990. Doel van de langdurige bevriezing was niet zozeer een budgettaire bezuiniging als wel een verlaging van de minimumloonkosten ter bevordering van laagbetaalde werkgelegenheid. Derhalve werd de nominale bevriezing jaarlijks zoveel mogelijk gecompenseerd via generieke lastenverlichting. Door dit WML-beleid bleef het bruto WML circa 10 procentpunt achter bij de gemiddelde loonontwikkeling. Dit heeft dit ertoe geleid dat de werkgelegenheid in het onderste arbeidsmarktdeel in de jaren tachtig bijna 3 maal zo veel is gestegen als de overige werkgelegenheid.¹³ Ook in de beginjaren negentig is nog enkele malen ontkoppeld. Vanaf 1996 is het WML jaarlijks gekoppeld. Een verlaging van de minimumloonkosten is vanaf 1996 voortgezet met de afdrachtskorting lage lonen (SPAK). Tevens is in 1996 een begin gemaakt met de bestrijding van de

¹¹ Van Trier *et al.* (2002).

¹² OECD (2003), tabel 4.2.

¹³ Tweede Kamer (1991-1992), 95-96.

armoedeval. De incentivestructuur werd versterkt met eerst het arbeidskostenforfait en later de arbeidskorting. Met het WML, de uitkeringen, de SPAK en de incentivestructuur zijn de vier belangrijkste factoren genoemd die van invloed zijn op de werkgelegenheidsgroei in het laagste segment. Door dit minimumloon(kosten)beleid in brede zin – en natuurlijk ook de economische groei – is de werkgelegenheid in het onderste arbeidsmarktdeel gegroeid van 200.000 banen in 1982 tot 800.000 in 1999 (300%); de groei van de overige werkgelegenheid was 45%.¹⁴

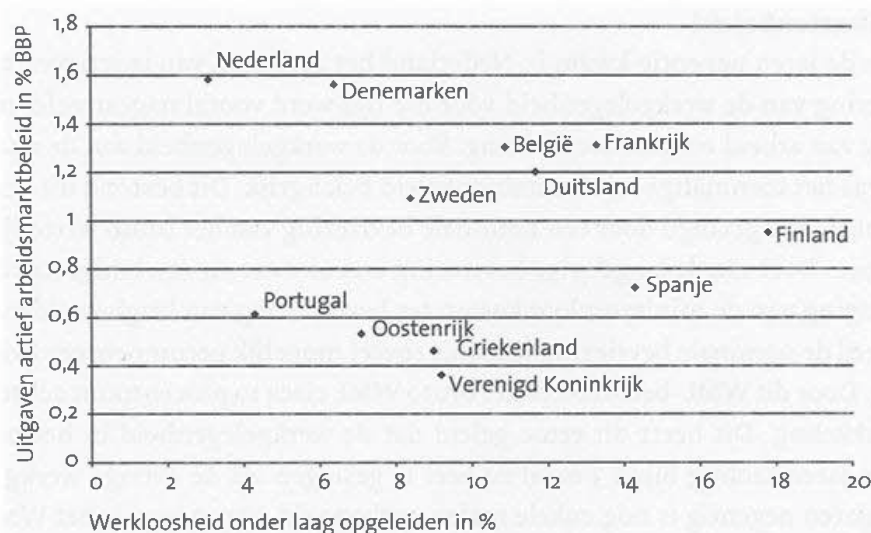
4.2 Actief arbeidsmarktbeleid

De uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid zijn in Nederland hoog in vergelijking met het buitenland. Om te kunnen beoordelen wat dit betekent zijn de volgende vijf factoren belangrijk:

- 1 De omvang van de werkloosheid onder laag opgeleiden.
- 2 Het aandeel van de bevolking dat laag is opgeleid.
- 3 De participatiegraad van laag opgeleiden.
- 4 De werkgelegenheidsgraad van laag en hoog opgeleiden.
- 5 De ontwikkeling van de uitgaven aan passief arbeidsmarktbeleid.

Ad 1. De kosten van actief arbeidsmarktbeleid worden vaak afgezet tegen de totale werkloosheid. Een betere maatstaf is echter de werkloosheid onder laag opgeleiden. De meeste werkzoekenden keren op eigen kracht terug naar de arbeidsmarkt. Alleen lager opgeleiden hebben wat vaker hulp nodig. Het arbeidsmarktbeleid is zodoende vooral op deze groep gericht. Begin jaren negentig was de werkloosheid onder laag opgeleiden (gemeten als 'less than upper secondary') ruim 10 procent. Sindsdien zijn de uitgaven aan arbeidsmarktbeleid zodanig gestegen en is de werkloosheid onder deze groep zodanig gedaald dat Nederland de hoogste uitgaven heeft, maar óók de laagste werkloosheid onder laag opgeleiden (figuur 1).

Figuur 1. Uitgaven actief arbeidsmarktbeleid en werkloosheid onder laag opgeleiden¹



¹ Gemeten als 'less than upper secondary'.

Bron: *Bewerking van Commission of the European Communities (2002) en OECD (2002)*

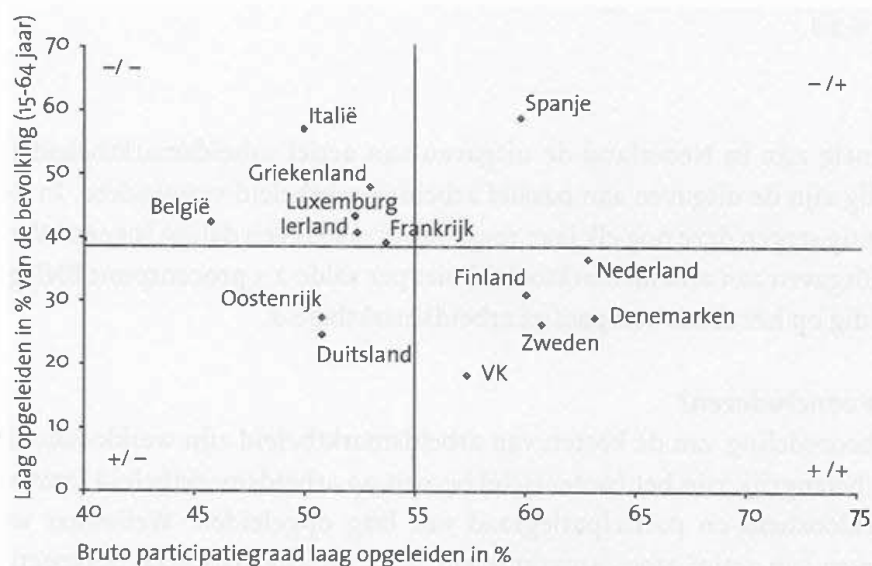
¹⁴ Vogels (2003).

Ad 2 en 3. De betekenis van het onderste arbeidsmarktdeel is afhankelijk van het aantal mensen dat op dit segment is aangewezen en hulp nodig heeft om in te stromen. In het algemeen zijn dit laag opgeleiden. Indien weinig mensen laag zijn opgeleid, zijn weinig reïntegratietrajecten nodig, zodat de uitgaven beperkt kunnen blijven. Bovendien is bij een klein aandeel laag opgeleiden een lage participatiegraad van deze groep minder problematisch dan ingeval veel mensen laag zijn opgeleid.

In figuur 2 zijn het aandeel laag opgeleiden in de bevolking en de bruto participatiegraad van laag opgeleiden tegen elkaar uitgezet. De kwadranten zijn samengesteld op basis van de EU-gemiddelden (38,5 respectievelijk 55 procent). De twee bovenste kwadranten zijn het minst gunstig. In de landen uit het kwadrant linksboven zijn veel mensen laag opgeleid en is de participatiegraad van deze groep laag. In het kwadrant rechtsboven is de participatiegraad van laag opgeleiden hoog, maar is het gemiddelde opleidingsniveau van de (beroeps)bevolking laag. Dit laatste geldt zeker ten opzichte van de landen uit het kwadrant linksonder. Zij hebben weinig laag opgeleiden maar ook een lage participatiegraad. Nederland behoort net tot het kwadrant rechtsonder. Het aandeel laag opgeleiden in Nederland (37 procent) ligt net onder het EU-gemiddelde, maar is hoog ten opzichte van het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Zweden en Denemarken. Niettemin is de participatiegraad van laag opgeleiden in Nederland hoog; deze steekt ver boven het EU-gemiddelde uit.

Het grote aandeel laag opgeleiden en hun relatief hoge arbeidsdeelname rechtvaardigen de hogere uitgaven aan arbeidsmarktbeleid.

Figuur 2. Bruto participatiegraad laag opgeleiden¹ (15-64 jaar) en aandeel laag opgeleiden in % van de bevolking; 2001



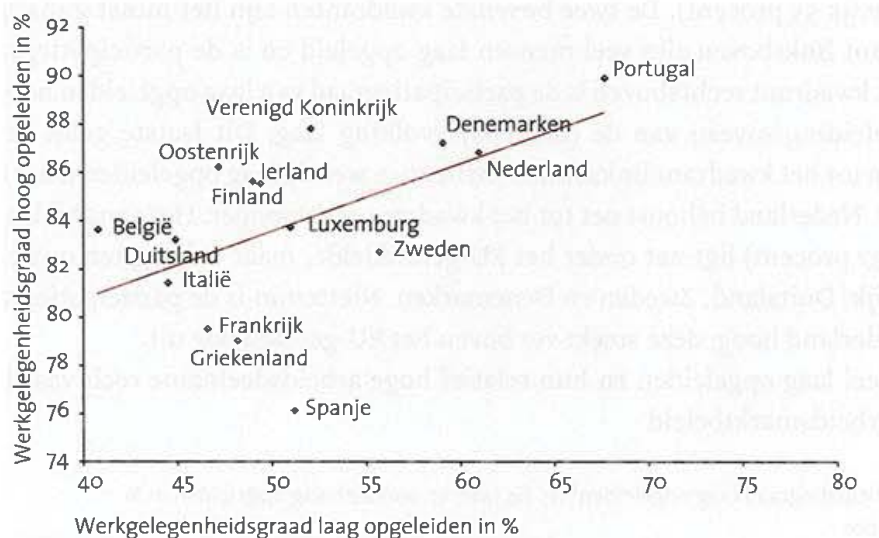
1. Gedefinieerd als 'less than upper secondary'.

Bron: Commission of the European Communities (2002), 24-25

Ad 4. Het Nederlandse arbeidsmarktbeleid is vooral gericht op de onderkant van de arbeidsmarkt. Daar is de werkloosheid het hoogst en de arbeidsparticipatie het laagst. In termen van werkgelegenheid is zodoende in het onderste arbeidsmarktdeel het meest te winnen. Dit laatste betekent niet dat de effecten van beleid gericht op het onderste deel van de arbeidsmarkt beperkt blijven tot dit segment. De verschillende arbeidsmarktdelen hangen met elkaar samen als communicerende vaten. Hierdoor profiteert de arbeidsmarkt over de hele linie van arbeidsmarktbeleid. Doordat de arbeidsmarkt één geheel vormt is er ook niet zo iets als een uitruil (trade-off) tussen het onderste en bovenste arbeidsmarktdeel. Dit laatste komt uit figuur 3 naar voren. In deze figuur is de relatie tussen het

onderste en bovenste deel van de arbeidsmarkt weergegeven aan de hand van de werkgelegenheidsgraad voor laag en hoog opgeleiden. De werkgelegenheidsgraad is het aandeel van de werkenden in de potentiële beroepsbevolking (netto participatiegraad). De figuur laat zien dat de werkgelegenheidsgraden voor hoog en laag opgeleiden in Nederland relatief hoog zijn.

Figuur 3. Werkgelegenheidsgraad voor laag en hoog opgeleiden



Bron: OECD (2002), 316-318

Ad 5. In de jaren negentig zijn in Nederland de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid jaarlijks toegenomen. Gelijktijdig zijn de uitgaven aan passief arbeidsmarktbeleid verminderd. In de eerste helft van de jaren negentig stegen deze nog elk jaar, maar vanaf 1996 is een daling ingezet. Vanaf 1996 tot 2002 zijn de totale uitgaven aan arbeidsmarktbeleid met per saldo 2,3 procentpunt BNP gedaald. Deze daling komt volledig op het conto van passief arbeidsmarktbeleid.

4.3 Wat kunnen we concluderen?

Voor een juiste beoordeling van de kosten van arbeidsmarktbeleid zijn werkloosheidscijfers niet voldoende. Vooral belangrijk zijn het (potentiële) beroep op arbeidsmarktbeleid (omvang laag opgeleiden) en de werkloosheid en participatiegraad van laag opgeleiden. Weliswaar wordt in Nederland veel uitgegeven aan actief arbeidsmarktbeleid, maar in internationaal perspectief is de werkloosheid onder laag opgeleiden laag en hun arbeidsdeelname hoog.

Minder uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid kunnen langs drie wegen worden bereikt, namelijk door genoeg te nemen met 1) een lagere arbeidsdeelname van laag opgeleiden, 2) een oploep van de werkloosheid onder deze groep of 3) minder laag opgeleiden. De eerste twee opties zijn natuurlijk niet wenselijk. Ingezet zal moeten worden op vermindering van het aantal laag opgeleiden via scholing (en onderwijs). Weliswaar ligt het aandeel laag opgeleiden tegen het EU-gemiddelde aan, maar in vergelijking met landen als Duitsland, Oostenrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Scandinavische landen is het nog steeds hoog. Hierdoor blijft actief arbeidsmarktbeleid in Nederland noodzakelijker dan in de andere genoemde landen.

Niet alleen vanwege de kosten van actief arbeidsmarktbeleid is vermindering van het aandeel van laag opgeleiden nodig, maar ook vanwege toekomstige ontwikkelingen. Arbeidsmarktprognose

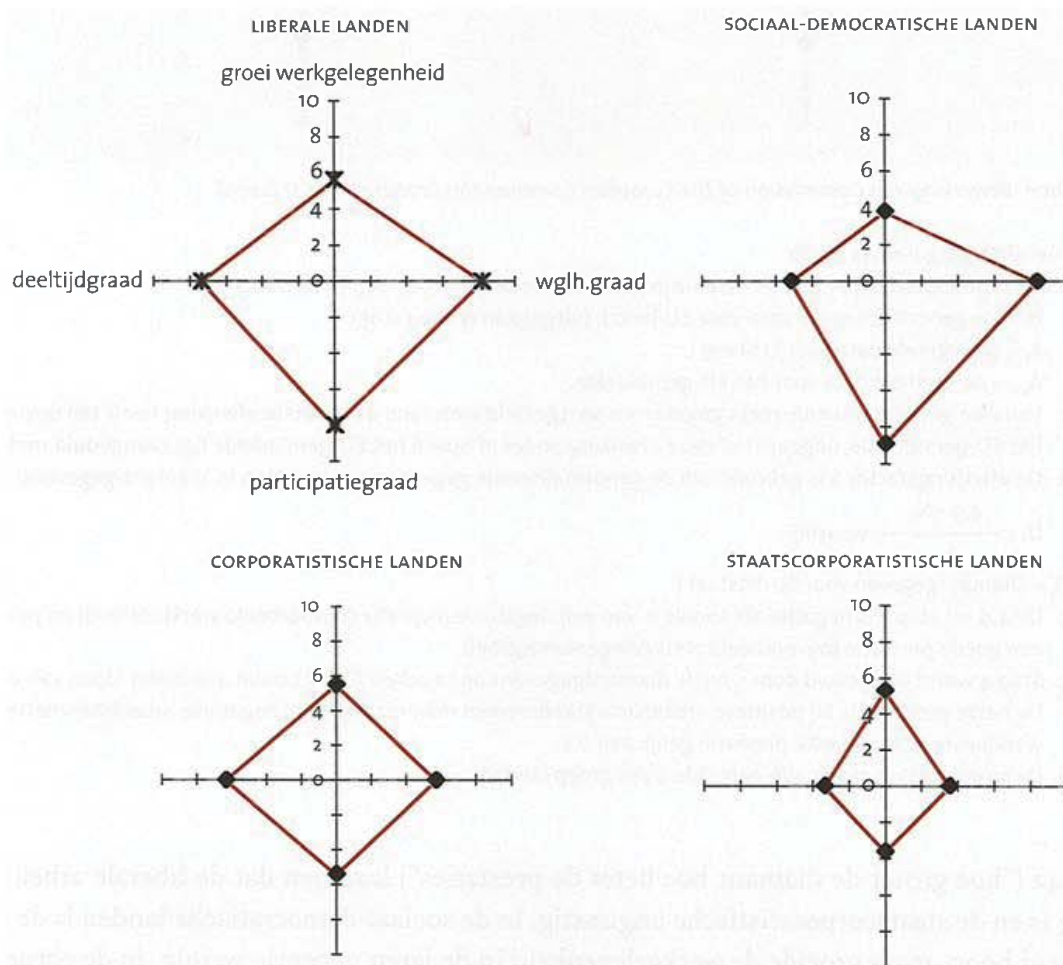
ses wijzen uit dat de vraag naar laag opgeleiden voorlopig zal dalen. Hierdoor stijgt in de komende jaren het banentekort voor laag opgeleiden en daarmee het beroep op actief arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid. Dit probleem wordt versterkt door de huidige ontwikkeling van het opleidingsniveau. Het gemiddelde opleidingsniveau is in de jaren tachtig en negentig gestaag toegenomen. Sinds 2000 evenwel, is deze trend omgebogen in een lichte daling. Deze daling wordt vooral veroorzaakt door een toename van het aandeel laag opgeleiden.¹⁵

5 Arbeidsmarktprestaties

5.1 Arbeidsmarktprestaties per type verzorgingsstaat

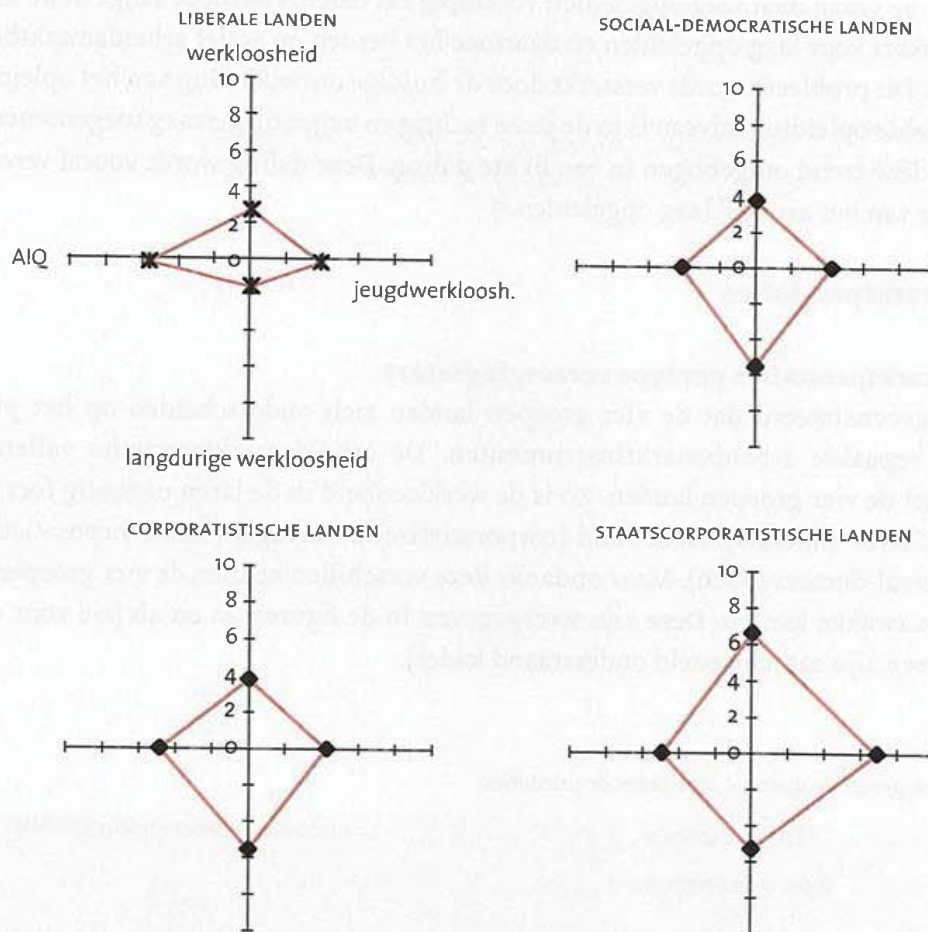
Eerder is geconstateerd dat de vier groepen landen zich onderscheiden op het punt van toepassing van bepaalde arbeidsmarktinstrumenten. De arbeidsmarktprestaties vallen echter minder samen met de vier groepen landen. Zo is de werkloosheid in de jaren negentig fors gedaald in de Verenigde Staten (liberaal), Nederland (corporatistisch), Portugal (staatscorporatistisch) en Denemarken (sociaal-democratisch). Maar ondanks deze verschillen kennen de vier groepen landen elk hun sterke en zwakke kanten. Deze zijn weergegeven in de figuren 4a en 4b (zie voor de wijze waarop deze figuren zijn samengesteld onderstaand kader).

Figuur 4a. Hoe groter de diamant, hoe beter de prestaties



¹⁵ Batenburg *et al.* (2003).

Figuur 4b. Hoe kleiner de diamant, hoe kleiner de problemen



Bron: *Bewerking van Commission of the European Communities (2002) en OECD (2002)*

Toelichting figuren 4a en 4b

- De originele data voor de vier assen zijn genormaliseerd: $N_i = (A_i - A_{eu}) / A_{eu}$, waarbij:
 N_i = de genormaliseerde data voor EU-land i ; (uitgegaan is van EU-15),
 A_i = de originele data voor EU-land i ,
 A_{eu} = de originele data voor het EU-gemiddelde.
- Van elke genormaliseerde reeks gegevens is vastgesteld welk land de grootste afwijking heeft ten opzichte van het EU-gemiddelde, ongeacht of deze afwijking onder of boven het EU-gemiddelde ligt (aangeduid met "S").
- De afwijkingsfactor S is gebruikt om de genormaliseerde gegevens om te zetten in 'diamant-gegevens':

$$D_i = \frac{4,9 \cdot N_i}{S}, \text{ waarbij:}$$
- D_i = Diamantgegeven voor EU-lidstaat i .
- De 4,9 uit stap 3 is negatief als sprake is van een negatieve prestatie (bijvoorbeeld werkloosheid) en positief bij een goede prestatie (bijvoorbeeld werkgelegenheidsgroei).
- Stap 4 wordt aangevuld door 5 bij de diamantgegevens op te tellen ($D_i + 5$) zodat alle assen lopen van 0 tot 10. De beste prestatie is bij positieve arbeidsmarktkenmerken maximaal 9,9. Bij negatieve arbeidsmarktkenmerken, zoals werkloosheid, is de beste prestatie gelijk aan 0,1.
- De scores (D_i) uit stap 5 zijn gemiddeld per groep landen.

Figuur 4a ("hoe groter de diamant hoe beter de prestaties") laat zien dat de liberale arbeidsmarkt gunstig is en de staatscorporatistische ongunstig. In de sociaal-democratische landen is de participatiegraad hoog, maar groeide de werkgelegenheid in de jaren negentig weinig. In de corporatistische landen blijft de participatiegraad achter.

Ook in figuur 4b ("hoe kleiner de diamant hoe kleiner de problemen") scoren de liberale landen

gunstig en de staatscorporatistische slecht. Op het vlak van de “slechte prestaties” ontlopen de sociaal-democratische en corporatistische landen elkaar nauwelijks.

5.2 Knelpunten verzorgingsstaten

Liberale landen

Volgens Esping-Andersen is de kenmerkende strategie van de liberale verzorgingsstaten de op participatie gerichte ‘lage-lonenstrategie’, waarvan een gedereguleerde arbeidsmarkt, zwakke bonden, afbraak van de sociale uitkeringen en een zo beperkt mogelijke overheidsrol onderdeel uitmaken.¹⁶ In lijn hiermee komen in de liberale landen de arbeidsvoorwaarden vooral via individuele onderhandelingen tot stand (lage CAO-dekkingsgraad), zijn de sociale uitkeringen laag, is er weinig werkgelegenheidsbescherming en wordt weinig in actief arbeidsmarktbeleid geïnvesteerd. De lage uitkeringen dwingen werklozen snel een baan te vinden, resulterend in een lage langdurige werkloosheid.

Vanwege het lage (wettelijk) minimumloon is in de liberale landen (vooral de Verenigde Staten) sprake van ‘working poor’, dat wil zeggen werknemers die ondanks een baan toch onder de armoedegrens moeten leven. De inkomensafhankelijke arbeidskorting vermindert de ‘working-poor’-problematiek, maar is niet toereikend. In de Verenigde Staten profiteren circa 19 miljoen werknemers van deze Earned Income Tax Credit (EITC; 1999). De helft van alle EITC-uitkeringen gaat naar gezinnen met een inkomen onder de armoedegrens. Van dit aantal komen er naar schatting 4,1 miljoen met de EITC boven de armoedegrens uit.¹⁷ Voor de andere helft blijft dus armoede gelden. Door de lage uitkeringen is ook onder veel werklozen armoede.

Kortom, goede arbeidsmarktprestaties gaan in de liberale landen – vooral in de Verenigde Staten – gepaard met ‘working poor’ en armoede (en dientengevolge sociale uitsluiting). Om deze problematiek op te lossen zijn er niet veel keuzes, anders dan verhoging van het minimumloon, van de EITC en van de minimum sociale uitkeringen.

Staatscorporatistische landen

Een belangrijk probleem in de staatscorporatistische landen is de rigide arbeidsmarkt als gevolg van de uitgebreide arbeidsmarktregulering. De strikte ontslagwetgeving biedt werkenden een grote mate van baanzekerheid, maar maakt het tegelijkertijd voor niet-werkenden (vooral vrouwen en jongeren) haast onmogelijk om de arbeidsmarkt te betreden. Voorzover ‘outsiders’ wel een baan vinden is deze vaak tijdelijk. Tijdelijke contracten gaan gepaard met inkomensonzekerheid voor de desbetreffende werknemers. De gevolgen van strikte arbeidsmarktregulering zijn dus divers: hoge langdurige werkloosheid, lage arbeidsparticipatie van vrouwen en inkomensonzekerheid voor werknemers met tijdelijke contracten. Bovendien staat de arbeidsmarktregulering loonflexibiliteit in de weg. Doordat werkenden niet snel hun baan verliezen, zijn zij minder snel bereid de lonen te matigen in ruil voor meer werkgelegenheid.

Kortom, de staatscorporatistische landen blijven in arbeidsmarktprestaties ver achter. De prijs van baanzekerheid voor zittende werknemers (‘insiders’) is hoog en komt vooral voor rekening van de ‘outsiders’. De staatscorporatistische arbeidsmarkt zou gebaat zijn met arbeidsmarkthervormingen; vooral met vermindering van arbeidsmarktregulering (deregulering).

¹⁶ Esping-Andersen (1997).

¹⁷ Ochel (2002).

Sociaal-democratische landen

De sociaal-democratische landen worden gekenmerkt door een hoge participatiegraad en relatief hoge uitkeringen. Dit laatste is een verklaring waarom de druk op werklozen om een baan te accepteren of deel te nemen aan een reïntegratietraject, hier zeer hoog is. Iedereen moet (voltijds) deelnemen aan het arbeidsproces om de verzorgingsstaat te kunnen behouden. Derhalve wordt ook alles in het werk gesteld om zoveel mogelijk vrouwen aan het arbeidsproces te laten deelnemen. Faciliërende regelingen betreffen o.a. goede en betaalbare kinderopvangvoorzieningen en uitgebreide verlofregelingen.

De grote (in verband met de vergrijzing en ontgroening noodzakelijke) uitdaging voor de sociaal-democratische landen bestaat uit een verdere verhoging van de participatiegraad. Dit is geen eenvoudige zaak omdat in deze landen de participatiegraad al zeer hoog is en de meeste werknemers een voltijd baan hebben.

Corporatistische landen

De onderlinge verschillen tussen de corporatistische landen zijn groter dan de onderlinge verschillen tussen de sociaal-democratische, de liberale en de staatscorporatistische landen. Een gemeenschappelijk kenmerk van de corporatistische landen is dat zij relatief veel investeren in activering van uitkeringsgerechtigden. Dit is ook noodzakelijk voor het behoud van de verzorgingsstaat. Voorts kampen de corporatistische landen met de problematiek van de armoedeval en – uitgezonderd Nederland – een hoge werkloosheid onder laag opgeleiden. Dit laatste wordt in Frankrijk en Duitsland versterkt door het hoge wettelijk minimum(jeugd)loon respectievelijk hoge CAO-loonschalen. Hierdoor weegt in beide landen de productiviteit van laag opgeleiden niet meer op tegen hun loonkosten (productiviteitsval).

Behalve vermindering van de armoedeval en van de hoge werkloosheid onder laag opgeleiden zijn er voor Nederland en de overige corporatistische landen nog meer uitdagingen. Een belangrijke uitdaging betreft de arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen. Deze is laag door diverse negatieve prikkels (disincentives). Men denke bij vrouwen aan kinderbijslag, een gebrek aan kinderopvang en onvoldoende mogelijkheden om arbeid en zorg te combineren. Bij ouderen zijn vooral de gunstige vervroegde-uittrekingsregelingen debet aan hun lage arbeidsdeelname.

7 Slot

Ten aanzien van het gebruik van arbeidsmarktinstrumenten neemt Nederland nergens een extreme positie in. Het gebruik van gesubsidieerde banen is beperkt, evenals de toepassing van loonkostensubsidies en scholing. Nederland neemt wel extreme posities in ten aanzien van de uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid en ten aanzien van de arbeidsmarktprestaties. In geen enkel EU-land wordt zoveel aan actief arbeidsmarktbeleid uitgegeven. Maar tegelijkertijd geldt dat Nederland tot de best presterende landen behoort ten aanzien van de groei van de werkgelegenheid, de hoogte van de werkloosheid, de jeugdwerkloosheid en de werkloosheid onder laag opgeleiden.

Inmiddels is de economische situatie verslechterd. Groeipercentages van drie of meer zoals in de tweede helft van de jaren negentig zijn inmiddels verleden tijd. De economische groei komt al sinds het eerste kwartaal van 2001 nauwelijks boven de nul uit en in de eerste twee kwartalen van 2003 was er zelfs sprake van krimp. Ook de situatie op de arbeidsmarkt is verslechterd. De werkloosheid is gestegen van ruim 3 procent eind 2001 tot ruim 5 procent in maart 2003. CPB-prognoses wijzen uit dat de werkloosheid zal toenemen tot 6,5 procent in 2007. De jeugdwerkloosheid stijgt nog harder. Deze is onder jongeren tot 24 jaar thans meer dan 10 procent; tweemaal zoveel als de totale werkloosheid. Wanneer het economisch slechter gaat merken jongeren dat altijd het eerst, ook nu.

Dit komt vooral doordat veel jongeren tijdelijke contracten hebben die in economisch slechtere tijden niet worden verlengd. Een parallel dringt zich op met het begin van de jaren tachtig. Toen steeg de jeugdwerkloosheid ook snel en ging dat ten koste van een generatie jongeren. Maar er zijn grote verschillen. De oploop had toen zijn oorzaak in structurele problemen (herstructurering van de Nederlandse economie) en nu vooral in conjuncturele problemen. Toen was er een structureel sterke arbeidsaanbodgroei; nu een structureel lage arbeidsaanbodgroei. Het beleid van jong voor oud is daarom geen optie. In verband met de vergrijzing zijn jong én oud straks hard nodig op de arbeidsmarkt.

De economische vooruitzichten en de situatie op de arbeidsmarkt geven aan dat het arbeidsmarktbeleid de komende jaren dient aan te grijpen bij:

- Een snel herstel van de concurrentiepositie van Nederland.
- Het oplossen van knelpunten aan de vraag- en aanbodzijde van de arbeidsmarkt.
- Investerings in human capital.

Het kabinet acht loonmatiging en een terughoudend beleid ten aanzien van de aanpassing van ambtenarensalarissen en uitkeringen belangrijke voorwaarden. Niet alleen voor herstel van de concurrentiepositie (die vanaf 1997 jaarlijks is verslechterd), maar ook voor verbetering van de werkgelegenheid.

Vanwege de gewijzigde omstandigheden op de arbeidsmarkt heeft het vorige kabinet het accent in het arbeidsmarktbeleid verlegd van vraag- naar aanbodstimulering. Voor nog teveel mensen zonder werk is een baan financieel niet aantrekkelijk omdat het nettoverschil tussen uitkering en inkomen uit arbeid te gering is (armoedeval). Derhalve heeft het vorige kabinet besloten tot verhoging van de arbeidskorting in ruil voor een geleidelijke afschaffing van de SPAK. Het nieuwe kabinet zet dit structureel aanbodversterkend arbeidsmarktbeleid voort; werk moet lonen. Om de gevolgen van de vergrijzing het hoofd te bieden is een toename van het arbeidsaanbod nodig. Ook nu de werkloosheid oploopt als gevolg van de conjunctuur zijn er bovendien nog steeds circa 100 duizend vacatures waarvoor geen geschikt arbeidsaanbod beschikbaar is.

Stimulering van het arbeidsaanbod is niet voldoende. Ook de vraag naar arbeidskrachten zal bevorderd moeten worden. Voor nog veel laag opgeleide werkzoekenden weegt hun arbeidsproductiviteit niet op tegen hun totale loonkosten (productiviteitsval). Het kabinet is van mening dat deze problematiek op een gerichte wijze moet worden aangepakt. Het vrij beschikbare reïntegratiebudget biedt hiertoe mogelijkheden. Gemeenten kunnen met dit budget naar eigen inzicht reïntegratietrajecten inkopen die aansluiten bij de behoeften van de cliënt. De middelen kunnen worden ingezet voor scholing, training, sollicitatiecursussen, begeleiding et cetera; een op de persoon toegesneden invulling van actief arbeidsmarktbeleid. Maar gemeenten kunnen ook kiezen voor stimulering van de vraag naar arbeidskrachten, bijvoorbeeld via loonkostensubsidies. Met het vrij besteedbare reïntegratietraject kan anders gezegd maatwerk worden geleverd.

Geconstateerd is dat de enige wenselijke route voor vermindering van de uitgaven aan arbeidsmarktbeleid verhoging van het opleidingsniveau van de beroepsbevolking is. Dat wil zeggen vermindering van het aantal laag opgeleiden, zodat met minder arbeidsmarktbeleid kan worden volstaan. De komende tijd worden investeringen in human capital (zowel actieven als werkzoekenden) nog belangrijker, niet alleen vanwege de ambitie van Nederland om in 2010 tot de koplopers in Europa te behoren, maar ook vanwege de bezuinigingen op actief arbeidsmarktbeleid. Met minder uitgaven aan actief arbeidsmarktbeleid moeten (ten minste) dezelfde prestaties worden geleverd. Dat is een grote uitdaging voor de komende jaren.

Literatuur

- Anderson, J.G. (2002), Denmark: From the Edge of the Abyss to a Sustainable Welfare State, in J.G. Anderson, J. Clasen, W. van Oorschot en K. Halvorsen (Eds.), *Europe's New State of Welfare: Unemployment, Employment Policies and Citizenship*, Bristol: The Policy Press, 143-162
- Ardy, B., and I. Begg (2002), The European Employment Strategy: Policy Integration by the Back-door?, *Current Politics and Economics of Europe*, 11(3), 187-203
- Arts, W. (2003), Continuïteit en verandering. Verzorgingsstaat en sociale zekerheid in de 21ste eeuw, in J.J.A.M. Berghman et al. (red.), *Honderd jaar sociale zekerheid in Nederland*, Delft: Eburon, 61-73
- Batenburg, R., K. Asselberghs, F. Huijgen en P. van der Meer (2003), *De kwalitatieve structuur van de werkgelegenheid in Nederland. Deel V: Trends in beroepsniveau en overscholing in de periode 1987-2000*, OSA-rapport A 196, Tilburg: OSA
- Castells, M., and P. Himanen (2002), *The Information Society and the Welfare State: The Finnish Model*, Oxford etc.: Oxford University Press
- Commission of the European Communities (2002), *Employment in Europe 2002*, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities
- Esping-Andersen, G. (1997), De verzorgingsstaat tussen gezin en markt, *Economisch Statistische Berichten*, 82(4099), 250-253
- Gallie D., and S. Paugam (Eds.) (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*, Oxford etc.: Oxford University Press
- Hammer, B. (2003), *The Danish Employment Policy - A Model for Europe?*, Bijdrage voor het symposium "Labour Market Policies in Europe. What Can We Learn from the Best Performing Countries?", Cicero Foundation, Paris, 13-14 March
- Keese, M., and A. Puymoyen (2001), *Changes in Earnings Structure: Some International Comparisons Using the OECD Structure of Earnings Database*, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper
- Ochel, W. (2002), Welfare to Work in the US: A Model for Germany? *FinanzArchiv*, 59(1), 91-119
- OECD (1999), *Economic Outlook 1999*, Paris: OECD
- OECD (2002), *Employment Outlook 2002*, Paris: OECD
- OECD (2003), *Employment Outlook 2003*, Paris: OECD
- Trier, C. van, E. Vogels, M. Klerkx en J. Donk, *Maatregelen en instrumenten van actief arbeidsmarktbeleid. Wanneer zijn welke maatregelen en instrumenten effectief, voor wie, en waarom?*, Den Haag: Ministerie van SZW
- Tweede Kamer (1991-1992), *Inkomensnota 1992*, 22 305, nrs. 1-2
- Vogels, E.H.W.M. (2003), Financiële prikkels aan de vraagzijde, *Economisch Statistische berichten*, 88(4405), D10-D11
- Wildeboer Schut, J.M., J.C. Vrooman en P.T. de Beer (2000), *De maat van de verzorgingsstaat. Inrichting en werking van het sociaal-economisch bestel in elf westerse landen*, Boek 2000-1, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

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 nummer.

Begroting en verantwoording in balans – Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid

M. Dees en P.A. Neelissen*

Samenvatting

Op 17 april 2003 publiceerde de Algemene Rekenkamer haar rapport “Begroting en verantwoording in balans – Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid”. In dit rapport wordt zicht geboden op de kenmerken van de door het kabinet in de Miljoenennota 2002 gepresenteerde vormgeving van een baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid, de kabinetsvoorstellen inzake ‘Eigentijds begroten’, de inhoudelijke vormgeving van het baten-lastenstelsel in de publieke sector in binnen- en buitenland en de beschikbare internationale standaarden voor overheidsverslaggeving. Sinds kort is echter bekend dat het kabinet de algehele invoering van het baten-lastenstelsel bij het Rijk op de lange baan wil schuiven. De onmiskenbare internationale ontwikkeling in de richting van het baten-lastenstelselen het feit dat het stelsel vrijwel overal elders in de Nederlandse publieke sector functioneert, wettigen echter volgens de auteurs de stellige verwachting dat het hier slechts om uitstel en niet om afstel gaat.

In dit artikel belichten de auteurs enkele onderdelen van het rapport van de Algemene Rekenkamer, te weten de empirische bevindingen over binnen- en buitenlandse praktijken en standaarden en de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Kernkritiek van de Algemene Rekenkamer is de naar haar mening ongegronde afwijking van ‘Eigentijds begroten’ van de in binnen- en buitenland voorkomende, op het baten-lastenstelsel geschoeide begrotings- en verantwoordingsstelsels en van de bedrijfseconomische spelregels die ten grondslag liggen aan een baten-lastenstelsel.

Trefwoorden

overheidsverslaggeving, baten-lastenstelsel, financieel overheidsmanagement

* De auteurs zijn als onderzoeksspecialist verbonden aan Bureau Financieel Beheer en Informatisering van de Algemene Rekenkamer. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1 Inleiding

In de *Miljoenennota 2001* kondigde het kabinet de overstap van het geïntegreerde verplichtingen-kasstelsel naar het baten-lastenstelsel aan.¹ In de *Miljoenennota 2002* ontvouwde het kabinet haar visie op de specifieke invulling van het stelsel, die *Eigentijds begroten* wordt genoemd.² Vooral de voorgestelde inhoudelijke vormgeving van deze variant op het baten-lastenstelsel maakte de nodige tongen los. Met name de Algemene Rekenkamer liet zich kritisch uit over de gemaakte keuzen.

In juni 2002 organiseerde de Algemene Rekenkamer het *Seminar on Central Government Accrual Budgeting and Accounting*, waarvan de meeste voordrachten in bewerkte vorm in een themanummer van *Openbare Uitgaven*³ werden gebundeld. In een van de artikelen (Dees, Neelissen en Van Zanen, 2002) werd de 'visie in ontwikkeling' van de Algemene Rekenkamer over het voorgestelde stelsel uiteengezet. In dit artikel werd ook aangekondigd dat de Algemene Rekenkamer een studierapport over het baten-lastenstelsel zou uitbrengen. Dit rapport is op 17 april 2003 gepubliceerd onder de titel *Begroting en verantwoording in balans – Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid*.⁴ In het rapport wordt zicht geboden op de kenmerken van een baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid, de kabinetsvoorstellen, de inhoudelijke vormgeving van het baten-lastenstelsel in de publieke sector in binnen- en buitenland en de beschikbare internationale standaarden voor overheidsverslaggeving. Daarnaast bevat het rapport aanbevelingen voor de verdere invulling van het baten-lastenstelsel bij het Rijk.

In dit artikel worden enkele onderwerpen uit het rapport van de Algemene Rekenkamer nader belicht, namelijk de inhoudelijke vormgeving van het stelsel in binnenland (paragraaf 2) en buitenland (paragraaf 3) en – kort – de internationale standaarden (paragraaf 4). In paragraaf 5 wordt, aan de hand van de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het rapport, de inmiddels verder ontwikkelde visie van de Algemene Rekenkamer op de inhoudelijke vormgeving van het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid uiteengezet. Het volledige rapport is beschikbaar op de website van de Algemene Rekenkamer (www.algemene-rekenkamer.nl).

Eind juni 2003 heeft minister Zalm de Tweede Kamer gemeld dat de invoering van *Eigentijds begroten* voorlopig niet doorgaat. Deze beslissing is enigszins verrassend in het licht van de overtuigingskracht waarmee in de *Miljoenennota's 2001* en *2002* de voordelen van een baten-lastenstelsel naar voren werden gebracht. Anderzijds is de beslissing tot uitstel verklaarbaar vanuit de plotseling sterk toegenomen budgettaire problemen en de inspanningen die ministeries toch al moeten leveren om het project *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* op goede wijze te implementeren. De rijksoverheid is al met al weer terug bij 'af': twee systemen – de ministeries verplichtingen-kas en de agentschappen baten-lasten – en twee soorten financiële informatie in begrotingen en verantwoordingen. De hieraan verbonden nadelen, de structurele meerwaarde van het baten-lastenstelsel en de overduidelijke ontwikkeling in binnen- en buitenland in de richting van dit stelsel sterken ons in de overtuiging dat het om uitstel en niet om afstel kan gaan. Het uitstel biedt in elk geval de gelegenheid om voor de rijksoverheid in plaats van *Eigentijds begroten* een meer bij gangbare uitgangspunten aansluitend systeem te ontwikkelen. Dit artikel tracht daarvoor enkele bouwstenen aan te dragen.

1 Tweede Kamer (2000-2001), 82-88.

2 Tweede Kamer (2001-2002), 106-127.

3 *Openbare Uitgaven*, 34e jaargang (2002), nr. 4.

4 Tweede Kamer (2002-2003).

2 Inhoudelijke vormgeving van het baten-lastenstelsel in Nederland

2.1 Het Burgerlijk Wetboek als rode draad

Het baten-lastenstelsel wordt in de Nederlandse publieke sector al op grote schaal toegepast: de lagere overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), het overgrote deel van de zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met een wettelijke taak, en ook een groot deel van de rijks-overheid (de agentschappen) werkt al met het stelsel.

Ofschoon er sprake is van vele toepassingsvarianten van het baten-lastenstelsel, vormen de verslaggevingsvoorschriften voor de private sector, zoals opgenomen in *Titel 9 van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek* (Titel 9 Boek 2 BW), een gemeenschappelijk vertrekpunt. Wel wordt veelal ruimte gecreëerd voor enige afwijkingen op grond van de 'eigenheid' van de publieke sector.

2.2 Lagere overheden

De provincies en gemeenten in Nederland gebruiken reeds vele jaren een volledig baten-lastenstelsel voor hun begrotingen en verantwoordingen: de provincies sinds 1979 en de gemeenten sinds 1985. In 1995 werden de *Comptabiliteitsvoorschriften* (CV) voor provincies en gemeenten ingrijpend gewijzigd.⁵ Daarbij werd vanuit het idee van 'de ondernemende overheid' een sterkere aansluiting bij de in Titel 9 Boek 2 BW opgenomen voorschriften voor het bedrijfsleven tot stand gebracht. Titel 9 fungeerde als leidraad, tenzij de eigenheid van provincies en gemeenten dat niet toeliet. Reden voor het maximaal volgen van Titel 9 was dat dit stelsel een beter inzicht geeft in de financiële positie en de financiële gevolgen van het beleid.

Inmiddels heeft het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de voorschriften voor de provinciale en gemeentelijke begrotings- en verantwoordingsdocumenten opnieuw gewijzigd. De belangrijkste reden voor deze wijziging is dat de afbakening tussen Titel 9 enerzijds en de eigenheid⁶ van gemeenten en provincies anderzijds in de praktijk niet duidelijk genoeg is gebleken, waardoor teveel ruimte voor interpretatie van de regelgeving ontstond.

In het nieuwe *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*⁷ is het principe 'Titel 9 Boek 2 BW als leidraad' vervangen door het principe 'een eigenstandig kader voor gemeenten en provincies'. Nog steeds wordt zoveel mogelijk Titel 9 gevolgd, maar tevens is de eigenheid van gemeenten en provincies beter ingekaderd. Dit betekent concreet dat in het besluit óf bepalingen uit Titel 9 zijn overgenomen óf bepalingen specifiek voor gemeenten en provincies zijn geformuleerd. Zo is bijvoorbeeld voor waardering en afschrijving van activa Titel 9 nauwgezetter gevolgd dan in de CV 1995. Voor andere onderwerpen, zoals resultaatbepaling en -bestemming, zijn specifiek op gemeenten en provincies toegesneden voorschriften geformuleerd. Een en ander resulteert in een gemodificeerd stelsel van baten en lasten voor de gemeenten en provincies.

5 Ministerie van BiZa (1995).

6 De eigenheid van de (lokale) overheid ten aanzien van de private sector laat zich volgens het Ministerie van BZK samenvatten in vier elementen: de essentiële rol van de begrotingscyclus (budgetrecht), het inkomensbestedende karakter (exploitatie en begroting en staat van baten en lasten zijn belangrijker dan vermogen en balans), het bijzondere karakter van de activa (een groot deel levert geen economisch nut maar maatschappelijk nut; afwijkende activeringscriteria), en gebondenheid aan een bepaald bestedingsdoel van een groot deel van de middelen.

7 Ministerie van BZK (2003).

De nieuwe voorschriften dienen met ingang van het begrotingsjaar 2004 te worden toegepast. Volgens deze voorschriften bestaat de begroting uit een beleidsbegroting (programmaplan en paragrafen) en een financiële begroting. De financiële begroting bestaat ten minste uit:

- De uiteenzetting van de financiële positie (ofwel de balans) en een toelichting.
- Het overzicht van baten en lasten en een toelichting.

De jaarstukken bestaan uit een jaarverslag (programmaverantwoording en paragrafen) en een jaarrekening. De jaarrekening bestaat uit:

- De balans en een toelichting.
- De programmarekening en een toelichting.

Het baten-lastenstelsel geldt bij provincies en gemeenten dus zowel voor de begrotingen als voor de verantwoordingen. Van belang in verband met het budgetrecht van de Gemeenteraad respectievelijk de Provinciale Staten is tevens dat in de begroting een uiteenzetting van de financiële positie moet worden opgenomen. Daarin wordt onder andere aandacht besteed aan investeringen, financiering en stand en verloop van de reserves en voorzieningen.

Vanwege het belang van de eigenheid heeft de minister van BZK besloten voor de gemeenten en provincies, naast de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften, een eigenstandig kader te ontwikkelen: de *Uitgangspunten gemodificeerd stelsel van baten en lasten provincies en gemeenten*. Het stramien voor privaatrechtelijke rechtspersonen, dat is opgenomen in de *Richtlijnen voor de Jaarverslaggeving* van de Raad voor de Jaarverslaggeving (RJ), dient daarbij als startpunt. Per 1 februari 2003 fungeert verder de onafhankelijke *Commissie Besluit Begroting en verantwoording provincies en gemeenten*, die is ingesteld om richtinggevende uitspraken te doen in geval van interpretatieverschillen.

Belangrijke voor gemeenten en provincies specifieke bepalingen hebben onder andere betrekking op:

- Het inzichtsvereiste: in de CV 1995 was bepaald dat de begroting en de jaarrekening moesten voldoen aan normen die in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar worden beschouwd. In verband met de eigenstandigheid van de gemeenten en provincies wordt nu gerefereerd aan 'normen die voor provincies en gemeenten als aanvaardbaar worden beschouwd', waarbij wordt aangegeven dat in het bijzonder de provinciale staten en de raad in staat moeten zijn zich op basis van de begroting, de meerjarenramingen en de jaarstukken een verantwoord oordeel te vormen over de financiële positie en over de baten en de lasten.
- Het waarden van activa: Waar Titel 9 als waarderingsgrondslagen voor activa de verkrijgings- of vervaardigingsprijs én de actuele waarde kent, dienen gemeenten en provincies hun activa te waarden op verkrijgings- of vervaardigingsprijs. Deze beperking geldt omdat de actuele waarde voor overheden minder relevant wordt geacht en omdat zij subjectief is.
- Het activeren van investeringen met een meerjarig maatschappelijk, maar geen economisch nut: activering heeft geen voorkeur, maar is wel toegestaan, mits de investering is gedaan in de openbare ruimte.
- De classificatie van voorzieningen en reserves: zolang de bestemming van middelen veranderd kan worden is sprake van een (bestemmings)reserve; zodra dit niet (meer) kan is sprake van een voorziening.
- Het activeren van tekorten: dit is niet langer toegestaan.

- Resultaatbepaling en resultaatbestemming: de wijze waarop toevoegingen en onttrekkingen aan reserves plaatsvinden is veranderd.
- Resultaatafhankelijke extra afschrijvingen: deze zijn voortaan verboden voor activa met een economisch nut; voor investeringen in de openbare ruimte met een maatschappelijk nut zijn ze onder voorwaarden toegestaan.

2.3 Zelfstandige bestuursorganen/rechtspersonen met een wettelijke taak

Vrijwel alle ZBO's/RWT's⁸ voeren het baten-lastenstelsel. Evenals de lagere overheden is de vormgeving van het baten-lastenstelsel op bedrijfseconomische principes uit de private sector gebaseerd. Dat wil onder andere zeggen dat de externe verslaggeving grotendeels gebaseerd is op de verslaggevingswetgeving uit de private sector (Titel 9 Boek 2 BW) en dat een volledig baten-lastenstelsel wordt gevoerd (met complete balans en staat van baten en lasten). Deze praktijk is gecodificeerd in de *Ontwerp-Kaderwet zelfstandige bestuursorganen* (die ook zou gaan gelden voor het grootste deel van de RWT's). Deze *Ontwerp-Kaderwet* is vooralsnog 'aangehouden', hetgeen wil zeggen dat de behandeling is opgeschort. Omdat de hierin opgenomen verslaggevingsbepalingen geenszins controversieel zijn, worden ze hier ter illustratie toch kort behandeld.

In de *Ontwerp-Kaderwet* wordt geregeld dat publiekrechtelijke ZBO's die geen onderdeel zijn van de staat jaarlijks een begroting dienen op te stellen die bestaat uit:

- Een raming van de baten en lasten.
- Een raming van de voorgenomen investeringsuitgaven.
- Een raming van de inkomsten en uitgaven (artikel 26 en 27).

De jaarrekening zou zoveel mogelijk moeten worden ingericht volgens Titel 9 Boek 2 BW (artikel 35). In de jaarrekening legt het ZBO verantwoording af over het financieel beheer en de geleverde prestaties in het verstreken boekjaar. Specifiek is toegevoegd dat de vorming van een egalisereserve (eigen vermogen) verplicht is. Het verschil tussen de gerealiseerde baten van een zelfstandig bestuursorgaan en de gerealiseerde lasten van de activiteiten komt ten gunste onderscheidenlijk ten laste van de egalisereserve (artikel 33). Er zijn, behalve de verwijzing naar Titel 9 voor de jaarrekening, geen voorgeschreven modellen voor de opstelling van de afzonderlijke staten.

Voor privaatrechtelijke ZBO's die uitsluitend de hen opgedragen publieke taken en werkzaamheden uitvoeren, zouden deze bepalingen volgens de *Ontwerp-Kaderwet* eveneens gelden. Indien een ZBO de publieke taken en werkzaamheden uitvoert naast andere activiteiten, zou de ZBO slechts een afzonderlijke boekhouding van die taken en werkzaamheden dienen bij te houden en deze in de jaarrekening afzonderlijk dienen te verantwoorden.

Voor diverse sectoren ZBO's/RWT's is daarnaast afzonderlijke sectorverslaggevingsregeling ontwikkeld. Te denken valt aan universiteiten, hogescholen, politieregio's en academische ziekenhuizen. In alle gevallen sluit deze sectorregeling in meer of mindere mate aan bij de verslaggevingsbepalingen van Titel 9.

⁸ De categorie ZBO's valt grotendeels samen met de categorie RWT's. In het navolgende worden beide categorieën gezamenlijk behandeld.

2.4 Agentschappen

Agentschappen (ook enige tijd baten-lastendiensten genoemd), intern verzelfstandigde onderdelen van een ministerie waarvoor een afwijkend beheer wordt gevoerd, moeten hun begroting en financiële verantwoording baseren op het stelsel van baten en lasten. Ook de agentschappen passen een volledig en volwaardig baten-lastenstelsel op basis van bedrijfseconomische principes toe. Ook hier is de regelgeving duidelijk geënt op Titel 9 Boek 2 BW, met oog voor de eigenheid van de agentschappen. Dit stelsel wijkt sterk af van *Eigentijds begroten*. Het baten-lastenstelsel voor agentschappen heeft zowel betrekking op de begroting als op de verantwoording. De begroting van een agentschap bestaat uit een begrotingsstaat en een daarbij behorende toelichting. Deze begroting maakt deel uit van de begroting van het 'moederministerie'. De begrotingsstaat van een agentschap bevat de volgende componenten:

- Het totaal van de begrote baten en van de begrote lasten.
- Het begrote saldo van baten en lasten.
- Het totaal van de begrote kapitaaluitgaven en van de begrote kapitaalontvangsten.

Deze posten worden door de Staten-Generaal geautoriseerd, en zijn daardoor onderworpen aan het budgetrecht.

Daarnaast worden in de paragraaf inzake agentschappen van de begroting van het moederministerie de volgende elementen opgenomen:

- De begroting van baten en lasten.
- Het begrote kasstroomoverzicht.
- Een overzicht van de begrote ontwikkeling van het eigen vermogen.
- De daarbij behorende toelichtingen.

De verantwoordingsstaat van een agentschap, die deel uitmaakt van het jaarverslag van het moederministerie, bevat de volgende componenten:

- Het totaal van de gerealiseerde baten en van de gerealiseerde lasten.
- Het gerealiseerde saldo van baten en lasten.
- Het totaal van de gerealiseerde kapitaaluitgaven en -ontvangsten.

Daarnaast worden in de paragraaf inzake agentschappen van het jaarverslag van het moederministerie de volgende elementen opgenomen:

- De balans.
- De staat van baten en lasten.
- Het kasstroomoverzicht.
- Een overzicht van de ontwikkeling van het eigen vermogen.
- De daarbij behorende toelichtingen.

De verslaggevingsregels voor de agentschappen zijn opgenomen in de *Comptabiliteitswet 2001*, de *Regeling Departementale Begrotingsadministratie* en de *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2003*. Ofschoon dit niet expliciet is aangegeven, is in deze regels aansluiting gezocht bij de verslaggevingsvoorschriften van Titel 9 Boek 2 BW.

De belangrijkste inhoudelijke bepalingen voor de begroting en de verslaggeving van de agentschappen zijn:

- Activa, passiva, baten en lasten worden over het algemeen tegen de historische uitgaafprijs gewaardeerd.
- Waardering van materiële activa geschiedt tegen de (historische) aanschaffingsprijs (zonder prijs-indexering). In uitzonderingsgevallen mag een methode van actuele waarde worden gehanteerd (in overleg met het Ministerie van Financiën), hetgeen dan gemotiveerd dient te worden en resulteert in opname van een herwaarderingsreserve. Bij de waardering moet rekening worden gehouden met duurzame waardevermindering.
- Voor activering is het economisch eigendom het criterium. Bij de instelling maakt het agentschap afspraken met het Ministerie van Financiën over de wijze van activering.
- Afschrijvingen dienen onafhankelijk van het resultaat plaats te vinden. De afschrijvingstermijn is primair gebaseerd op de economische levensduur van een activum. De lineaire afschrijvingsmethode wordt aanbevolen.
- Voorzieningen kunnen worden getroffen onder de in Titel 9 Boek 2 BW genoemde omstandigheden.
- Het eigen vermogen (agentschapsvermogen) bestaat uit de exploitatiereserve, het onverdeeld resultaat en eventuele verplichte reserves en is (exclusief verplichte reserves) gemaximeerd op 5% van de gemiddelde jaaromzet van de laatste drie jaar.
- Het (jaar)resultaat wordt het saldo van baten en lasten genoemd. In de baten en lasten worden ook de buitengewone baten en lasten opgenomen.
- Een capital charge wordt niet toegepast.⁹

3 Inhoudelijke vormgeving van het baten-lastenstelsel in het buitenland

3.1 Internationale toepassing

Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw neemt met name in de OECD-landen het gebruik van het baten-lastenstelsel in het publieke domein duidelijk toe. Achtergrond hiervan is het streven om publieke organisaties doelmatiger en transparanter te laten functioneren via inzet van in het bedrijfsleven gangbare instrumenten (*new public management*).

De OECD inventariseert periodiek de stand van zaken in de lidstaten, waaruit een tendens van *cash* (kasstelsel) naar *accrual* (baten-lastenstelsel) blijkt. Op het niveau van de centrale overheid past inmiddels ongeveer de helft van de OECD-landen het baten-lastenstelsel in enigerlei vorm toe. Belangrijkste doel is het inzichtelijk maken van de werkelijke kosten van de overheidsactiviteiten en de verbetering van de besluitvorming. Wereldwijd oriënteren steeds meer landen zich op invoering van een baten-lastenstelsel voor de centrale overheid. De binnenkort verwachte afronding van de *International Public Sector Accounting Standards* (IPSAS)¹⁰, de door de International Federation of Accountants ontwikkelde internationale standaard voor overheidsverslaggeving, zal naar verwachting de toepassing versnellen.

⁹ Indirect is wel sprake van een soort '*capital charge*' in de vorm van rentekosten uit hoofde van verplichte rekening (leen- en depositofaciliteit).

¹⁰ De IPSAS worden gebaseerd op de *International Accounting Standards* (IAS), opgesteld door de *International Accounting Standards Board* (IASB). Deze IAS zullen binnenkort omgedoopt worden tot *International Financial Reporting Standards* (IFRS).

Opvallend is dat de OECD-landen het baten-lastenstelsel nog duidelijk meer voor verantwoordingsdoeleinden dan voor begrotingsdoeleinden toepassen. Veel landen geven er vooralsnog de voorkeur aan hun begroting op kasbasis te handhaven. Een reden hiervoor is dat veel landen een begroting op basis van kosten riskant achten voor het in de hand houden van de uitgaven. Grote kapitaaluitgaven in het heden kunnen, mits er ook (economisch) voordeel in latere jaren wordt genoten, in het baten-lastenstelsel immers boekhoudkundig als kosten over meerdere toekomstige jaren worden 'uitgesmeerd'. De kosten over enig jaar kunnen dus (aanzienlijk) lager zijn dan de kasuitgaven in datzelfde jaar.

De verschillende OECD-landen hebben vooralsnog allemaal hun eigen uitwerking gegeven aan het stelsel. Daarnaast zijn er binnen landen weer verdere verschillen per sector. Van harmonie is in het geheel geen sprake. Vaak dienen de in een land gebruikelijke verslaggevingsrichtlijnen voor de private sector als vertrekpunt voor de vormgeving van het baten-lastenstelsel in de publieke sector.

Tot de pionierslanden op het gebied van overschakeling op een baten-lastenstelsel voor de centrale overheid behoren allereerst Nieuw-Zeeland en Australië. In het kielzog van deze landen volgden andere Angelsaksische landen, zoals het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada. In Europa waren verder Zweden, Finland en IJsland ('Angelsaksisch georiënteerde' landen) pioniers. Andere Europese landen waar besloten is het stelsel in te voeren zijn Spanje en Frankrijk (alleen de verantwoording), Zwitserland en Ierland. Zuid-Afrika is pionier wat betreft de toepassing van de IPSAS.

Van groot belang is dat ook de Europese Unie in 2002 besloten heeft het baten-lastenstelsel met ingang van 2005 toe te passen. Het nieuwe *Financieel Reglement* (2002) maakt onderscheid tussen de begrotingsboekhouding (ontvangsten en uitgaven, dus op kasbasis) en de algemene boekhouding (baten en lasten, dus op baten-lastenbasis). Een Accounting Standards Committee zal voor de algemene boekhouding in de nabije toekomst verslaggevingsstandaarden bepalen. Deze zullen zoveel mogelijk gebaseerd zijn op de IPSAS.

In de toekomst zal naar verwachting ook in de ontwikkelingslanden een toename van het gebruik van het baten-lastenstelsel in de publieke sector te zien zijn. Dit hangt samen met de op de bevordering van *good governance* gerichte programma's van organisaties als de Wereldbank, het IMF en de Asian Development Bank. Deze organisaties dragen financieel en inhoudelijk bij aan de ontwikkeling van de IPSAS.

Behalve de OECD verrichten ook andere organisaties relevante studies naar het baten-lastenstelsel in de publieke sector. In dit verband kunnen onder meer het IFAC Public Sector Committee en de Comparative International Governmental Accounting Research (CIGAR) worden genoemd.

Het IFAC Public Sector Committee is vele jaren actief op het onderhavige terrein. In de jaren negentig van de vorige eeuw heeft het IFAC veel publicaties over het baten-lastenstelsel uitgebracht, waaronder rapporten over de ervaringen in pionierslanden als Nieuw Zeeland en het Verenigd Koninkrijk. Voor 2003 staat een rapport over de invoering van het baten-lastenstelsel voor de financiële verantwoordingen in Frankrijk op de rol.

CIGAR is een internationaal netwerk van wetenschappers dat zich bezig houdt met 'cross-national aspects of public sector budgeting, accounting, financial reporting and auditing'. CIGAR neemt zelf geen beleidsstandpunten in, maar fungeert als platform voor deskundigen.

Tweejaarlijks worden internationale conferenties georganiseerd, waarna de papers van de deelnemers worden gebundeld in een publicatie. Ook de toepassing van het baten-lastenstelsel in de publieke sector is regelmatig onderwerp van studie. Momenteel wordt het EURO-CIGAR-project uitgevoerd. Dit is een researchproject onder leiding van de hoogleraren Lüder (Speyer) en Jones (Birmingham), gericht op het beschrijven en classificeren van de begrotings- en verantwoordingsstelsels van de nationale en lokale overheid in negen Europese landen (Finland, Frankrijk, Duitsland, Italië, Nederland, Spanje, Zweden, Zwitserland en het Verenigd Koninkrijk). Het project zal in 2003 worden afgesloten met de publicatie van de onderzoeksbevindingen.

3.2 Inhoudelijke vormgeving

In het rapport van de Algemene Rekenkamer wordt de inhoudelijke vormgeving van het baten-lastenstelsel in vijf pionierslanden nader beschreven en geanalyseerd. Nieuw-Zeeland en Australië hebben als eerste een baten-lastenstelsel ingevoerd bij de centrale overheid. Deze stelsels worden gekenmerkt door een grote mate van aansluiting bij de verslaggevingsstandaarden voor de private sector. De resulterende stelsels zijn dan ook volwaardige, volledige baten-lastenstelsels. Wel is inmiddels de noodzaak van enkele specifieke overheidsstandaarden duidelijk geworden.

Het Verenigd Koninkrijk voerde *Resource Budgeting and Accounting* in. In dit stelsel is van meet af aan meer rekening gehouden met de eigenheid van de overheid. Wel zijn ook hier de standaarden voor de private sector het vertrekpunt. Het stelsel zelf bevat echter enkele duidelijke afwijkingen van het 'standaard' baten-lastenstelsel, zoals dat in de private sector gebruikelijk is.

In de Verenigde Staten is het stelsel alleen voor de verantwoording ingevoerd; ook hier met de standaarden voor de private sector als vertrekpunt en enkele specifieke afwijkingen op basis van de eigenheid van de overheid. Het Amerikaanse Congres prefereert nog steeds de begroting op kasbasis. Zweden ten slotte heeft met succes een volledig, op het bedrijfsleven geënt baten-lastenstelsel ingevoerd voor de verantwoording. Momenteel werkt Zweden aan de overschakeling van de begroting op baten-lastenbasis, waarbij ook hier meer discussie over afwijkingen op basis van specifieke overheidskenmerken is ontstaan.

In het vervolg van deze paragraaf wordt achtereenvolgens aandacht besteed aan de thema's context, doelstellingen, invalshoeken, betrokken actoren en inhoudelijke (technische) invulling.

Context

In vrijwel alle pionierslanden stond de invoering van het baten-lastenstelsel in de centrale overheidssector niet op zichzelf, maar was sprake van een breder pakket van hervormingen van het financiële management van de centrale overheid. Het gaat dan om meer prestatiemanagement, waarbij kosteninformatie nodig is om kosten van beleidsprestaties te kunnen bepalen.

Doelstellingen

Ook de doelstellingen en motieven van de overstap naar een baten-lastenstelsel in de pionierslanden zijn grotendeels gelijklopend:

- Noodzakelijke aanvulling op prestatiemanagement.
- Mogelijk maken van beter financieel management.
- Verbetering van het inzicht in kosten van beleid.

- Uitbreiding en verbetering van de informatie voor de besluitvorming over allocatie van schaarse publieke middelen.
- Verbetering/modernisering van de financiële verslaggeving.
- Mogelijk maken van beter activa- en kasmanagement.

Invalshoeken

De invalshoeken, van waaruit de vijf landen de vormgeving van het baten-lastenstelsel hebben ingezet, verschillen. De Algemene Rekenkamer heeft de volgende drie invalshoeken onderscheiden: (verbetering van) de bedrijfsvoering, (verbetering van) de verantwoording en (verbetering van) de begroting. Gebleken is dat in de meeste landen uiteindelijk alle invalshoeken een rol speelden. Wel speelde meestal in eerste instantie ofwel de bedrijfsvoeringsinvalshoek, ofwel de verantwoordingsinvalshoek de belangrijkste rol. In tabel 1 is aangegeven welke invalshoeken speelden en welke invalshoeken domineerden (I=primaire, II=secundaire, III=tertiaire invalshoek).

Tabel 1. Invalshoek introductie baten-lastenstelsel

Invalshoek	Nieuw-Zeeland	Australië	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Zweden
Bedrijfsvoering	I	I	III	II	I
Verantwoording	II	II	I	I	II
Begroting	III	III	II	–	III

Actoren

Zoals te verwachten was speelden in de meeste landen min of meer dezelfde actoren een hoofdrol bij de invoering van het baten-lastenstelsel in de centrale overheid:

- Het parlement: besluitvorming over invoering.
- Het Ministerie van Financiën: voorbereiding, coördinatie en uitvoering.
- De nationale rekenkamer: advisering.

Het belangrijkste verschil is de opstelling van verslaggevingsvoorschriften. In de meeste landen is deze taak uit handen van het Ministerie van Financiën genomen. Nieuw-Zeeland en Australië dragen de onafhankelijke organisatie die belast is met het opstellen van verslaggevingsstandaarden voor de private sector, ook het opstellen van standaarden voor de publieke sector op. In Nieuw-Zeeland is dit het accountantsberoep. In het Verenigd Koninkrijk stelt de Treasury wel de richtlijnen op, maar dienen deze goedgekeurd te worden door de onafhankelijke Financial Reporting Advisory Board. In de Verenigde Staten is deze taak in handen van een speciaal orgaan, waarin naast de Treasury ook de Amerikaanse rekenkamer en het presidentiële Office of Management and Budget zijn vertegenwoordigd. In Zweden tenslotte is de opstelling van standaarden in handen van een gespecialiseerd agentschap, de Swedish Financial Management Authority.

Invulling

In twee tabellen worden de vijf pionierslanden op dit punt met elkaar vergeleken. In tabel 2 zijn enkele algemene vormgevingsvraagstukken opgenomen.

Tabel 2. Vormgeving baten-lastenstelsel

Algemene vormgevingsvraagstukken	Nieuw-Zeeland	Australië	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Zweden
Integraal baten-lastenstelsel?	Ja	Ja	Ja, vrijwel integraal	Ja	Ja
Volledig baten-lastenstelsel?	Ja	Ja	Ja, vrijwel volledig	Ja, vrijwel volledig	Ja
Accrual accounting én budgeting?	Ja	Ja	Ja	Nee, geen budgeting	Ja, budgeting in ontwikkeling (2004)
Hoofdcomponenten begroting:					
• Geprognosticeerde balans?	Ja	Ja	Nee	Nee	Ja (2004)
• Geprognosticeerde staat van baten en lasten?	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja (2004)
• Geprognosticeerd kasstroomoverzicht?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja (2004)
Hoofdcomponenten verantwoording:					
• Balans?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
• Staat van baten en lasten?	Ja	Ja	Ja, echter afwijkende vorm	Ja, echter afwijkende vorm	Ja
• Kasstroomoverzicht?	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja
Consolidatie verantwoording centrale overheid?	Ja	Ja	Ja, in ontwikkeling (2005)	Ja	Ja
Consolidatie verantwoording gehele overheid (incl. lagere overheid)?	Nee	Nee	Ja, in ontwikkeling (2007)	Nee	Nee
Autorisatiegrootheid?	Kosten (van outputs) ¹¹	Kosten (van outcomes) ¹²	Netto-kosten én kasuitgaven	Kasuitgaven	Kasuitgaven (2004: kosten)
Aansluiting bij verslaggevingsstandaarden?	Ja: NZ GAAP (private sector)	Ja: AAS (private sector)	Ja: UK GAAP (private sector)	Ja: US GAAP (private sector)	Ja: Zweedse GAAP (private sector)
National accounting van belang voor government accounting?	Nee	Nee (wel voor begroting)	Nee	Nee, vrijwel niet	Nee, vrijwel niet

¹¹ En partieel: kasuitgaven.

¹² Idem.

De volgende punten vallen op:

- De meeste pioniers hebben een integraal en volledig baten-lastenstelsel.
- Bij de meeste is zowel de begroting als de verantwoording op baten-lastenleest geschoeid.
- Bij de meeste pioniers bevatten de begroting en de verantwoording de drie belangrijkste bij een baten-lastenstelsel behorende financiële staten (balans, staat van baten en lasten en kasstroomoverzicht); dit geldt met name voor de verantwoording.
- De consolidatie van financiële verantwoordingen van onderdelen van de centrale overheid tot een geconsolideerde financiële verantwoording van de centrale overheid is gemeengoed; een verdergaande consolidatie van de gehele overheidssector is geen gemeengoed.
- De autorisatie van het parlement vindt plaats op diverse grootheden: kosten, kasuitgaven of beide; in de meeste gevallen betreft de autorisatie primair de kosten.
- Bij alle pioniers zijn de verslaggevingsstandaarden gebaseerd op standaarden voor de private sector, met enkele afwijkingen op grond van de eigenheid van de overheid.
- *National accounting* (nationale rekeningen) en *government accounting* (overheidsverslaggeving) zijn gescheiden trajecten; *national accounting*regels spelen vrijwel geen rol bij de ontwikkeling van *government accounting*regels.

In tabel 3 zijn enkele belangrijke verslaggevingsregels per land weergegeven.

Tabel 3. Verslaggevingsregels

Inhoud verslaggevingsregels	Nieuw-Zeeland	Australië	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Zweden
Belangrijkste waarderingsgrondslag vaste activa	Gemodificeerde historische kosten (met herwaardering) of marktwaarde	Marktwaarde (voorheen: historische kosten of marktwaarde of vervangingswaarde)	Gemodificeerde historische kosten of vervangingswaarde of opbrengstwaarde	Historische kosten	Historische kosten of – in een enkel geval – lagere marktwaarde
Hoofddeling balans?	Activa (<i>current c.q. non-current</i>); verplichtingen (idem); eigen vermogen	Activa (<i>financial c.q. non-financial resp. current c.q. non-current</i>); verplichtingen (idem); eigen vermogen	Activa (<i>fixed c.q. current</i>); verplichtingen; eigen vermogen	Activa (<i>entity c.q. non-entity</i>); verplichtingen (<i>covered c.q. not covered by budgetary resources</i>); eigen vermogen	Activa (<i>intangible fixed tangible fixed, financial</i> en diverse categorieën vlottende activa); verplichtingen; eigen vermogen
Afschrijvingsmethode?	Lineair; met restwaarde; voorgeschreven termijnen	Lineair; met restwaarde; voorgeschreven termijnen	Vrije keuze, maar in principe lineair; geen voorgeschreven termijnen	Vrije keuze, mits systematisch, rationeel en 'best reflecting use'; met restwaarde	Vrije keuze, echter wel worden 'normale methode' (lineair) en 'normale termijnen' onderscheiden
Vorming voorzieningen toegestaan?	Ja: <i>provisions</i>	Ja: <i>provisions</i>	Ja: <i>provisions for liabilities and charges</i>	Ja: <i>loss contingencies</i>	Ja: <i>provisions</i>
Bepaling eigen vermogen?	Ja: <i>public (tax payer's) equity</i> (geconsolideerd: <i>crown balance</i>)	Ja: <i>equity</i> (geconsolideerd: <i>net assets</i>)	Ja: <i>tax payer's equity</i>	Ja: <i>net position</i>	Ja: <i>agency capital + funds</i> (geconsolideerd: <i>net capital + funds</i>)
Toerekening belastingopbrengsten aan onderdelen centrale overheid?	Ja	Ja	Ja (in toelichting)	Ja	Ja

Inhoud verslag- gevingsregels	Nieuw-Zeeland	Australië	Verenigd Koninkrijk	Verenigde Staten	Zweden
Bepaling exploitatie- resultaat?	Ja: <i>(operating) surplus/</i> <i>deficit</i> (geconsolideerd: <i>operating balance</i>)	Ja: <i>net surplus/deficit</i> (geconsolideerd: <i>net result</i>)	Ja: <i>net operating</i> <i>costs</i> (echter exclu- sief belasting- opbrengsten e.d.)	Ja: <i>net result of</i> <i>operations</i>	Ja: <i>change in capital</i> <i>for the year</i>
Gebruik <i>capital</i> <i>charge</i> ?	Ja: 6% van eigen vermogen	Ja: 12% van eigen vermogen	Ja: 6% van eigen vermogen	Nee	Nee

Hierbij vallen de volgende punten op:

- De waarderingsgrondslagen verschillen aanzienlijk: van primair historische kosten (Zweden, Verenigde Staten) via primair gemodificeerde historische kosten (Nieuw-Zeeland, Verenigd Koninkrijk) tot primair actuele waarde (Australië).
- De hoofdindeling van de balans sluit aan op de gangbare indeling in vaste en vlottende activa en verplichtingen en een eigen vermogen als saldopost.
- De afschrijvingsmethode is ofwel lineair ofwel vrij.
- Voorzieningen zijn in alle vijf landen toegestaan.
- In alle vijf landen wordt op gangbare wijze een eigen vermogen (onder diverse benamingen) als saldo van de activa en verplichtingen bepaald.
- In alle vijf landen is sprake van de toerekening en verantwoording van centraal geïnde (belasting)opbrengsten aan/door onderdelen van de centrale overheid.
- In alle vijf landen wordt – op diverse wijzen – een exploitatieresultaat als saldo van de baten en lasten bepaald.
- Drie van de vijf landen hanteren een capital charge.

4 Internationale standaarden

Er zijn op het niveau van de centrale overheid twee stelsels van *accounting*, die uiteenlopende doeleinden dienen en dus goed onderscheiden dienen te worden. Ten eerste op *microniveau*: *government accounting*, oftewel het opstellen van begrotingen en financiële verantwoordingen van (individuele) overheidsorganisaties, dienstig aan de sturing en beheersing van deze organisaties. Ten tweede op *macroniveau*: *national accounting* oftewel de nationale rekeningen, *statistische*, macro-economische financiële gegevens over de economie. Voor beide soorten *accounting* zijn internationale standaarden ontwikkeld, die onderling van elkaar verschillen. Voor *national accounting* zijn het *System of National Accounts* (SNA 1993) en het *Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen* (ESR 1995) de toonaangevende standaarden, voor *government accounting* de IPSAS.

Bij het ontwerp van *Eigentijds begroten*, een stelsel van *government accounting*, is voorgesteld om uit te gaan van de standaard voor de nationale rekeningen: het *Europees Stelsel van nationale en regionale Rekeningen* 1995 (ESR 1995). De Algemene Rekenkamer heeft hier kritische opmerkingen bij gemaakt.¹³ Een voor verzameling van statistische gegevens op macroniveau voor de sector overheid ontworpen set van geharmoniseerde regels (*national accounting*) is naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet ontworpen voor opstelling van begrotingen en financiële verantwoordingen van overheidsorganisaties (*government accounting*). Voor dit laatste doel bestaan andere internationaal geharmoniseerde regels, met als meest prominente de IPSAS. Toepassing van ESR 1995 op de begro-

¹³ Zie ook Dees, Neelissen en Van Zanen (2002).

tingen en verantwoordingen van ministeries zou betekenen dat de in die documenten opgenomen financiële informatie qua ordening en inhoud niet aan de gangbare normen voldoet. Zo kunnen als niet-gangbare elementen van ESR '95 bijvoorbeeld worden genoemd: de indeling van de belangrijkste financiële overzichten, de benamingen voor de posten binnen deze overzichten, de activeringscriteria, het verplicht toepassen van actuele waarde als waarderingsgrondslag en het niet toestaan van voorzieningen. Twee punten lichten wij nader toe.

Ten eerste wijken de ESR-criteria voor afbakening van kapitaaluitgaven (investeringen) en lopende uitgaven af van algemeen aanvaarde grondslagen voor *government accounting* (welke aan de orde zijn bij de vormgeving van een baten-lastenstelsel voor de departementen). In bedrijfseconomische termen, die voor *government accounting* relevant zijn, spreekt men ook niet van het onderscheid tussen kapitaaluitgaven en lopende uitgaven.¹⁴ In plaats daarvan wordt onderscheid gemaakt tussen op de balans te presenteren *activa* (waaronder meerjarige investeringen) en direct aan het begrotingsjaar toe te rekenen (en in de staat van baten en lasten te presenteren) *kosten*.¹⁵ In bedrijfseconomische termen is hier sprake van de keuze van de *activeringscriteria*: op basis van welke criteria wordt een uitgave als actief op de balans opgenomen danwel als kosten direct ten laste van de staat van baten en lasten gebracht. Hoewel het theoretisch denkbaar is dat getracht wordt de ESR-principes als activeringscriteria in te passen in het verslaggevingsraamwerk van de IPSAS, is dit naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet direct voor de hand liggend. In de eerste plaats omdat ook de IPSAS activeringscriteria bevatten die afwijken van de ESR-criteria. Deze IPSAS-activeringscriteria zijn, in tegenstelling tot de ESR-criteria, ontwikkeld voor toepassing voor *government accounting* doeleinden en in overeenstemming met algemeen aanvaarde grondslagen. In de tweede plaats omdat de door de ESR gehanteerde termen en classificeringen sterk afwijken van de bedrijfseconomisch gangbare termen en classificeringen.

Ten tweede gaat het ESR 1995 uit van de marktwaarde als enige waarderingsgrondslag, terwijl in de IPSAS in het algemeen een voorkeur voor de historische kostprijs wordt uitgesproken. Wel is in de IPSAS waardering tegen reële waarde een alternatief. Ook dit verschil in waarderingsmethode heeft bij investeringsdepartementen aanzienlijke gevolgen voor het beeld van vermogen en exploitatie.

Gezien het toenemend belang van internationale harmonisatie van financiële informatieverstrekking mag worden verwacht dat de rol van de IPSAS bij het opstellen van begrotingen en verantwoordingen in de publieke sector in de komende jaren zal toenemen. Onduidelijk is nog of en zo ja hoe de twee toonaangevende internationale standaarden IPSAS en ESR 1995 in de toekomst zullen worden geharmoniseerd. Vanuit verschillende hoeken komen echter signalen dat over dit vraagstuk wordt nagedacht.

5 Conclusies en aanbevelingen

Na een eeuw lang discussie kondigde het kabinet in de Miljoenennota 2001 een rijksbrede invoering van het baten-lastenstelsel aan. Uit het rapport van de Algemene Rekenkamer blijkt dat het kabinet daarmee een logische weg insloeg: het centraal stellen van kosten in plaats van of naast uitgaven en

¹⁴ Dit zijn termen uit het *kasstelsel*, die betrekking hebben op *uitgaven* aan kapitaalgoederen (*kapitaaluitgaven*) en aan overige goederen en diensten (*lopende uitgaven*).

¹⁵ Dit zijn termen uit het *baten-lastenstelsel* met een andere betekenis. In een baten-lastenstelsel worden uitgaven vertaald naar *kosten*. Een deel van de uitgaven wordt *direct* als *kosten* toegerekend aan de betreffende periode en ten laste van de staat van baten en lasten gebracht. Een ander deel van de uitgaven wordt (onder bepaalde voorwaarden) als *activa* (bezittingen) op de balans opgenomen en zal in een *latere periode* tot kosten leiden.

het inzichtelijk maken van baten, lasten en financiële positie passen bij het streven naar een resultaat-gerichte en transparante begroting, verantwoording en sturing. In veel landen om ons heen en ook elders in de Nederlandse publieke sector is of wordt om die reden het stelsel eveneens ingevoerd.

Tegelijkertijd blijkt dat de toepassing van deze bedrijfseconomische spelregels in de publieke sector weerbarstig is. Er zijn vooralsnog geen twee landen te vinden die een identieke invulling aan het stelsel hebben gegeven en zelfs binnen de afzonderlijke landen verschilt de invulling per onderdeel van de publieke sector. Daarnaast worstelen veel landen met het toepassen van het stelsel voor de begroting. Autorisatie van de kasuitgaven blijkt voor veel parlementariërs een groot goed, er is permanente vrees voor overschrijdingen van kasnormen en de technische complexiteit van het baten-lastenstelsel en daarmee verbonden potentiële manipuleerbaarheid van de financiële gegevens schrikt af.

Deze weerbarstigheid doet echter niets af aan de meerwaarde die het baten-lastenstelsel heeft in termen van verrijking van financiële informatie voor doeleinden van besluitvorming en controle. Het baten-lastenstelsel dwingt via de samenhang tussen balans en staat van baten en lasten (exploitatie-rekening) een financieel perspectief af dat ruimer is en verder in de tijd reikt dan de traditionele begroting (inclusief meerjarenraming) en verantwoording.

Gemeenschappelijke kenmerken van de bestudeerde toepassingen van het baten-lastenstelsel in de publieke sector in binnen- en buitenland zijn:

- Er is sprake van een volledig stelsel, dat qua inrichting is geënt op het aan de bedrijfseconomie ontleende basismodel van een baten-lastenstelsel.
- De in een land geldende verslaggevingsstandaarden voor de private sector dienen als vertrekpunt voor de invulling van het stelsel in de publieke sector.

Daardoor zijn, ondanks de verscheidenheid, in de toepassingen steeds de nationaal en internationaal gangbare spelregels rond het baten-lastenstelsel duidelijk herkenbaar.

Het 'maatwerk' per toepassing heeft veelal betrekking op specifieke overheidsvraagstukken. Daartoe behoren bijvoorbeeld het op passende wijze begroten en verantwoorden van investeringen in publieke infrastructuur, defensiematerieel, cultureel erfgoed, verplichtingen uit hoofde van sociale zekerheid en verplichtingen die mogelijk voortvloeien uit het (uiteindelijk) waarborgen van de continuïteit van geprivatiseerde voorzieningen zoals openbaar vervoer en stroomvoorziening.

De kabinetsvoorstellen voor het Rijk – zoals die in de Miljoenennota 2002 werden gedaan – wijken af van de in binnen- en buitenland gangbare spelregels voor het baten-lastenstelsel. Er is sprake van een onvolledig en incurant stelsel. Dit wordt vooral veroorzaakt doordat niet wordt aangesloten bij gebruikelijke grondslagen voor *government accounting*, maar bij de statistische standaard voor het opstellen van de nationale rekeningen (*national accounting*), ESR 1995. Deze standaard is niet ontworpen voor opstelling van begrotingen en financiële verantwoordingen van overheidsorganisaties. Voor dit laatste doel bestaan andere internationaal geharmoniseerde regels, met als meest prominente de IPSAS, die zijn geënt op de sterk aan betekenis winnende internationale verslaggevingsstandaarden voor het bedrijfsleven.

De onvolledigheid van *Eigentijds begroten* leidt ertoe dat de beoogde voordelen van het stelsel niet volledig kunnen worden gerealiseerd. Zo leidt bijvoorbeeld het niet toestaan van voorzieningen tot een onvolledig beeld van de jaarlijkse kosten (de 'derde VBTB-vraag': wat mag het kosten?) en van de financiële positie per ministerie. De incurantheid van de beoogde variant leidt tot een uiterst beperkte interne en externe alsmede nationale en internationale communicatiekracht.

De Algemene Rekenkamer acht het om redenen van consistentie, controleerbaarheid en doelmatigheid verstandig om toe te werken naar een volwaardig en volledig baten-lastenstelsel dat voor

alle onderdelen van het Rijk gelijk is, voldoet aan gangbare bedrijfseconomische spelregels en zowel voor de begroting als voor de financiële verantwoording wordt toegepast. Zij beveelt voorts aan een onafhankelijke commissie in te stellen die specifieke standaarden voor de rijksoverheid opstelt.

Voorts pleit de Algemene Rekenkamer voor nadere beraadslaging over de vraag welke rol de kasuitgaven in de begroting zouden moeten blijven spelen. Ter overweging vermeldt zij daarbij dat de parlementaire autorisatie van kasuitgaven in ons land een grondwettelijke verankering heeft. Voorts blijft de informatie over de kasuitgaven vanwege haar hoge mate van objectiviteit en eenvoud uiteraard wel bruikbaar.¹⁶ Het eventueel handhaven van een expliciete kasnorm is niet alleen relevant voor de invulling van het budgetrecht, maar kan ook stringente bewaking van het EMU-saldo ondersteunen.

De Algemene Rekenkamer verwacht dat in de komende jaren de discussie over de optimale invulling van het baten-lastenstelsel in de publieke sector zowel nationaal als internationaal volop in de belangstelling zal blijven. Organisaties en netwerken als de OECD, IFAC/PSC en CIGAR zullen daarbij waardevolle informatie voor de verdere ontwikkelingen kunnen leveren.

De Algemene Rekenkamer acht een grotere internationale harmonisatie van de toepassing van baten-lastenstelsels in de publieke sector nastrevenswaardig. De vraag langs welke weg dit vraagstuk op de agenda kan worden geplaatst verdient nadere overweging. Meer harmonisatie van de begrotings- en verantwoordingsstelsels van de EU-lidstaten, met als gevolg een betere vergelijkbaarheid van de financiële informatie van de publieke organisaties binnen de EU, past bij een verdere ontwikkeling van eenheid binnen de EU zelf. Ook binnen de publieke sector in eigen land verdient het harmonisatievraagstuk naar de mening van de Algemene Rekenkamer nadere aandacht. Daarbij zou een geconsolideerde financiële verantwoording voor de overheidssector als inzet kunnen gelden.¹⁷

De Algemene Rekenkamer acht het in dit kader ook zinvol om nadere aandacht te wijden aan de vraag op welke wijze de overheidsboekhouding optimaal als basis kan dienen voor het op doelmatige, doeltreffende en betrouwbare wijze opstellen van de nationale rekeningen.

De IPSAS kunnen een belangrijke steun vormen om meer eenheid in de verscheidenheid tussen en binnen landen te bewerkstelligen.

Literatuur

- Dees, M, P.A. Neelissen en A. van Zanen-Nieberg (2002), *De Algemene Rekenkamer en het baten-lastenstelsel, Openbare Uitgaven*, 34(4), 205-211
- Ministerie van BiZa (1995), *Besluit Comptabiliteitsvoorschriften 1995*, Den Haag: Ministerie van BiZa
- Ministerie van BZK (2003), *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Tweede Kamer (2000-2001), *Miljoenennota 2001*, 27 800, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2001-2002), *Miljoenennota 2002*, 28 000, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2002-2003), *Begroting en verantwoording in balans – Het baten-lastenstelsel voor de rijksoverheid*, Rapport van de Algemene Rekenkamer, 28 860, nrs. 1-2

¹⁶ In het Verenigd Koninkrijk bijvoorbeeld is er in dit verband voor gekozen om, naast autorisatie van de kosten op programmaniveau, autorisatie van de kasuitgaven op geaggregeerd (departementaal) niveau te handhaven.

¹⁷ Zo worden in het Verenigd Koninkrijk in 2007 'whole of government accounts' ingevoerd, waarin de centrale overheid en de lagere overheden zijn verwerkt.

Recensies

▼ *Institutionele Economie: Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*

- Cock A. Hazeu (2000)
- Bussum: Coutinho
- ISBN 90-6283-185-0 CIP
- 143 pp.

Tot het begrip instituties worden twee zaken gerekend. Ten eerste zijn dit de politieke, maatschappelijke en juridische grondregels die binnen een samenleving gelden. Ten tweede gaat het over de manier waarop economische activiteiten gegeven deze grondregels worden aangestuurd. Deze aansturing kan via de markt, de onderneming als hiërarchie, en de overheid gebeuren. Binnen de economie houdt de zogenaamde (neo-)institutionele economie zich met deze onderwerpen bezig en richt deze zich daarbij primair op de marktsector. Deze theorie heeft als vertrekpunt dat binnen een marktomgeving concurrentie de efficiëntste manier van aansturen afdwingt. Vervolgens probeert de theorie te verklaren waarom de gekozen oplossingen (markt of hiërarchie) gegeven de concrete omstandigheden het meest efficiënt zijn. Inmiddels bestaat er een zeer uitgebreide theoretische literatuur ter zake en wordt de institutionele economie in toenemende mate in beleidsstudies toegepast. Vandaar dat er behoefte bestaat aan een studie zoals die van Hazeu. Zonder gebruik te maken van formele modellen wil hij studenten in de economische of andere wetenschappen een overzicht van de institutionele economie geven. Verder laat hij zien dat de institutionele economie ook kan worden toegepast op het macroniveau van de economie en op besturingsvraagstukken in de publieke sector.

Het eerste deel van het boek geeft een overzicht van de theorie over instituties. De drie bekende onderdelen van de institutionele economie komen aan de orde, te weten de eigendomsrechten, de transactiekosten en de principaal-agent-

theorie. Bij deze theorieën spelen de begrippen transactie en informatieasymmetrie een grote rol. Daarom behandelt Hazeu ze in een apart hoofdstuk. Hazeu laat in dit deel een grote belezenheid zien. Bovendien wordt een en ander prettig leesbaar en helder gepresenteerd. Ook voor de lezer die al deze theorieën wel kent is het nuttig alles nog een keer op een rijtje te zien. Er kunnen wel een aantal kanttekeningen worden gemaakt. Zo wordt de theorie van weinig kritiek voorzien. Dit is bijvoorbeeld best mogelijk ten aanzien van de meetbaarheid van de transactiekosten en de toetsbaarheid van de theorie. Ten behoeve van de niet-economen onder de lezers zou het beter zijn geweest explicieter aan te geven dat economen vertrekkend van exogenen, via de gedragsrelaties van de actoren, de endogene variabelen verklaren. Naar mijn mening krijgen ze dan meer greep op de verschillende theorieën. Het wordt dan bijvoorbeeld duidelijk dat hetgeen als exogeen wordt aangenomen vaak een functie is van de te verklaren verschijnselen.

Het laatste onderdeel gaat over de toepassing op de publieke sector en de macro-economie en berust deels op eigen onderzoek van de auteur. Meer in het bijzonder gaat het over de wijze van uitvoering van publieke zaken, 'plural principals' in de sociale zekerheid, zelfbinding door beleidsmakers, instituties in de macro-economie en de betekenis van sociaal kapitaal. Uit dit onderdeel blijkt in ieder geval dat de institutionele theorie als voordeel heeft dat een analyse van deze zaken op een geordende manier kan gebeuren. Door deze theorie zijn de relevante zaken gewoonweg beter te benoemen. Er ontstaan echter wel

problemen wanneer men deze theorie gebruikt om de sturing van activiteiten binnen de publieke sector te verklaren. De theorie is immers primair ontworpen voor de marktsector, waarbinnen ondernemers naar winstmaximalisatie en dus naar efficiëntie streven. Binnen de publieke sector opereren echter politici die een andere regulerende motivatie hebben. De public-choice theorie neemt meestal aan dat dit het streven naar stemmenmaximalisatie is. Dit kan tot een sturing van activiteiten leiden die niet als efficiënt aan te merken is en daarom ook niet alleen door de institutionele economie te verklaren valt. Hierop is in de literatuur onder andere gewezen door Moe (1990) en Horn (1995). Hazeu is zich hiervan overigens bewust. Zo wijst hij er op dat het politieke belang van invloed is op de keuze tussen een agentschap en een ZBO. Terecht is dan ook de opmerking aan het einde van het boek dat de institutionele economie aanvulling vanuit de public-choice theorie behoeft wanneer deze op de publieke sector wordt toegepast. Een aanzet tot deze integratie is overigens al te vinden in de dissertatie van J. van Leerdam (1999) en in het aangehaalde werk van Horn.

Afsluitend: ondanks de vermelde kanttekeningen voldoet het boek van Hazeu aan het doel dat hij voor ogen heeft. De institutionele economie wordt voor studenten en andere lezers op een heldere wijze uit de doeken gedaan. Uit de toepassingen blijkt bovendien dat Hazeu diverse beleidsterreinen goed kent waardoor hij theorie en werkelijkheid met elkaar weet te verbinden.

E.N. Kertzman

Literatuur

- Horn, M.J. (1995), *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge (UK): Cambridge University Press
- Leerdam, J. van (1999), *Verzelfstandiging en politieke economie: Over de betekenis van het nieuw-institutionalisme voor de instelling en aansturing van zelfstandige bestuursorganen*, Delft: Eburon
- Moe, T.M. (1990), Political Institutions: The Neglected Side of the Story, *Journal of Law, Economics and Organizations*, 6, 213-253

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

- M. Bult-Spiering, *Publiek-private samenwerking. De interactie centraal*, Utrecht: Lemma, juni 2003, 340 pp.
- M.F. Dubbeldam en G.W. Goedmakers, *Integraal management: instrument van verandering?*, proefschrift, Amsterdam, juni 2003
- Johan J. Graafland and Arie P. Ros (Eds.), *Economic Assessment of Election Programmes: Does it Make Sense?*, Boston etc.: Kluwer Academic Publishers, 2003, 155 pp.
- H.E.Z. D'Hollander, *De democratische legitimiteit van de Europese besluitvorming*, proefschrift, Rotterdam, juni 2003
- P.H.M. van Hoesel, *Beleidsonderzoek als professie: een lang gekoesterd ideaal*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, juni 2003
- C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, juni 2003, 235 pp.
- L.W.P. Peeters, *Optimalisatie voor cyclische spoorwagendienstregelingen*, proefschrift, Rotterdam, juni 2003
- C.R.M. Versteegh, *De goede doelstichting. Naar een systeem van overheidstoezicht? Een rechtsvergelijkend onderzoek*, proefschrift, Amsterdam, juni 2003
- H. Vingerling en C.C. Schouten, *Democratisch Socialisten '70, nevenstroom in de sociaal-democratie?*, proefschrift, Rotterdam, juni 2003
- F. van Waarden and G. Lehbruch (Eds.), *Renegotiating the Welfare State. Flexible Adjustment through Corporatist Concertation*, London/New York: Routledge, mei 2003, 308 pp.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Wijsheid achteraf. De verantwoording van universitair onderzoek, Advies 51, juni 2003
- Kennis van criminaliteit, Advies 52, juli 2003
- Backing winners. Van generiek technologiebeleid naar actief innovatiebeleid, Advies 53, juli 2003
- Onderzoek naar voeding - voeding aan onderzoek, Briefadvies, mei 2003
- H.P. Lengkeek, *Een analyse van 20 projecten uit de Subsidieregeling Kennisoverdracht Brancheorganisaties MKB*, werkdocument, april 2003

J.J. van Dijk, *Een analyse van de regeling SKO*, werkdocument, april 2003

Algemene Rekenkamer

- Wonen, welzijn en zorg voor ouderen, rapport, juni 2003
- Dementerenden en de Wet BOPZ, rapport, juni 2003
- Communicatienetwerk C2000 en Geïntegreerd Meldkammersysteem, rapport, juni 2003
- Risicoreservering HSL-Zuid en Betuweroute, rapport, juni 2003

CentER for Economic Research

- K.H. Pham Do and H. Folmer, *International Fisheries Agreements: The Feasibility and Impacts of Partial Cooperation*, Discussion Paper 2003-52, mei 2003
- M.H. ten Raaij and R.P. Gilles, *Lindahl Equilibrium and Schweitzer's Open Club Model with Semi-Public Goods*, Discussion Paper 2003-56, juni 2003
- G. Feichtinger, R.F. Hartl, P.M. Kort, and V.M. Veliov, *Environmental Policy, the Porter Hypothesis and the Composition of Capital: Effects of Learning and Technological Progress*, Discussion Paper 2003-61, juni 2003

Centraal Planbureau (CPB)

- CPB in Focus. Report from the CPB Review Committee 2003, juni 2003
- Hans Roodenburg, Rob Euwals and Harry ter Rele, *Immigration and the Dutch Economy*, Special Publication 47, juni 2003
- Pierre Koning en Anja Deelen, *Prikkels voor UWV*, Document 32, juni 2003
- M. Mulder and S. Speck, *Competition on European Energy Markets: Between Policy Ambitions and Practical Restrictions*, Document 33, juli 2003
- Jos van Ommeren and Michiel van Leuvensteijn, *New Evidence of the Effect of Transaction Costs on Residential Mobility*, Discussion Paper 18, mei 2003
- Albert van der Horst, *Structural Estimates of Equilibrium Unemployment in Six OECD Economies*, Discussion Paper 19, juni 2003
- J. Bonenkamp, *Herziening van de CPB-conjunctuurindicator*, Memorandum 71, juli 2003
- H. Kranendonk, *Het structureel EMU-saldo: de methoden van het CPB en de Europese Commissie vergeleken*, Memorandum 72, juli 2003

Contra-expertise effecten BTW-verlaging arbeidsintensieve diensten, Notitie 50, juni 2003
 Bijstelling meerjarencijfers 2004-2007, Notitie, juli 2003
 Economierapportage juli 2003, Notitie, juli 2003

De Nederlandsche Bank (DNB)

Ralph de Haas and Iman van Lelyveld, *Foreign Banks and Credit Stability in Central and Eastern Europe: Friends of Foes?*, MEB Series 2003-04, mei 2003
 Jan Marc Berk and Beata K. Bierut, *Committee Structure and its Implications for Monetary Policy Decision-Making*, MEB Series 2003-5, juni 2003 (ook verschenen als Tinbergen Instituut Discussion Paper TI 2003-040/4)
 Philipp Maier and Paul Cavelaars, *EMU Enlargement and Convergence of Price Levels: Lessons from the German Reunification*, MEB Series 2003-6, juni 2003
 Miquel Dijkman, *Ontwikkelingslanden in het globaliseringstijdperk. Een wereld te winnen?*, MEB Series 2003-7, juni 2003

Maastricht Economic Research Institute on Innovation and Technology (MERIT)

Ben Kriechel and Thomas Ziesemer, *The Environmental Porter Hypothesis as a Technology Adoption Problem?*, Research Memorandum 2003-010, april 2003
 Tobias Kronenberg, *The Curse of Natural Resources in the Transition Economies*, Research Memorandum 2003-11, 2003
 Thomas Ziesemer, *Green Tax Reform and the Laffer Curve in Labour Market Models: A Brief Note*, Research Memorandum 2003-12, 2003

Maastricht Research School of Economics of Technology and Organizations (METEOR)

Mustapha Bouhtou, Stan van Hoesel, Anton van der Kraaij, and Lean-Luc Lutton, *Tariff Optimization in Networks*, Research Memorandum 03011, 2003
 Maarten Pieter Schinkel and Bjorn Volkerink, *Long Live OPTA!*, Research Memorandum 03018, april 2003

Ministerie van Economische Zaken

Innovatie en productiviteit. Een analyse op macro-, meso- en microniveau, juni 2003
 Consolidation in EU Electricity Sector, juni 2003

Nyfer

P.J. Bruijnzeel, J. Faber en A. Schuurman, *Budget voor de Bijstand. Risico's van de Wet 'Werk en Bijstand'*, rapport, juni 2003
 Dymphna Meijneken, *Knapt Nederland eindelijk op? Resultaten en knelpunten in de strijd tegen langdurig ziekteverzuim*, rapport, juni 2003

Onderzoek Centrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB)

M. Varkevisser, S.A. van der Geest, F.T. Schut en E. Dijkgraaf, *Gereguleerde concurrentie in de curatieve zorg: de deelmarkten spoedeisende zorg en electieve zorg in dagbehandeling*, Studies in Economic Policy 11, juli 2003
 H.P. van Dalen, S.A. van der Geest, B.A.M.M. Kuipers, J. Swank en M. Varkevisser, *Economische integratie in Europa*, Research Memorandum 0304, juli 2003

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek (OSA)

A.G.C. van Lomwel en J.H.M. Nelissen, *Ziekteverzuim, bedrijfskenmerken en verzuimbeleid: een analyse op basis van paneldata*, Rapport A194, maart 2003
 A.G.C. van Lomwel en J.H.M. Nelissen, *Het belang van een wenkend perspectief bij scholing. Onderzoek naar de preferenties van werkenden*, rapport A 198, juni 2003
 A.L. Bovenberg, *Nieuwe levensloopbenadering*, Discussion Paper DISP 2003-1, juni 2003

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Monitoring en evaluatie jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar, advies, maart 2003
 Wet Werk en Bijstand, deel I en II, advies, juni 2003
 Verdeelmodel voor de exploitatie van het OV, advies, juni 2003

Raad voor Verkeer en Waterstaat

Verantwoorde risico's, veilige ruimte, advies, juni 2003 (samen met de VROM-raad)
 Logistieke uitdagingen voor de Nederlandse economie, advies, juni 2003

Sociaal-Economische Raad (SER)

Naar een doeltreffender, op duurzaamheid gericht Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, advies, juni 2003

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Koen Breedveld en Andries van den Broek, *De meerkeuzemaatschappij. Facetten van de temporele organisatie van verplichtingen en voorzieningen*, Boek 2003-8, juni 2003
 Bob Kuhry, *Maten voor gemeenten 2003. Onderzoek naar de prestaties van gemeenten in het kader van het 'Plan van Aanpak Transparantie'*, Onderzoeksrapport 2003-9, juni 2003
 Monique Turkenburg, *Het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid halverwege de eerste planperiode (1998-2002)*, Onderzoeksrapport 2003-10, juni 2003
 Jos Becker, *De vaststelling van de kerkelijke gezindte in enquêtes. 40 of 60 % buitenkerkelijken?*, Werkdocument 92, juni 2003

Ton van der Pennen, *Ontwikkeling in het lokaal vrijwilligersbeleid. Het internationaal jaar voor de vrijwilligers; een jaar later*, Werkdocument 94, juli 2003

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

Inge Groot, Lucy Kok en Carl Koopmans, *Kosten en baten van reïntegratiediensten*, Onderzoeksrapport 677, mei 2003

Hugo Keuzenkamp en Jeske van Seters, *Tel uit je winst: De Duitse Ziekenhuis NV als voorbeeld voor zorgvernieuwing*, Onderzoeksrapport 683, 2003

Tinbergen Instituut

Sanjeev Sridharan, Suncica Vujic, and Siem Jan Koopman, *Intervention Time Series Analysis of Crime Rates*, Discussion Paper TI 2003-040/4, 2003

Jan Marc Berk and Beata K. Bierut, *Committee Structure and its Implications for Monetary Policy Decision-Making*, Discussion Paper TI 2003-053/2, juni 2003 (ook verschenen als DNB-MEB Series 2003-5)

Felisa J. Vázquez-Abad and Bernd Heidergott, *Gradient Estimation for a Class of Systems with Bulk Services: A Problem with Public Transportation*, Discussion Paper TI 2003-057/4, 2003

VROM-raad

Verantwoorde risico's, veilige ruimte, advies, juni 2003 (samen met de Raad voor Verkeer en Waterstaat)

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

Naar nieuwe wegen in het milieubeleid, Rapport aan de Regering 67, juni 2003

Alexandr Hobza, *CEE Candidate Countries on the Way to Eurozone*, Werkdocument 131, maart 2003

Annemieke Strijers, *Belangenafweging in de rechtsstaat: Drie casussen*, Werkdocument 132, april 2003

J. Bouma, J. Burgers, F.A.G. den Butter, F. Hoefnagel en F. den Hond (red.), *Milieubeleid in een veranderende context: Zes voorbeelden*, Werkdocument 134, juni 2003 ■

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

Geïnteresseerd in de inkomsten van de decentrale overheden?

Heeft u behoefte aan informatie over de inkomsten van gemeenten, provincies en waterschappen?

Graag maken wij u dan attent op de recent verschenen uitgave *De financiële verhouding in Nederland*. Dit boek biedt u een compleet en actueel beeld van de financiële relaties tussen het Rijk en de decentrale overheden en beschrijft uitgebreid hun inkomsten.

U krijgt op heldere en overzichtelijke wijze inzicht in onder andere de economische theorie en de geschiedenis van de financiële verhouding. Ook komt u erachter hoe decentrale overheden in andere landen van de Europese Unie hun inkomsten genereren.

Deze bron van informatie is geschreven door specialisten uit de praktijk en bevat een uitgebreid trefwoordenregister. De evenwichtige combinatie van theorie en praktijkinformatie en de toevoeging van grafieken en tabellen maakt van deze uitgave een echte aanwinst.

Bestel snel via www.sdu.nl/economie of bel (070) 378 98 80!



De financiële verhouding in Nederland

Auteurs: drs. M.C. Wassenaar
en

dr. A.J.W.M. Verhagen

ISBN: 90 12 09512 3

Prijs: € 29,50

Prijs is inclusief BTW en exclusief verzendkosten. Prijswijzigingen voorbehouden.

Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.

Behoeft u aan een platform over publiek-private samenwerking?



Voor een overzicht van deze en alle andere uitgaven van Uitgeverij LEMMA kunt u kijken op www.lemma.nl. Al deze uitgaven zijn verkrijgbaar via alle erkende boekhandels. De vermelde prijzen zijn inclusief BTW. Prijswijzigingen voorbehouden.

PPS

Onafhankelijk magazine over Publiek-Private Samenwerking

PPS is het eerste tijdschrift met onafhankelijke informatie over PPS beleid op het gebied van infrastructuur en mobiliteit, stedelijke vernieuwing, gebiedsontwikkeling en huisvesting. PPS-deskundigen uit de advies- en wetenschappelijke wereld nemen in elk nummer cases onder de loep, analyseren onderzoekresultaten en signaleren de nieuwste ontwikkelingen. Verder een vast interview met een opinion-leader, reacties op artikelen en rubrieken waarin juridische, financiële en management aspecten van PPS aan de orde komen. Kortom: het platform voor en door PPS-professionals.

Hoofdredacteur : Teus van Walderveen

Jaarabonnement

- Particulier : € 65,00
- Studenten : € 47,50
- Los nummer : € 12,50
- Verschijsning : 6 x per jaar

Vraag een proefnummer aan bij Uitgeverij LEMMA en bel 030-254 56 52 of mail naar infodesk@lemma.nl.

Studiedag

Actuele ontwikkeling gemeentefinanciën

Is uw begroting een adequaat bestuursinstrument? Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties nodt gemeenten en provincies aan om de nieuwe comptabiliteitsvoorschriften nu al te implementeren. Zo bent u in 2004, als de richtlijnen van kracht worden, goed voorbereid. Vermande Studiedagen helpt u graag op weg en organiseert daarom op woensdag 2 juli 2003 de studiedag *Actuele ontwikkelingen gemeentefinanciën*.

Mix theorie en praktijk

Verdiep uw kennis over financiële verordeningen en over het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten. Stel uw vragen aan de sprekers en deel uw ervaringen met de andere deelnemers. Een mix van theoretische modellen en praktijkervaringen zorgt ervoor dat u na afloop van deze studiedag volkomen op de hoogte bent van alle actuele ontwikkelingen.

Onderwerpen

- De Gemeentewet
- (Programma)Begrotingen; actuele ontwikkelingen
- Comptabiliteitsvoorschriften / Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten
- Financiële verordeningen

Donderdag 9 oktober 2003

Congrescentrum Engels te Rotterdam
09.30 uur - 16.00 uur

Wilt u zich aanmelden of een folder ontvangen?

Via onze website www.vermandestudiedagen.nl kunt u zich aanmelden of een folder aanvragen.

Voor nadere informatie kunt u bellen met (070) 378 98 96

Sprekers:

mr. J.L.W. Broeksteeg
Universitair docent capaciteitsgroep
Publiekrecht
Universiteit van Maastricht

T.A.A. Koomen

Concern controller gemeente Goes
Secretaris / onderzoeker rekenkamercommissie
gemeente Zwijndrecht

J. Bonhof

Adjunct-manager Concernstaf gemeente Zwolle
Vice-voorzitter commissie BBV

drs. T.L. van Zessen

Specialist op het gebied van gemeentefinanciën

Voor meer informatie kunt u kijken op: www.vermandestudiedagen.nl

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 doorgelicht.

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

Het regeringsbeleid voor 2004 bestelt u bij Sdu Uitgevers

Bent u benieuwd naar het beleid van het nieuwe kabinet? Op 16 september (Prinsjesdag) wordt de Rijksbegroting 2004 gepresenteerd. Uitgebreide plannen en talrijke bestemmingen voor de miljoenen aan overheidsgeld zijn openbaar gemaakt. Wat zijn de prioriteiten en wat gaat er gerealiseerd worden in het komende jaar? Bij de Sdu kunt u de complete Rijksbegroting en bijbehorende nota's bestellen.

Een greep uit de publicaties

Abonnement Rijksbegroting

Het abonnement op de complete Rijksbegroting omvat de begrotingshoofdstukken van alle ministeries, het Infrastructuurfonds, het Gemeente- en het Provinciefonds en de Miljoenennota. De losse verkoopprijs van deze ruim twintig publicaties is meer dan € 900,-. Abonnees op de Rijksbegroting ontvangen alle hoofdstukken voor slechts € 460,-.

Bestelcode OBCOMPL, prijs € 460,-



Miljoenennota 2004

De *Miljoenennota*, de algemene toelichting op de Rijksbegroting, is zonder meer het meest besproken stuk dat op Prinsjesdag verschijnt. Waar gaat het gemeenschapsgeld naartoe? Inkomsten en uitgaven worden tegen elkaar afgewogen.

ISBN 90 12 09639 1, prijs ca. € 68,00

Rijksbegroting Hoofdstuk IXB Financiën 2004

De begroting van Financiën geeft een uitgebreid overzicht van de financiële verplichtingen van de Staat, zowel met betrekking tot het binnenland als het buitenland. In deze begroting wordt ook ingegaan op de ontvangsten van het Rijk met de nadruk op belastingen.

ISBN 90 12 09627 8, prijs ca. € 46,00

Macro Economische Verkenning 2004

De MEV verschijnt elk jaar op Prinsjesdag. Deze uitgave van het CPB is tevens een hulpmiddel voor het kabinet Balkenende bij de voorbereiding van de Rijksbegroting. De MEV voorziet namelijk niet alleen in de laatste economische en budgettaire voorspellingen voor 2004, maar geeft ook de actuele stand van zaken met betrekking tot 2003. Dit handige praktijkboek biedt u heldere en overzichtelijke informatie mede door het gebruik van grafieken en tabellen. Zo kunt u bijvoorbeeld verschillende jaren cijfermatig goed met elkaar vergelijken.

ISBN 90 12 09992 7 / prijs los € 25,50; bestelcode abonnement BKMEV / prijs € 24,33

www.rijksbegroting.nl

Kijk op www.rijksbegroting.nl voor alle prinsjesdaguitgaven. Lees hier vanaf 16 september ook de Troonrede en de Miljoenennota!

Bestellen

Als u nu bestelt heeft u de uitgaven binnenkort in huis.
Bel voor bestellingen het Servicecentrum Uitgevers (070) 378 98 80
of e-mail: sdu@sdu.nl.
U kunt natuurlijk ook bestellen via: www.rijksbegroting.nl.

Prijswijzigingen voorbehouden,
prijzen incl. BTW en excl. verzendkosten, tenzij anders vermeld.
Een abonnement geldt voor minimaal één jaar en daarna tot wederopzegging. Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.

de snelste link naar uw vakgebied **Sdu** UITGEVERS