

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 5

Pensioenen en de schatkist

K. Caminada en K.P. Goudswaard

Opties voor een andere aan- sturing en financiering van het lokale veiligheidsbeleid

*P.J.C.M. van den Berg, C.J.W. Wilmer en
N.A.C. Schilder*

First things first: naar een doelmatiger veiligheids- beleid

C. Wiebrens

Beleid bekeken

De begroting 2004

C.A. de Kam

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.

Sdu Klantenservice

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 de Klantenservice

Wij verwerken uw gegevens voor de uitvoering van de (abonnementsovereenkomst 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


uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Van de redactie 206

Pensioenen en de schatkist 207

K. Caminada en K.P. Goudswaard

**Opties voor een andere aansturing en financiering van
het lokale veiligheidsbeleid** 220

P.J.C.M. van den Berg, C.J.W. Wilmer en N.A.C. Schilder

First things first: naar een doelmatiger veiligheidsbeleid 232

C. Wiebrens

RUBRIEKEN

Beleid bekeken

De begroting 2004 238

C.A. de Kam

Verschenen 249

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën 250

Van de redactie

Deze aflevering van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* opent met een artikel van *Caminada* en *Goudswaard* over de gevolgen voor de schatkist van de fiscale ondersteuning van pensioensparen. De auteurs becijferen dat de belastingaftrek van premies voor pensioenen en lijfrenten een kleine 10 mld euro aan ontvangstenderving kost. Daar staat tegenover dat de uitkeringen van pensioen en lijfrenten – in de toekomst – zijn belast, en dat de schatkist daardoor later extra ontvangsten boekt. Per saldo bedragen de kosten voor de rijksbegroting bijna 8 mld euro.

De volgende twee artikelen zijn bewerkingen van bijdragen aan het symposium dat de Dreesstichting op 27 juni 2003 over het lokale veiligheidsbeleid organiseerde. *Van den Berg, Wilmer* en *Schilder* zetten de mogelijkheden voor een andere manier van aansturen en financieren van het lokale veiligheidsbeleid op een rij. Zij schetsen enkele mogelijkheden om de rol van de lokale overheid te versterken om daardoor ook de doelmatigheid van het veiligheidsbeleid te vergroten. Dat laatste wordt uitgewerkt door *Wiebrens*, die stelt dat het er met die doelmatigheid niet zo florissant voorstaat. Aan de hand van het voorbeeld van de politie laat hij zien waar de schoen wringt en hoe het beleid efficiënter kan worden gemaakt.

In de rubriek *Beleid bekeken* bespreekt *De Kam* het begrotingsbeleid van het kabinet, zoals dat in de *Miljoenennota 2004* is uiteengezet. Hij relateert de veel gehoorde verzuchting dat het tweede kabinet-Balkenende de bijl aan de wortel van de verzorgingsstaat legt. Hij acht de doelstelling voor de ontwikkeling van het tekort redelijk en meent dat een deel van de budgettaire problemen in de zorg, het onderwijs en het veiligheidsbeleid te wijten is aan eigen ondoelmatigheid. Het begrotingsbeleid loopt wel het risico opnieuw onrustig te worden. Verder is het 'VBTB-gehalte' van de begroting 2004 nog lang niet optimaal. Zo zijn veel doelstellingen nog steeds vaag geformuleerd. Hij bespreekt ten slotte het beleid ten aanzien van de belastingen en de sociale premies.

Arie Ros
eindredacteur

Pensioenen en de schatkist

K. Caminada en K.P. Goudswaard*

Samenvatting

De fiscale ondersteuning van pensioensparen is een kostbare zaak geworden voor de overheid. Het gaat inmiddels om één van de grootste 'uitgavenposten'. Door de aftrek van pensioen- en lijfrentepremies derft de schatkist in 2003 naar schatting 9,6 mld euro. Dat is driemaal zo veel als in 1990. Tegenover de premieaftrek staat dat de pensioenen en lijfrentes in de toekomst belast worden. Pensioeninkomens worden echter tegen een relatief laag tarief belast en daarnaast levert uitstel van belastingbetaling (beleggingsresultaten van pensioenfondsen zijn onbelast) de belastingbetaler een rentevoordeel op. Onze berekeningen voor het jaar 2000 laten zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Bij een relatief laag (verondersteld) reëel rendement op het pensioenvermogen komt de fiscale subsidie in termen van netto contante waarde uit op 7,7 mld euro (1,9 procent van het BBP). In 2001 neemt het fiscale voordeel van de omkeerregel af als gevolg van de invoering van het nieuwe belastingstelsel, maar daarna treedt weer een stijging op vanwege de oplopende pensioenpremië.

Trefwoorden

pensioenen, lijfrenten, omkeerregel, derving schatkist

1 Inleiding

De pensioenen staan sterk in de belangstelling. In diverse studies wordt aandacht besteed aan de houdbaarheid van het pensioenstelsel met het oog op de toenemende vergrijzing van de bevolking (Van Ewijk *et al.* 2000, Knaap *et al.* 2003). En zijn de (aanvullende) pensioenen nog wel veilig nu de dekkingsgraad van pensioenfondsen is afgenomen als gevolg van de forse daling van aandelenkoersen (Commissie Nationaal Pensioendebat 2002; Van Ewijk en Van de Ven 2002)? Ook over de fiscale behandeling van pensioenen is volop discussie. Om de opbouw van pensioenen te bevorderen wordt die opbouw fiscaal gefacilieerd. Voor de oudedagsvoorzieningen in de tweede en derde pijler geldt de zogeheten omkeerregel. Deze zorgt ervoor dat niet de pensioenaanspraken, maar de pensioenuitkeringen worden belast. De omkeerregel houdt in dat pensioenpremië aftrekbaar zijn en de uitgekeerde termijnen in de toekomst integraal belastbaar zijn onder de inkomstenbelasting. De latere belastingheffing vindt echter doorgaans plaats tegen een lager tarief dan waartegen de premieaftrek plaatsvond en bovendien levert het uitstel van belastingheffing de belastingbetaler een rentevoordeel op. Deze fiscale facilitering staat echter onder druk, althans in de marge. Zo is het lijfrenteregime de afgelopen jaren versoerd. Voorts heeft het kabinet-Balkenende II in het Hoofdlijnenakkoord aangekondigd de fiscale ondersteuning van prepensioenregelingen (en VUT) te willen afschaffen.¹

* De auteurs zijn verbonden aan de Universiteit Leiden, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Afdeling Economie.

¹ Tweede Kamer (2002-2003), 7 en de daarbij behorende Bijlage Financieel Kader, 23.

In dit artikel onderzoeken wij de kosten van de fiscale facilitatie van de pensioenen voor de schatkist. Daartoe bepalen we de directe budgettaire kosten van de premieaftrek (paragraaf 3) en schatten we de omvang van de fiscale claim op de toekomstige pensioenen (paragraaf 4). Vervolgens vergelijken we in paragraaf 5 de omkeerregel met de hoofdregel. Immers, het fiscale voordeel van pensioensparen hangt samen met de toepassing van de omkeerregel (premies zijn aftrekbaar, daarmee gekweekt rendement is onbelast, en de uitkeringen zijn belast) in plaats van de hoofdregel (aanspraak belast, uitkering vrij). Dit effect kan worden gekwantificeerd. Daaraan voorafgaand worden in paragraaf 2 eerst enkele karakteristieken van het pensioenstelsel en van de fiscale behandeling van pensioenen besproken. Het artikel sluit in paragraaf 6 af met conclusies.

2 Het Nederlandse pensioenstelsel

Het Nederlandse pensioenstelsel kent drie pijlers: (1) het basispensioen ofwel de AOW, (2) de aanvullende pensioenen die door werknemers en werkgevers zijn geregeld, en (3) de individuele opbouw en/of aanvulling van de oudedagvoorziening.

Het basispensioen voorziet op grond van een wettelijke volksverzekering in een gelijk pensioen voor alle ingezetenen op een niveau dat gerelateerd is aan het niveau van het wettelijk minimumniveau. Het basispensioen wordt gefinancierd via het omslagstelsel. Doordat de huidige werkende generatie de premies opbrengt voor de huidige AOW-uitkeringen (in de verwachting dat jongere generaties voor hen op latere leeftijd hetzelfde zullen doen) speelt bij het basispensioen de solidariteit tussen generaties een belangrijke rol.

Het overgrote deel van de werknemers (91 procent) heeft bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar naast de AOW-uitkering een aanvullend pensioen.² Deze aanvullende pensioenen worden gefinancierd via het kapitaaldeckingsstelsel. Iedereen die is aangesloten bij een pensioenfonds spaart in feite voor zijn eigen pensioen (equivalentie). Deelnemers bouwen hun aanvullend pensioen doorgaans op in veertig jaar. Na pensionering ontvangen zij gemiddeld gedurende ongeveer vijftien jaar pensioen. In internationaal perspectief heeft Nederland, naast het Verenigd Koninkrijk en Denemarken, een relatief groot deel van de toekomstige pensioenaanspraken met kapitaal afgedekt. Hierdoor lijken deze landen beter voorbereid op de vergrijzing dan andere landen.³

In Nederland is circa 56 procent van de aanvullende pensioenen in de tweede pijler gebaseerd op een eindloonregeling, waarbij de hoogte van het bruto pensioen afhangt van het brutoloon tegen het eind van de loopbaan. Minder vaak is sprake van een middelloonregeling (33 procent), waarbij de hoogte van het bruto pensioen afhangt van het gemiddelde brutoloon gedurende de loopbaan.⁴ Het middelloonstelsel is echter in opmars, mede als gevolg van de financiële problemen bij de pensioenfondsen.

Het sluitstuk van het pensioenstelsel wordt gevormd door de derde pijler. In de derde pijler heeft iedereen de mogelijkheid een individuele pensioenverzekering af te sluiten bij een verzekeraar. De uitkering van dergelijke verzekeringen kan worden gebruikt als aanvulling op het basispensioen en/of aanvullend bedrijfspensioen.

2 Dit cijfer heeft betrekking op 1997 en is afkomstig uit het onderzoek naar witte vlekken op pensioengebied. Zie Sociaal-Economische Raad (2000).

3 Zie verder het Rapport van de Commissie Nationaal Pensioendebat (2002).

4 Cijfers afkomstig van Van Ewijk en Van de Ven (2002).

Sinds 1 juli 1999 is de Wet fiscale behandeling pensioenen van kracht, beter bekend als het *Witteveenkader*. Deze wet bevat het kader waarbinnen het door de fiscus gefacilieerd ouderdomspensioen moet plaatsvinden. Het kader gaat uit van een maximale pensioenopbouw van 2 procent per jaar bij een eindloosregeling (2,25 procent bij een middelloodregeling). Zodoende kan in 35 jaar een pensioen van 70 procent van het eindloos worden opgebouwd. De totale pensioenopbouw is gemaximeerd op 100 procent van het eindloos. De vroegste leeftijd waarop het pensioen kan ingaan bedraagt 60 jaar (de zogeheten spilleeftijd). Er geldt een franchise in de opbouw, die gebaseerd is op 10/7 van de AOW voor ongehuwden. Voor prepensioenen geldt een apart fiscaal kader. Het gaat om een overgangsregeling die is gebonden aan de vervanging van VUT-regelingen.

Ook de pensioenopbouw in de derde pijler (lijfrenten) wordt traditioneel fiscaal ondersteund, hoewel het lijfrenteregime de afgelopen jaren soberder is geworden.⁵ Personen met een pensioentekort mogen dat fiscaal gefacilieerd aanvullen. Van een pensioentekort is meestal sprake wanneer het pensioen (inclusief de AOW) lager uitkomt dan zeventig procent van het eindloos. De komst van het nieuwe belastingstelsel heeft hier ten principale geen verandering in gebracht; wel zijn de bedragen die in aftrek kunnen worden gebracht beperkt.⁶ Tot voor kort gold (ook in het nieuwe belastingstelsel) een basisaftrek van 1.000 euro voor lijfrentepremies die *niet* werd getoetst aan een eventueel pensioentekort. Deze basisaftrek was al fors lager dan de zogenaamde eerste tranche in het oude belastingstelsel (2.804 euro in 2000) waarvoor ook geen toets gold. Maar met ingang van 2003 is de basisaftrek lijfrente afgeschaft en kunnen uitsluitend nog maar personen met een pensioentekort dat fiscaal gefacilieerd aanvullen. Dat maakt de uitvoering van de wet inzake de oudedagsvoorzieningen vanzelfsprekend een stuk lastiger, aangezien nu in *alle* gevallen een pensioentekort bij de fiscus moet worden aangetoond. Echter, het zicht van veel mensen op hun pensioenopbouw cq. pensioentekort blijkt erg gebrekkig.

3 Premieaftrek en budgettaire beslag

Pensioenopbouw via de tweede en derde pijler heeft in betrekkelijk korte tijd een grote vlucht genomen. Tabel 1 geeft een overzicht van de ontwikkeling van de omvang van de premieaftrek lijfrenten en de pensioenpremies in de periode 1990-2000 op basis van realisatiecijfers. Tevens bevat de tabel een schatting voor de jaren 2001 en 2003 (zie hierna).

De realisatiecijfers omtrent de *omvang* voor de premies voor lijfrenten (derde pijler) zijn afkomstig uit de CBS Inkomensstatistiek; de realisatiecijfers van de pensioenpremies zijn afkomstig van de Pensioen- & Verzekeringskamer. Anders dan voor de premies voor aanvullende pensioenen (tweede pijler), is in de CBS Inkomensstatistiek ook omvangrijke informatie beschikbaar over de *verdeling* van premies lijfrenten over inkomensgroepen. Hierdoor is het mogelijk om de polishouders van lijfrenten naar tariefschijf in te delen en zo de belastingvermindering en daarmee het directe budgettaire effect van de aftrekpost premies lijfrente – dat wil zeggen de derving voor de schatkist door de premieaftrek in dat jaar – te bepalen.⁷ Daartoe vermenigvuldigen we per gebruiker van deze aftrekpost het relevante marginale tarief met de toegepaste belastingaftrek en sommeren

5 Zie hierover uitgebreid: Tweede Kamer (1999-2000), 292-341 en Commissie Nationaal Pensioendebat (2002).

6 Dietvorst en Van Osch (2003), 18.

7 De analyse blijft beperkt tot de inkomstenbelasting; de vennootschapsbelasting (winst verzekeraars op lijfrentepolissen) blijft buiten beschouwing. Tevens blijft hier buiten beeld dat de pensioen- en lijfrente-uitkeringen in de toekomst zullen worden belast (daarover gaan de paragrafen 4 en 5).

dat over de gebruikers.⁸ De belastingvermindering is berekend op basis van het fiscale regime voor 1990-2000 (tarieven, schijfgrenzen, *et cetera*).

Helaas zijn over de verdeling van de pensioenpremies geen cijfers beschikbaar, hetgeen heeft te maken met het feit dat de pensioenpremies niet zichtbaar worden op de aangifte inkomstenbelasting, en dus ook niet in de CBS Inkomensstatistiek. Bij gebrek aan cijfers hanteren we voor de pensioenpremies een geschat afreken tarief dat circa 2 punten lager ligt dan voor premies lijfrenten is berekend.

Tabel 1. Ontwikkeling premies voor lijfrente en pensioenen, 1990-2003

	1990	1992	1995	1997	2000	2001*	2003*
Premieaftrek (x mld euro)							
Pensioen	4,9	6,2	7,7	8,1	10,9	12,8	18,8
Lijfrenten	1,5	1,3	2,0	2,7	4,0	4,0	3,3
Totaal	6,4	7,5	9,7	10,8	14,9	16,8	22,1
Marginaal afreken tarief premies							
Pensioen	49,6	51,6	49,9	46,9	44,6	42,6	43,2
Lijfrenten	51,7	53,7	52,0	49,0	46,7	44,7	45,3
Gewogen afreken tarief	50,0	52,0	50,0	47,5	45,1	43,1	43,5
Budgettaire effect premieaftrek (x mld euro)							
Pensioen	2,4	3,2	3,8	3,8	4,9	5,5	8,1
Lijfrenten	0,8	0,7	1,0	1,3	1,9	1,8	1,5
Totaal	3,2	3,9	4,8	5,1	6,7	7,2	9,6
Budgettaire effect premieaftrek (in % BBP)							
Pensioen	0,98%	1,20%	1,27%	1,18%	1,21%	1,27%	1,73%
Lijfrenten	0,31%	0,27%	0,33%	0,42%	0,46%	0,42%	0,32%
Totaal	1,29%	1,47%	1,60%	1,60%	1,67%	1,69%	2,05%

Toelichting en bronnen:

- Pensioenpremies 1990-2000: Pensioen- & Verzekeringskamer (2003). De cijfers hebben betrekking op het aanvullend ouderdomspensioen in de tweede pijler voor zover sprake is van de tussenkomst van een pensioenfonds.
- Premies lijfrente 1990-2000 (oude en nieuwe regeling): Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.).
- Het afreken tarief is het naar premieaftrek gewogen belastingtarief volgens de methode zoals omschreven in Caminada (2000). Voor pensioenpremies hanteren we steeds een iets lager afreken tarief dan voor premies lijfrenten is berekend.
- Schatting 2001 en 2003: eigen berekeningen op basis van realisatiecijfers 2000, een lager verwachte aftrek premies lijfrenten en hogere pensioenpremies conform het Centraal Economisch Plan 2003 (werkgeversdeel) van het Centraal Planbureau (2003). Ter bepaling van het marginale afreken tarief van de premies is gerekend met de tarieven en schijfgrenzen van 2001 en 2003.

Ontwikkeling pensioenpremies, 1990-2000

De omvang van de pensioenpremies is in de periode 1990-2000 ruim verdubbeld. In 1990 werd door werkgevers en werknemers 4,9 mld euro (2,0 procent van het BBP) aan premies voor aanvullende pensioenen gestort, oplopend tot 10,9 mld euro (2,7 procent van het BBP) in 2000. De belastingvermindering – het directe budgettaire effect – is in deze periode ook gestegen, zij het in verhouding minder snel, aangezien door het fiscale beleid de marginale belastingtarieven in de periode 1990-2000 zijn gedaald.

⁸ Bij die berekeningen is rekening gehouden met het zogeheten 'threshold-effect': belastingplichtigen kunnen door het toepassen van belastingaftrek in een lagere tariefschijf terechtkomen. Zie hierover Caminada en Goudswaard (1996).

Ontwikkeling premies lijfrente, 1990-2000

In de periode 1990-2000 is het aantal belastingplichtigen met premieaftrek lijfrenten snel gestegen, met name sinds 1992. Toen hebben 338.000 personen premieaftrek toegepast. In 1997 werd de grens van één miljoen belastingplichtigen gepasseerd, en in 2000 waren dat er al 1,486 miljoen. Het totale bedrag aan lijfrentepremieaftrek kende over de periode 1990-2000 een wisselend beloop. In de periode 1990-1995 is eerst een daling en daarna weer een forse stijging waar te nemen. Dit is het gevolg van de Brede Herwaardering in 1992, waarbij onder andere het maximaal aftrekbare bedrag werd verlaagd.⁹ Niettemin is de aftrek in de afgelopen 10 jaar verdrievoudigd: van 1,3 mld euro in 1990 tot 4,0 mld euro in 2000.

De derving voor de schatkist door de fiscale behandeling van de premies lijfrenten in 1990 bedraagt circa 0,8 mld euro (0,3 procent van het BBP) oplopend tot circa 1,9 mld euro (0,5 procent van het BBP) in 2000. Het door ons berekende gewogen aftrektarief van de premies lijfrenten is in deze periode overigens gedaald van 51,7 procent in 1990 tot 46,7 procent in 2000.¹⁰

Schatting voor 2001 en 2003

De premieaftrek en het budgettaire beslag van de pensioenpremies (tweede en derde pijler) zijn ook geschat voor de jaren 2001 en 2003. Daarbij is wat betreft de belastingtarieven en pensioen- en lijfrentepremies uitgegaan van de situatie voor het jaar 2001 respectievelijk 2003. Door de invoering van de Inkomstenbelasting 2001 zijn de tarieven, die van belang zijn voor de naar marginale tarieven gewogen afreken-tarieven van de premieaftrek, gedaald. Partieel gezien daalt door deze fiscale stelselwijziging de budgettaire derving van de pensioenpremies. Daarnaast is het lijfrenteregime versoberd, hetgeen tot uitdrukking komt in de lagere premieaftrek voor 2003 ten opzichte van 2000. Daar staat echter tegenover dat de premies voor de aanvullende pensioenen sinds 2000 fors zijn gestegen.

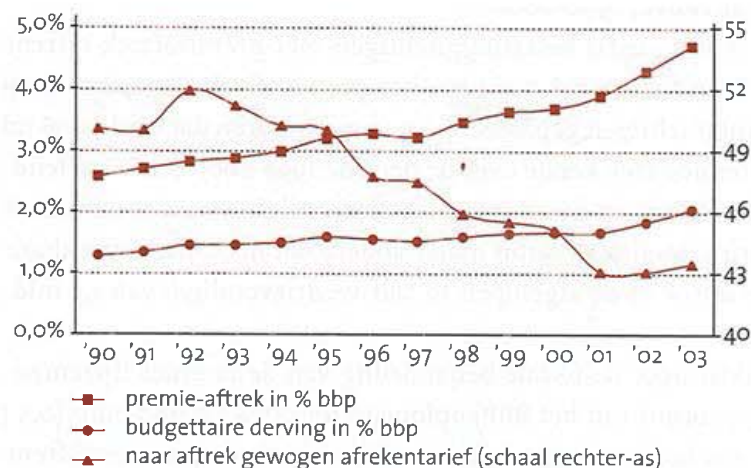
Per saldo overheerst de stijging van de pensioenpremies en stijgt de budgettaire derving door de premieaftrek. Onze schatting voor 2003 komt uit op een premieaftrek van 22,1 mld euro (4,7 procent van het BBP) die tegen een gewogen tarief van 43,5 procent wordt afgerekend, hetgeen een budgettaire derving impliceert van 9,6 mld euro (2,0 procent van het BBP).

Figuur 1 vat de belangrijkste resultaten samen.

⁹ In tabel 1 zijn de lijfrentepremies die betrekking hebben op de oude regeling en de nieuwe regeling samengenomen. Bij de oude regeling gaat het om lijfrentepolissen die voor 16 oktober 1990 zijn afgesloten; bij de nieuwe regeling gaat het om betaalde premies lijfrenten die sinds de Brede Herwaardering voor aftrek in aanmerking komen.

¹⁰ Uit een verschillenanalyse voor de periode 1990-2000 blijkt dat met name de midden- en hogere inkomens – die zich bevinden in het zesde, zevende, achtste en negende deciel – in toenemende mate gebruik zijn gaan maken van lijfrenten. Hierdoor zijn de relatieve verhoudingen (aandelen) minder scheef geworden. Zo daalde het aandeel voor de topinkomens in de totale aftrek van 76 procent in 1990 tot 52 procent in 2000. Hierdoor is het gewogen afreken-tarief van de aftrekpost premies lijfrenten in de periode 1990-2000 teruggelopen. Overigens is deze teruggang nog enigszins gemitigeerd doordat in deze periode steeds minder belastingplichtigen belast werden tegen het toptarief.

Figuur 1. Ontwikkeling aftrek premies voor lijfrente en pensioenen, 1990-2003



Bron en toelichting: zie onder tabel 1.

4 Belastingclaim op pensioenen

In de vorige paragraaf is het directe budgettaire effect bepaald van de aftrek pensioenpremies en premies lijfrente. Maar de omkeerregel impliceert dat de pensioenen die met deze premies en de gerealiseerde beleggingsopbrengsten worden opgebouwd te zijner tijd belast worden. Thans ligt een fors vermogen opgepot bij pensioenfondsen en levensverzekeraars dat pas bij uitkering zal worden belast. Met andere woorden, er ligt een forse claim van de fiscus op toekomstige, nog niet gerealiseerde pensioenuitkeringen. Om welk totaalbedrag het gaat is niet precies vast te stellen. Niettemin kan wel een benadering worden gemaakt om te bepalen wat de toekomstige belastingclaim van de overheid zal zijn op recent in aftrek gebrachte pensioenpremies en premies lijfrenten.

De omvang van de fiscale claim kan worden benaderd door uit te gaan van het bedrag dat in 2000 aan aanvullende pensioenpremie en lijfrentepremie in aftrek is gebracht: respectievelijk 10,9 en 4,0 mld euro (zie tabel 1). Pensioencontracten en lijfrenten kennen verschillende termijnen. Onbekend is op welke termijn de in 2000 gestorte premies tot uitkering zullen komen. Derhalve wordt de berekening uitgevoerd met verschillende gemiddelde looptijden. Alle bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren zijn steeds vergelijkbaar gemaakt in termen van netto contante waarden door een rekenrente van 3 procent toe te passen (gelijk aan de wettelijke rekenrente voor lijfrenten).

Ter illustratie van de methode gaan we in eerste instantie uit van een reële vermogensgroei van 5 procent per jaar. In dat geval zal, gemeten over een periode van 15 jaar, het in 2000 gestorte kapitaal zijn aangegroeid tot 31,0 mld euro (waarbij geen rekening is gehouden met beheerskosten en dergelijke). Dit pensioenvermogen komt ten goede aan de polishouders in de vorm van pensioen- en lijfrente-uitkeringen. Daarbij rekenen we eerst met 12 jaartermijnen van 2,6 mld euro, aangezien de gemiddelde leeftijd bij overlijden 77 jaar is. Bij een gemiddeld belastingtarief van 25 procent over aanvullende pensioenuitkeringen is daarover dan in totaal 7,7 mld euro aan belasting verschuldigd.¹¹ In euro's van 2000 (in termen van netto contante waarde) gaat het derhalve om een belastingclaim van 4,2 mld euro.

¹¹ Ook het CPB rekent voor dit doel met 25 procent. Zie Besseling en Bovenberg (1998), 8.

Dit resultaat is vanzelfsprekend beïnvloed door de gehanteerde veronderstellingen ten aanzien van het rendement en de termijnen. Tabel 2 laat zien in welke mate de toekomstige belastingclaim van de overheid op in 2000 in aftrek gebrachte pensioenpremies en premies lijfrenten gevoelig is voor de gehanteerde veronderstellingen.

Tabel 2. Belastingclaim op in 2000 gestorte pensioenpremies en lijfrentepremies: gevoeligheidsanalyse

	Reëel rendement 7%	Reëel rendement 5%	Reëel rendement 3%
Aangroeiperiode pensioenvermogen 15 jaar			
<i>Aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	5,8	4,4	3,3
12 jaar	5,6	4,2	3,2
14 jaar	5,5	4,1	3,1
Aangroeiperiode pensioenvermogen 22,5 jaar			
<i>Aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	7,7	5,0	3,3
12 jaar	7,5	4,9	3,2
14 jaar	7,3	4,8	3,1
Aangroeiperiode pensioenvermogen 30 jaar			
<i>Aantal termijnen pensioenuitkering</i>			
10 jaar	10,3	5,8	3,3
12 jaar	10,0	5,7	3,1
14 jaar	9,7	5,5	3,1

Toelichting: Alle bedragen x mld euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent.

Bron: eigen berekeningen

De omvang van de belastingclaim blijkt vooral afhankelijk van de reële aangroei van het pensioenvermogen (beleggingsrendement) en de lengte van de aangroeiperiode voordat het in 2000 gestorte kapitaal tot uitkering zal komen, en in veel mindere mate van het aantal jaren dat het pensioen wordt uitgekeerd.

5 Omkeerregel versus hoofdregel¹²

Het fiscale voordeel van pensioensparen hangt samen met de toepassing van de omkeerregel (premies zijn aftrekbaar, daarmee gekweekt rendement is onbelast, en de uitkeringen zijn belast) in plaats van de hoofdregel (aanspraak belast, uitkering vrij). Dit effect kan worden gekwantificeerd. Eerder is hier onderzoek naar verricht door Besseling en Bovenberg (1998). Wij hanteren een iets andere rekenmethode, die als volgt kan worden toegelicht.¹³ Het via de tweede en derde pijler opgebouwde pensioenvermogen bestaat uit twee componenten: de gestorte pensioenpremies en de

¹² In dit artikel wordt geen onderscheid gemaakt naar de rechtspersoon die de lijfrentepolissen aanbiedt (pensioenfondsen of verzekeraars). In het verlengde hiervan blijft de analyse beperkt tot de inkomstenbelasting; de vennootschapsbelasting blijft buiten beschouwing.

¹³ Gebaseerd op de rekenmethode die is beschreven in Bijlage 6 van de kabinetsnota *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, Tweede Kamer (1997-1998). Uitgangspunt aldaar is een microanalyse, maar wij maken direct de vertaalslag naar het macrototaal. Zie verder het onderzoek van Caminada (2000).

vermogensaangroei. Bij toepassing van de hoofdregel zou over deze twee componenten jaarlijks ten tijde van de opbouw belasting en premies volksverzekeringen worden geheven. Bij toepassing van de omkeerregel vindt heffing pas plaats over de uitkeringen, in veel gevallen na het 65-ste levensjaar. Dit betekent dat het voordeel van het toepassen van de omkeerregel twee aspecten kent:

- (a) het verschil in het marginale belastingtarief vanwege de tariefprogressie en omdat 65-plussers geen premies AOW verschuldigd zijn; en
- (b) door het latere moment van belastingbetaling bij toepassing van de omkeerregel is sprake van een rentevoordeel voor de belastingbetaler.

Tabel 3 vat de resultaten van een tentatieve rekenexercitie samen. Uitgangspunt is wederom het bedrag dat in 2000 aan pensioenpremies (10,9 mld euro) en aan lijfrentepremies in aftrek is gebracht (4,0 mld euro). Aangezien de in 2000 afgesloten pensioencontracten en lijfrenten verschillende termijnen kennen, wordt de berekening uitgevoerd voor verschillende looptijden. Het maakt immers nogal verschil of bijvoorbeeld wordt gerekend met een looptijd van 15 of van 30 jaar, omdat een later moment van belastingheffing een steeds groter rentevoordeel tot gevolg heeft bij toepassing van de omkeerregel.

Er is een aantal veronderstellingen gehanteerd. Zo gaan we er gemakshalve van uit dat het opgebouwde vermogen vanaf het 65-ste jaar tot uitkering komt en dat het opgebouwde vermogen volledig ten goede komt aan premiebetalers in de vorm van uitkering.¹⁴ De gemiddelde leeftijd bij overlijden is 77 jaar. Ten slotte zijn nog gegevens nodig over de belastingtarieven. Het naar lijfrentepremie gewogen marginale afreken tarief van belastingplichtigen bedroeg in 2000 circa 46,7 procent (zie tabel 1). Voor pensioenpremies hanteren we een iets lager marginaal afreken tarief (44,6 procent). Na het 65-ste jaar valt deze groep premiebetalers – bij veronderstelling conform de huidige verdeling op basis van de CBS Inkomensstatistiek – voor 80 procent met hun inkomen in de eerste of tweede schijf, voor het 15 procent in het derde schijftarief en voor het restant in het vierde schijftarief. Dat levert een gewogen seniorentarief op van circa 25 procent.

De verschuldigde belasting is berekend bij toepassing van de hoofdregel en bij toepassing van de huidige omkeerregel. Bij toepassing van de hoofdregel zouden over de gestorte pensioen- en lijfrentepremies en vermogensaangroei jaarlijks ten tijde van de opbouw belasting en premies volksverzekeringen worden geheven. Bij toepassing van de omkeerregel vindt heffing pas plaats over de uitkeringen. Aldus kan het structurele budgettaire effect in termen van netto contante waarde worden berekend van toepassing van de omkeerregel en van de hoofdregel. Daarbij is geen rekening gehouden met de mogelijke gedragseffecten van invoering van de hoofdregel. Het verschil tussen de belastingopbrengst bij toepassing van de hoofdregel en bij toepassing van de omkeerregel noemen we het fiscale voordeel van de omkeerregel. Tabel 3 laat een aantal varianten zien.

¹⁴ Overigens wordt niet 100 procent van de gestorte premie ingelegd voor particuliere pensioenopbouw; een deel geldt als tegemoetkoming in de door de verzekeraar gemaakte kosten. Voorts wordt bij het bepalen van de pensioenuitkering uitgegaan van het bedrag zonder verdere renteaangroei. Reden: ook bij toepassing van de hoofdregel zou de renteaangroei na het 65-ste jaar op enigerlei wijze belast moeten worden. Verondersteld is dat de belastbaarheid van de renteaangroei na het 65-ste jaar niet anders is bij toepassing van de hoofdregel dan bij toepassing van de omkeerregel.

Tabel 3. Mate van fiscaal voordeel door toepassing van de omkeerregel bij pensioenen in de tweede en derde pijler

	Reëel rendement 5%		Reëel rendement 3%	
Looptijd 30 jaar	<i>Lopende euro's</i>		<i>Lopende euro's</i>	
Opgebouwd vermogen = uitkering	64,4		36,2	
– w.o.: premie-inleg	14,9		14,4	
– w.o.: vermogensaan groei	49,5		21,3	
	<i>Lopende euro's</i>	<i>Idem in NCW</i>	<i>Lopende euro's</i>	<i>Idem in NCW</i>
Belasting hoofdregel (a)	29,0	19,6	16,3	12,4
Belasting omkeerregel (b)	16,1	5,7	9,0	3,2
Fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	–	+14,0	–	+9,2
– w.o.: door laag seniorentarief	–	+4,6	–	+2,5
– w.o.: door rentevoordeel	–	+9,4	–	+6,7
Looptijd 22,5 jaar	<i>Lopende euro's</i>		<i>Lopende euro's</i>	
Opgebouwd vermogen = uitkering	44,7		29,0	
– w.o.: premie-inleg	14,9		14,9	
– w.o.: vermogensaan groei	29,8		14,1	
	<i>Lopende euro's</i>	<i>Idem in NCW</i>	<i>Lopende euro's</i>	<i>Idem in NCW</i>
Belasting hoofdregel (a)	20,1	15,6	13,1	10,9
Belasting omkeerregel (b)	11,2	4,9	7,2	3,2
Fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	–	+10,7	–	+7,7
– w.o.: door laag seniorentarief	–	+3,9	–	+2,5
– w.o.: door rentevoordeel	–	+6,8	–	+5,2
Looptijd 15 jaar	<i>Lopende euro's</i>		<i>Lopende euro's</i>	
Opgebouwd vermogen = uitkering	31,0		23,2	
– w.o.: premie-inleg	14,9		14,9	
– w.o.: vermogensaan groei	16,1		8,3	
	<i>Lopende euro's</i>	<i>Idem in NCW</i>	<i>Lopende euro's</i>	<i>Idem in NCW</i>
Belasting hoofdregel	14,0	12,1	10,5	9,5
Belasting omkeerregel	7,7	4,2	5,8	3,2
Fiscaal voordeel omkeerregel (a-b)	–	+7,9	–	+6,3
– w.o.: door laag seniorentarief	–	+3,4	–	+2,6
– w.o.: door rentevoordeel	–	+4,5	–	+3,7

Toelichting: Alle bedragen x mld euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent.

Bron: eigen berekeningen

Reëel rendement

Bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent bedraagt de feitelijk betaalde belasting en premie – in termen van netto contante waarde, en gemeten over een dertigjaarsperiode – bij toepassing van de omkeerregel 3,2 mld euro, terwijl bij toepassing van de hoofdregel 12,4 mld euro zou zijn betaald. De feitelijk betaalde belasting bedraagt dus slechts 26 procent van wat bij toepassing van de hoofdregel zou zijn verschuldigd. Met andere woorden, toepassing van de omkeerregel bij pensioenen en lijfrenten levert de belastingbetaler een fiscaal voordeel op van 9,2 mld euro (in termen van netto contante waarde).¹⁵

¹⁵ We hebben contant gemaakt tegen een (reken)rente van 3 procent. Nadere analyse wijst uit dat het resultaat weinig gevoelig is voor de gehanteerde rentevoet.

Bij een hoger reëel rendement neemt het fiscale voordeel verder toe. In het geval van 5 procent reëel rendement bedraagt de feitelijk betaalde belasting en premie – gemeten over een dertigjaarsperiode – bij toepassing van de omkeerregel 5,7 mld euro. Bij toepassing van de hoofdregel zou 19,6 mld euro zijn betaald. Toepassing van de omkeerregel levert in dit geval een fiscaal voordeel op van 14,0 mld euro.

Looptijd

Onbekend is op welke termijn de in 2000 gestorte pensioen- en lijfrentepremies tot uitkering zullen komen. Vanzelfsprekend kan gedurende een langere looptijd meer pensioenvermogen worden opgebouwd. Daardoor stijgt ook het voordeel van belastinguitstel (rentevoordeel). Bij een reëel rendement van 3 procent levert de toepassing van de omkeerregel bij pensioenen en lijfrenten – gemeten over een vijftienjaarsperiode – ‘slechts’ een fiscaal voordeel op van 6,0 mld euro (in termen van netto contante waarden) ten opzichte van de hoofdregel. Verdubbeling van de looptijd van 15 tot 30 jaar genereert een additionele vermogensaan groei van 13,0 mld euro (21,3 minus 8,3 mld; lopende euro's). Die vermogensaan groei blijft tijdens de opbouwperiode van het pensioenvermogen onder het huidige regime van de omkeerregel onbelast. Bovendien zal de daaruit voortvloeiende hogere jaarlijkse uitkering slechts tegen het relatief lage seniorentarief worden belast. Met andere woorden, het fiscale voordeel van pensioensparen neemt toe naarmate lijfrenteverzekeringen en pensioenregelingen een langere looptijd kennen alvorens ze tot uitkering komen.

Fiscaal voordeel 1990-2000

De berekeningen voor het jaar 2000 laten zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Structureel zou de fiscale subsidie op pensioensparen bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent en een looptijd van 22,5 jaar in termen van netto contante waarde uitkomen op ongeveer 7,7 mld euro (1,9 procent BBP). Deze uitkomst is redelijk vergelijkbaar met het resultaat van het eerder genoemde onderzoek van Besseling en Bovenberg (1998).¹⁶ Bij een reëel rendement van 5 procent loopt de fiscale subsidie op pensioensparen verder op tot 10,7 mld euro (2,7 procent BBP).

Figuur 2 toont de schattingen voor alle jaren in de periode 1990-2000, op dezelfde wijze berekend als hierboven voor het jaar 2000 is toegelicht. Het fiscale voordeel op pensioensparen is steeds uitgedrukt in procenten van het BBP. Dit voordeel is in de onderhavige periode met 24 procent toegenomen. In het geval van 3 procent rendement steeg het voordeel van 1,5 naar 1,9 procent van het BBP; indien wordt gerekend met 5 procent rendement is het fiscale voordeel gestegen van 2,2 procent in 1990 tot 2,7 procent van het BBP in 2000.

Schatting voor 2001-2003

In de analyse is wat betreft de belastingtarieven en pensioen- en lijfrentepremies uitgegaan van de situatie voor het jaar 2000. Echter, onder het nieuwe fiscale regime (IB 2001) zou de aanwas van vermogen – bij toepassing van de hoofdregel – lager moeten worden belast (30 procent vermo-

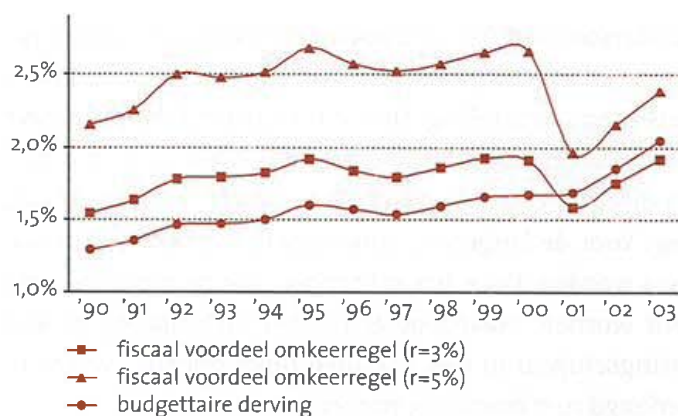
¹⁶ Besseling en Bovenberg (1998, 14) berekenen een fiscale subsidie van 12 mld gulden (5,4 mld euro), maar zij rekenen met iets lagere premies en lagere belastingtarieven. Zij geven als vuistregel dat de fiscale subsidie ongeveer overeenkomt met het directe belastingvoordeel van de premieaftrek. Met andere woorden, de belastingclaim op de uitkeringen wordt geneutraliseerd door het *niet* belasten van het rendement. Onze berekening van de fiscale subsidie valt iets hoger uit dan het belastingvoordeel van de premie-aftrek (7,7 versus 6,7 mld euro), maar dat resultaat is met name afhankelijk van de belastingtarieven en de veronderstelde rendementen en looptijd.

gensrendementsheffing) dan nog in 2000 het geval was. Ook de overige tarieven, die van belang zijn voor de premieaftrek en de belasting van de uitkering, zijn gedaald. Partieel gezien daalt door deze stelselwijziging het fiscale voordeel van de omkeerregel. Daar staat echter tegenover dat de premies voor pensioenen en lijfrenten sinds 2000 fors zijn gestegen. Hoewel het per saldo fiscale voordeel op pensioensparen pas kan worden berekend indien de realisatiecijfers voor de jaren vanaf 2001 beschikbaar komen, kan thans wel een globale schatting van het fiscale voordeel op pensioensparen onder het nieuwe fiscale regime worden gemaakt.

Figuur 2 toont ook de schattingen voor de jaren 2001-2003 (wederom op dezelfde wijze berekend als hierboven voor het jaar 2000 is toegelicht). Als gevolg van de invoering van het nieuwe fiscale regime in 2001 daalt de fiscale subsidie op pensioensparen. Daarna treedt echter weer een stijging op. Per saldo is het trendmatige effect van de hogere premie-inleg van pensioenen van de afgelopen jaren kwantitatief van groter belang dan het (eenmalige) effect van de lagere tarieven onder de Inkomstenbelasting 2001.

In 2003 bedraagt het fiscale voordeel van de omkeerregel 9,0 mld euro (1,9 procent BBP). Bij een reëel rendement van 5 procent loopt het bedrag verder op tot 10,7 mld euro (2,4 procent BBP); zie figuur 2. Overigens valt op dat de aldus berekende fiscale subsidie door toepassing van de omkeerregel doorgaans per saldo hoger uitvalt dan het directe budgettaire effect van de premieaftrek; dit met uitzondering van de jaren 2001 tot en met 2003 (bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent).

Figuur 2. Direct budgettair effect premieaftrek lijfrenten en pensioenen versus fiscaal voordeel door toepassing van de omkeerregel, 1990-2003 (% BBP)



Toelichting: Alle bedragen x mld euro in netto contante waarde, waardoor de bedragen die betrekking hebben op verschillende jaren vergelijkbaar zijn gemaakt; er is gerekend met een rekenrente van 3 procent. Bij de berekeningen is uitgegaan van een looptijd van pensioenopbouw van 22,5 jaar, het opgebouwde vermogen komt vanaf het 65-ste jaar tot uitkering en het opgebouwde vermogen komt volledig ten goede aan premiebetalers in de vorm van uitkering. De gemiddelde leeftijd bij overlijden is 77 jaar. Er is gerekend met een reële aangroei van het pensioenvermogen van 3 en 5 procent per jaar. Uitkeringen van senioren worden onder de omkeerregel tegen 25 procent belast. De vermogensaanwas onder de hoofdregel wordt belast: in de periode 1990-2000 tegen het naar lijfrentepremie en pensioenpremie gewogen marginale afreken tarief van belastingplichtigen en vanaf 2001 tegen 30 procent (vermogensrendementsheffing).

Bron: eigen berekeningen

6 Conclusie

Pensioensparen in Nederland is fiscaal aantrekkelijk. Door de aftrek van pensioen- en lijfrentepremies derft de schatkist jaarlijks flinke bedragen en die bedragen zijn de afgelopen jaren fors toegenomen. In 1990 beliep het directe budgettaire effect van de totale premieaftrek in de tweede en derde pijler nog 3,2 mld euro (1,3 procent van het BBP), in 2003 gaat het naar schatting om een bedrag van 9,6 mld euro (2,1 procent BBP). Voor de komende jaren kan gezien de oplopende pensioenpremies een verdere stijging worden verwacht, hoewel het schrappen van de aftrekbaarheid van de premies voor het prepensioen en de versobering van het lijfrenteregime tegenwicht bieden.

Tegenover de premieaftrek staat dat de pensioenen en lijfrentes, die in de toekomst tot uitkering komen, belast worden. Er ligt dus een claim van de fiscus op de toekomstige uitkeringen. Op de in het jaar 2000 gestorte premies ligt volgens onze berekeningen bijvoorbeeld een claim van 3 tot 5 mld euro (in termen van netto contante waarde).

Pensioeninkomens worden echter veelal tegen een relatief laag tarief belast, omdat 65-plussers geen AOW-premie betalen. Daarnaast levert de uitstel van belastingbetaling (beleggingsresultaten van pensioenfondsen zijn onbelast) een rentevoordeel op. Een berekening voor het jaar 2000 laat zien dat de omkeerregel per saldo een forse derving voor de schatkist tot gevolg heeft. Structureel zou de fiscale subsidie op pensioensparen bij een reëel rendement op het pensioenvermogen van 3 procent en een looptijd van 22,5 jaar in termen van netto contante waarde uitkomen op ongeveer 7,7 mld euro ofwel 1,9 procent van het BBP. Bij een reëel rendement van 5 procent loopt het fiscale voordeel verder op tot 2,7 procent van het BBP. In 2001 neemt het fiscale voordeel van de omkeerregel af als gevolg van de invoering van het nieuwe belastingstelsel, maar daarna treedt weer een stijging op.

Wij concluderen dat de fiscale ondersteuning van pensioenen een kostbare zaak is geworden voor de overheid. Het gaat inmiddels om één van de grootste 'uitgavenposten'. Niettemin verdient het afschaffen van de omkeerregel thans geen aanbeveling. De toch al aanzienlijke problemen bij de pensioenfinanciering zouden verder worden versterkt. Daarnaast vereist het in de tijd naar voren halen van de belastingopbrengst extra discipline van de overheid ten aanzien van het budgettaire beleid in een vergrijzende samenleving. Voor de langere termijn zou invoering van de hoofdregel naar ons oordeel wel overwogen kunnen worden. Door het schrappen van de omkeerregel zou een forse grondslagverbreding gerealiseerd worden, waardoor een flinke tariefdaling mogelijk zou worden. De tarieven van de vier belastingschijven in box 1 zouden bijvoorbeeld – *ceteris paribus* – budgettair neutraal kunnen worden verlaagd met ruwweg 5 procentpunten.

Literatuur

- Besseling, P.J., en A.L. Bovenberg (1998), *Fiscale behandeling van pensioenbesparingen in discussie*, CPB Werkdocument 100, Den Haag: CPB
- Caminada, K. (2000), Pensioenopbouw via de derde pijler. Beschrijving van de ontwikkeling, omvang en verdeling van premies lijfrenten volgens de Inkomensstatistiek, *Department of Economics Research Memorandum 2000.01*, Leiden: Universiteit Leiden
- Caminada, K., en K.P. Goudswaard (1996), Progression and Revenue Effects of Income Tax Reform, *International Tax and Public Finance*, 3(1), 57-66
- Centraal Bureau voor de Statistiek (z.j.), *Data personele inkomensverdeling 1990-2000* (CBS Inkomenspanelonderzoek; IPO), te raadplegen op de website van het CBS (www.cbs.nl) via Statline, de elektronische databank van het CBS
- Centraal Planbureau (2003), *Centraal Economisch Plan 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers

- Commissie Nationaal Pensioendebat (2002), *Zorgen over morgen, Rapport van de Commissie Nationaal Pensioendebat*, Den Haag: Verbond van Verzekeraars
- Dietvorst, G.J.B., en A.E.M. van Osch (2003), *Lijfrenten*, tweede, geheel herziene druk, FED Fiscale Brochures, Deventer: Kluwer
- Ewijk, C. van, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven, and E. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Ewijk, C. van, en M. van de Ven (2002), Pensioenvermogen vanuit macro-perspectief, in R.J.M. Alesie, P.J.A. van Els en L.H. Hoogduin (red.), *De rol van het vermogen in de economie*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Amsterdam: BNG, 57-86
- Knaap, T., A.L. Bovenberg, L.J.H. Bettendorf, en D.P. Broer (2003), *Vergrijzing, aanvullende pensioenen en de Nederlandse economie*, Studies in Economic Policy 9, Rotterdam: OCFEB
- Pensioen- & Verzekeringskamer (2003), *Kerntabellen pensioenfondsen 2001* (te raadplegen via <http://www.pvk.nl>)
- Sociaal-Economische Raad (2000), *Pensioenkaart Nederland. Stand van zaken 1999 en vergelijking met de pensioenkaart Nederland van 1987*, Den Haag: SER
- Tweede Kamer (1997-1998), *Belastingen in de 21e eeuw. Een verkenning*, 25 810, nr. 2
- Tweede Kamer (1999-2000), *Nota naar aanleiding van het verslag Wet IB2001 (Belastingherziening 2001)*, 26 727, nr. 7
- Tweede Kamer (2002-2003), *Kabinetscrisis en -formatie. Brief van de informateurs* ("Meedoen, meer werk en minder regels", Hoofdlijnenakkoord voor het kabinet CDA, VVD, D66), 28 637, nr. 19

Opties voor een andere aansturing en financiering van het lokale veiligheidsbeleid

P.J.C.M. van den Berg, C.J.W. Wilmer en N.A.C. Schilder*

Samenvatting

Veiligheid staat hoog op de Nederlandse politieke agenda. Dit is een gevolg van het feit dat veel burgers zich in toenemende mate onveilig voelen. De criminaliteit en overlast die zich voordoen op lokaal niveau leiden tot onrust en onvrede. Van overheidswege is de lokale overheid hier als eerste aan zet. Bij de invulling en uitvoering van het lokale veiligheidsbeleid doet zich echter de vraag voor in hoeverre het Rijk de lokale overheid in staat stelt deze rol goed te vervullen. Het Rijk is immers in de Nederlandse context de belangrijkste financier van het lokale veiligheidsbeleid en stelt bevoegdheden vast die bepalen wat de mogelijkheden zijn van het lokale bestuur ten opzichte van andere partijen in het lokale veiligheidsbeleid. De vraag kan gesteld worden of de manier waarop dat nu gebeurt de lokale overheid voldoende ruimte biedt tot het vervullen van een regierol.

Een nadere bestudering van de aansturing en financiering van het lokale veiligheidsbeleid leert dat de regierol die de lokale overheid vervult een zeer betrekkelijke is. Andere belangrijke partijen als politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur kennen hun eigen besturingsstructuur en financiering. Ten aanzien van de financiële middelen voor lokale veiligheid die rechtstreeks ten goede komen aan lokale overheden gelden ook een aantal beperkingen in de sfeer van de voorwaarden die gesteld worden door het Rijk. In dit artikel worden een aantal mogelijkheden geschetst om de positie van de lokale overheid te versterken die de doelmatigheid van het lokale veiligheidsbeleid ten goede kunnen komen. Daarbij is met name gekeken naar de aansturing en financiering van de politie en de wijze waarop specifieke middelen voor lokaal veiligheidsbeleid ter beschikking worden gesteld.

Trefwoorden

lokaal veiligheidsbeleid, aansturing, financiering, politiestelsel, specifieke middelen

1 Inleiding

“Moet de gemeente meer greep krijgen op het lokaal veiligheidsbeleid en wat is daarvoor nodig?” Deze vraag werd voorgelegd tijdens het door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën op 26 juni 2003 georganiseerde symposium ‘Lokaal Veiligheidsbeleid’. In dit artikel wordt naar een antwoord op deze vraag gezocht vanuit het perspectief van de aansturing en de financiering vanuit het Rijk. Dit perspectief is belangrijk omdat het Rijk bevoegdheden van partijen ten aanzien van veiligheid vastlegt, en het de belangrijkste financier is van maatregelen die moeten zorgen voor veiligheid op lokaal niveau. Daarmee stuurt het Rijk de verschillende partijen die betrokken zijn bij het lokale veiligheidsbeleid. De vraag kan gesteld worden of dat nu op een doelmatige manier

* De auteurs zijn als directeur respectievelijk inspecteur verbonden aan het Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën. Het artikel is gebaseerd op een inleiding van Peter van den Berg tijdens het door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën georganiseerde symposium ‘Lokaal Veiligheidsbeleid’ (27 juni 2003).

gebeurt, of dat er mogelijkheden zijn voor verbetering. Om hier een antwoord op te kunnen geven wordt in dit artikel gekeken naar de belangrijkste knelpunten die zich nu voordoen in de huidige sturingsrelaties rondom het lokale veiligheidsbeleid en de gevolgen daarvan voor de doelmatigheid (paragraaf 4). Vanuit inzicht in de knelpunten worden in paragraaf 5 een aantal mogelijke oplossingen behandeld, met speciale aandacht voor de politie en specifieke middelen voor sociale veiligheid. Voordat knelpunten en mogelijke oplossingen worden besproken wordt echter in paragraaf 2 eerst ingegaan op de vraag wat lokaal veiligheidsbeleid precies is en in paragraaf 3 de vraag op welke aspecten de doelmatigheid zou moeten worden beoordeeld. Paragraaf 6 sluit het artikel af met conclusies.

2 Lokaal veiligheidsbeleid nu

2.1 Begripsbepaling

Wat is lokaal veiligheidsbeleid? Wie de beleidsstukken en onderzoeksrapporten erop naslaat, komt niet echt een mooie, afbakenende definitie tegen. Wel uitspraken als “De spilfunctie in het veiligheidsbeleid ligt bij de lokale overheid”, een functie die zich zou moeten vertalen in de regisserende rol van ‘de gemeente’.¹ De centrale rol van de gemeente wordt ook benadrukt door andere partijen die een belangrijke rol spelen bij veiligheid op lokaal niveau. Onlangs meldde bijvoorbeeld de voorzitter van het College van Procureur-Generaals De Wijkerslooth in een interview: “Binnen het OM (Openbaar Ministerie, red.) wordt wel eens gedacht dat wij verantwoordelijk zijn voor dé veiligheid in een stad. Dat is niet zo. Het OM heeft de taak daaraan bij te dragen, maar het is de gemeente die verantwoordelijk is.”²

In zijn advies met bestuurlijke modellen voor veiligheidsregio's somt de Raad voor het openbaar bestuur onder het kopje ‘lokale veiligheidszorg’ de expliciete verantwoordelijkheid van gemeenten voor de volgende taken op: vraagstukken van openbare orde, preventie en handhaving, sociale veiligheid en lokale brandweezorg. Daarnaast wijst de Raad op de eigen wettelijke verantwoordelijkheid van de burgemeester voor de openbare orde.³

De classificatie ‘regisserende rol’ die aan de gemeente wordt toegekend impliceert niet alleen dat de gemeente een centrale partij is, maar ook dat de gemeente afhankelijk is van andere partijen waarmee moet worden samengewerkt en die moeten worden gemobiliseerd: politie, brandweer, openbaar ministerie, scholen, woningcorporaties, bedrijfsleven, winkels en de horeca, reclassering, de kinderbescherming en de instellingen voor jeugdzorg. De vele partijen die hier zijn genoemd maken duidelijk dat ‘veiligheid’ een zeer breed begrip is. In recente jaren is in aansluiting hierop vaak gesproken van ‘integraal veiligheidsbeleid’. Met dit begrip wordt benadrukt dat alle aspecten van veiligheid in samenhang met elkaar moeten worden gezien en aangepakt. Een nadeel van deze brede benadering is dat deze niet leidt tot duidelijke prioriteiten binnen het hele terrein van veiligheid, bijvoorbeeld met betrekking tot problemen die door de burger als urgent worden ervaren, zoals criminaliteit en overlast. Dit laatste omvat vernielingen, winkeldiefstal, fietsendiefstal, kleine geweldsdelicten, graffiti, afval op straat en andere vormen van verloedering van de woonomgeving.

1 Zie bijvoorbeeld het *Integraal Veiligheidsprogramma*, dat is uitgebracht door het tweede kabinet-Kok in juni 1999 (Tweede Kamer 1998-1999), 43 e.v.

2 Zie *De Volkskrant* van 17 mei 2003.

3 Raad voor het openbaar bestuur (2003), 48.

In aansluiting op deze door de burger als urgent ervaren problemen kent het in oktober 2002 verschenen Veiligheidsprogramma "Naar een veiliger samenleving" als centrale thema vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte. In dit artikel wordt deze afbakening van veiligheid overgenomen. Bij het lokale beleid gaat het dan om de aanpak hiervan op lokaal, dat wil zeggen gemeentelijk, niveau. Dit leidt tot de volgende definitie van lokaal veiligheidsbeleid die voor dit artikel gekozen wordt:

Lokaal veiligheidsbeleid is de aanpak op lokaal niveau van criminaliteit en overlast onder regie van de gemeente.

2.2 Aansturing en financiering

Zoals in de inleiding werd aangegeven, wordt in dit artikel gekeken naar de aansturing en financiering door het Rijk. Met de bovenstaande definitie voor lokaal veiligheidsbeleid impliceert dit een indirecte en faciliterende rol. Hoe ziet deze rol eruit? Bij de aansturing vanuit het Rijk wordt zoals eerder gezegd de regisserende rol van de gemeente voorop gesteld. Het Rijk spreekt gemeenten aan op de regierol en stelt daaraan proceseisen. Een voorbeeld is de bepaling uit het Veiligheidsprogramma van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken dat de gemeenten in eerste plaats een analyse van de veiligheidssituatie ter plaatse moeten maken.⁴ Deze moet de basis bieden voor de te stellen prioriteiten, onder andere op het gebied van de openbare orde. De lokale veiligheidsanalyse moet vertaalbaar zijn in een lokaal veiligheidsprogramma. Via het regionale college, waarin alle burgemeesters van een politieregio zitting hebben, zullen vervolgens de gemeentelijke wensen op het gebied van veiligheid worden afgestemd op het beleidsplan van het regionale politiekorps.

Afgezien van dit soort proceseisen heeft het Rijk een sterke invloed door middel van de bestuurlijke indeling die is of wordt gekozen voor verschillende terreinen van veiligheidszorg. Daaronder vallen de keuzen die zijn gemaakt met betrekking tot de taken en bevoegdheden van verschillende partijen (opsporing door politie, vervolging door Openbaar Ministerie, onafhankelijke berechting door Zittende Magistratuur, executie door reclassering, gevangeniswezen e.d.), wijze van aansturing (landelijke politiebrieven, productie-afspraken, jaarplannen e.d.) en de geografische reikwijdte van verschillende onderdelen (indeling in politieregio's, arrondissementen).

Behalve de aansturing door middel van proceseisen en de bestuurlijke indeling beïnvloedt het Rijk het lokale veiligheidsbeleid door de financiering en de voorwaarden die daaraan worden gesteld. Een belangrijke bron van middelen voor lokaal veiligheidsbeleid vormt de algemene uitkering uit het Gemeentefonds. Uit dit fonds wordt door het Rijk in 2003 ca. € 700 mln uitgekeerd aan gemeenten met het oog op hun taken op het terrein van openbare orde en veiligheid. Dat is ongeveer 5 procent van de algemene uitkering. De taken die gemeenten met dit geld verondersteld worden te bekostigen hebben onder andere betrekking op de brandweer en de rampenbestrijding, de politie en de stadswachten, de bureaus Halt en de criminaliteitspreventie. Niet bekend is welk bedrag hiervan precies wordt aangewend voor de aanpak van lokale criminaliteit en overlast. Een fors deel is in ieder geval bestemd voor de brandweer.

Verder zijn er de algemene bijdragen van het Rijk aan politie en justitie. Voor politie komt het totale bedrag in 2003 uit op ca. € 3 mld. Ook hier is niet precies bekend welk deel daarvan beschikbaar is voor het lokale veiligheidsbeleid. Via bijzondere bijdragen aan de politie is nog een bedrag van € 11 mln beschikbaar, dat geoormerkt is voor de aanpak van jeugdcriminaliteit (de zogeheten

4 Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002).

Bolkesteingelden). De aanwending van de totale financiële middelen voor de politie kunnen de gemeenten via de burgemeester, als lid van het regionaal college, beïnvloeden.

De Justitiebegroting geeft een goede indicatie van de totale omvang van middelen die zijn gemoeid met de financiering van en subsidies aan de justitiële ketenonderdelen. Dat komt in 2003, gecorrigeerd voor de uitgaven in verband met vreemdelingen- en integratiebeleid, uit op ca. € 3,6 mld.

Behalve de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de algemene bijdragen aan politie en justitie zijn er verschillende specifieke regelingen op grond waarvan gemeenten, instellingen in gemeenten en regionale politiekorpsen geld ontvangen voor lokaal veiligheidsbeleid. Gemakshalve worden ze hier samengevoegd onder de noemer 'specifieke regelingen'. In deze regelingen ligt de nadruk op preventie of wat in de beleidsomgeving ook wel 'sociale veiligheid' wordt genoemd. Onder deze regelingen vallen ongeveer 15 geldstromen voor jeugd (€ 82 mln), opvang (€ 264 mln), etnische minderheden (€ 28 mln) en leefbaarheid (€ 42 mln). Het budgettaire beslag van deze regelingen bedraagt in 2003 in totaal € 416 mln. Dit is ten opzichte van de € 700 mln van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds een substantieel bedrag, waarbij de beleidsruimte sterker wordt geconditioneerd door het Rijk.

Tabel 1 geeft een overzicht van de relevante bedragen per regeling. De tabel laat zien dat het leeuwendeel van de middelen voor lokale veiligheid is bestemd voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid. Veel van de opgenomen regelingen in tabel 1 vallen ook onder de afspraken die met gemeenten zijn gemaakt in het kader van het Grotestedenbeleid.

Tabel 1. Specifieke financieringsstromen vanuit het Rijk met betrekking tot lokaal veiligheidsbeleid, 2003 (bedragen in € mln)

"Specifieke regelingen"	Verantwoordelijk Departement	Bedrag in 2003
<i>Jeugd</i>		
Jeugd en veiligheid ('Van Montfrans')	BZK	35
Voortijdig schoolverlaten	OCW	12
Regionale meld- en coördinatiefunctie	OCW	11
Bureau Halt	Justitie	5
24-uurs structuur	BZK	7
Bolkesteingelden (politie)	BZK	11
<i>Totaal Jeugd</i>		<i>82</i>
<i>Opvang</i>		
Maatschappelijke opvang	VWS	229
Strafrechtelijke opvang verslaafden	Justitie	19
Heroïne-experimenten	VWS	5
Maatschappelijk werk	VWS	12
<i>Totaal opvang</i>		<i>264</i>
<i>Minderheden</i>		
CRIEM	BZK/Justitie	24
Integratie Antilliaanse jongeren	BZK	4
<i>Totaal minderheden</i>		<i>28</i>
<i>Leefbaarheid</i>		
Leefbaarheidsfonds	BZK	22
Onze buurt aan zet	BZK	14
Justitie in de buurt	Justitie	7
<i>Totaal leefbaarheid</i>		<i>42</i>
<i>Totaal-generaal</i>		<i>416</i>

Het geheel van aansturing en financiering overziend is duidelijk dat de 'regie' van de gemeenten in het lokale veiligheidsbeleid betrekkelijk is. Belangrijke partijen als politie en justitie hebben hun eigen bestuurlijke indeling, verantwoordelijkheden en middelen. Van de totale beschikbare financiële middelen van ongeveer € 7,7 mld gaat circa € 6,6 mld rechtstreeks naar politie en justitie. Het resterende bedrag van circa € 1,1 mld gaat naar gemeenten, waarvan ongeveer tweederde deel via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en eenderde deel via specifieke regelingen. Naast deze € 1,1 mld zijn er nog de eigen middelen van de gemeenten die kunnen worden aangewend voor lokale veiligheid. Niet precies bekend is hoeveel dat is. Op basis van de beschikbare informatie uit de begrotingen van de steden lijkt het erop dat de besteding aan veiligheid dicht in de buurt komt van de middelen die gemeenten ontvangen van rijkswege.⁵

3 Beoordeling van de doelmatigheid

De voorgaande paragraaf maakt duidelijk dat de aansturing en financiering van het lokale veiligheidsbeleid een complex geheel is en dat de mogelijkheden voor regie van de gemeente betrekkelijk zijn. Wat kan er gezegd worden van de mate waarin deze regie vergroot zou moeten worden? Een totale regie is niet mogelijk, als wezenlijke kenmerken van de democratische rechtsstaat zoals de scheiding der machten als vaststaand worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat vanuit de huidige situatie nagedacht kan worden over graduele wijzigingen in de aansturing en financiering die binnen rechtstatelijke grenzen mogelijk zijn. Er zijn vanuit de economische theorie een aantal criteria te geven voor de beoordeling van het wenselijk niveau van regie door gemeenten.

Een eerste criterium dat van belang is uit het oogpunt van doelmatigheid betreft een heldere en eenduidige aansturing met een heldere toedeling van verantwoordelijkheden en financiële middelen (Dixit 1996). Bestaat een dergelijke aansturing niet, dan is het risico op tegenstrijdige en dus zwakke prikkels op de uitvoerende partijen het gevolg, wat ten koste gaat van de doelmatigheid. In relatie tot het geschetste beeld van lokaal veiligheidsbeleid gaat het dan in de kern om de vraag of de huidige complexiteit zou kunnen worden verminderd.

Een tweede criterium waaraan het lokale veiligheidsbeleid kan worden getoetst betreft de vraag of de verdeling van verantwoordelijkheden en middelen zodanig is dat optimaal gebruik wordt gemaakt van de aanwezige informatie en kennis op het lokale niveau. Anders geformuleerd gaat het om de vraag of de verdeling van verantwoordelijkheden en middelen aan de verschillende bestuurslagen ten goede komt aan de allocatieve efficiëntie (Buchanan en Musgrave 1999). In de Nederlandse context, uitgaande van de huidige fiscale bevoegdheden van gemeenten, gaat het dan vooral om de ruimte voor 'maatwerk' voor gemeenten, een term die ook veel genoemd wordt bij het lokaal veiligheidsbeleid. In dit verband kan gedacht worden aan de pleidooien die door sommige deskundigen worden gehouden voor een wijkgerichte aanpak of de ontwikkeling dat gemeenten steeds meer een dadergerichte aanpak kiezen, bijvoorbeeld specifiek gericht op veelplegers of zogenaamde 'hot spots' (plaatsen waar een grote concentratie is van criminaliteit).

Bij de verdeling naar bestuurlijke niveaus speelt ook de vraag hoe groot de schaalvoordelen en -nadelen zijn bij het verbeteren van de veiligheid. Voor het verzamelen en verwerken van informatie en het afstemmen met andere partijen is schaalgrootte een voordeel. Nadeel van een grote schaal is dat de kwaliteit van informatie en doorwerking daarvan kan achterblijven. Tot slot kan bij de verdeling van verantwoordelijkheden het begrip externe effecten worden gehanteerd. Uitgangspunt in de economische theorie is dan dat de verantwoordelijkheid daar wordt gelegd waar de externe effecten

⁵ Zie het IRF-rapport over een fonds voor de sociale veiligheid (Ministerie van Financiën 2003).

zich voordoen. En dit alles in het besef dat veiligheid een publiek goed is waar de overheid een geweldsmonopolie heeft.

4 Knelpunten

In aansluiting op de in paragraaf 3 geformuleerde criteria kan worden gekeken wat de knelpunten zijn in de huidige aansturing en financiering van het lokale veiligheidsbeleid. Hieronder is een onderscheid gemaakt tussen algemene knelpunten en knelpunten die betrekking hebben op de specifieke middelen die naar de gemeenten gaan voor lokaal veiligheidsbeleid. Bij de algemene knelpunten is er een sterke relatie met het criterium van een eenduidige en heldere aansturing, bij de specifieke middelen speelt het punt van maatwerk en niveau waarop de verantwoordelijkheid wordt gelegd een grote rol.

4.1 Algemeen

In de zogenaamde *Verkenning Sociale Infrastructuur*, die twee jaar geleden is opgesteld met het oog op de verkiezingen en de kabinetsformatie in 2002⁶, wordt onomwonden gesteld dat de vertaling van beleidsplannen over veiligheid naar de uitvoering in een groot aantal gemeenten nog veel moeite kost, vooral in de kleinere. Als oorzaken worden gebrek aan kennis, capaciteit en middelen genoemd. In de praktijk leidt dat ertoe, aldus deze verkenning, dat de politie in veel gevallen de regiefunctie vervult. In weekblad *Binnenlands Bestuur* wordt het nog iets krasser uitgedrukt: "In de praktijk stuurt de politie, soms noodgedwongen, vaak meer de gemeente dan andersom."⁷ Deze passages maken duidelijk dat meer greep op het lokale veiligheidsbeleid voor kleine gemeenten niet voor de hand ligt, omdat schaalnadelen de -voordelen overtreffen.

Ook uit een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Financiën is uitgevoerd⁸ blijkt dat gemeenten in de praktijk veel moeite hebben om de hun toegedachte regierol te vervullen. Het gaat in dit geval niet om gebrek aan kennis en capaciteit, maar om de moeilijkheid om partners bindend bij de uitvoering te betrekken. Bij 'partners' moet dan in dit verband vooral gedacht worden aan instellingen als RIAGG, bureaus Jeugdzorg, kinderbescherming en reclassering, maar ook aan bijvoorbeeld politie en openbaar ministerie. Het zijn dan ook alle instellingen die niet onder de gemeente ressorteren, maar die vallen onder andere bestuurlijke regimes. De aansturing vindt primair plaats vanuit het Rijk, al dan niet door tussenkomst van een 'landelijk hoofdkantoor', bijvoorbeeld het College van PG's, of de provincie.

De politie is een enigszins vreemde eend in de bijt. Daar is sprake van zowel landelijke als regionale aansturing via landelijke respectievelijk regionale beleidsplannen. Ondertussen berust het gezag bij taakuitvoering bij de burgemeester en de officier van justitie.

Wanneer deze partners zich bij de uitvoering van beleid onttrekken aan gemaakte afspraken, beschikken gemeenten op dit moment over weinig mogelijkheden of bevoegdheden om nakoming af te dwingen. Ook in de *Verkenning Sociale Infrastructuur* wordt opgemerkt dat de verschillende bestuurlijke regimes waaronder partners vallen, de regierol voor de gemeenten lastig maakt.

Een ander knelpunt dat uit het onderzoek naar voren komt, en dat eigenlijk inherent is aan de zojuist beschreven situatie, is de kans op spanning tussen landelijke en lokale prioriteiten. Een voorbeeld: landelijke speerpunten als bestrijding van milieucriminaliteit of het vergroten van de

6 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), 34 e.v.

7 *Binnenlands Bestuur*, 12 april 2002, 19; het citaat is ontleend aan het rapport *Sturing van politie en politiewerk*.

8 Ministerie van Financiën (2002).

verkeersveiligheid (landelijke prioriteiten voor de politie in de jaren 1999-2002) kunnen zoveel capaciteit vergen dat dit ten koste gaat van wijkgericht werken. Eén van de respondenten verwoordde het probleem als volgt: "Op lokaal niveau wordt de politie 'in een spagaat gedwongen' om aan de landelijk en regionaal vastgestelde speerpunten te voldoen, en tegelijkertijd aan de vraag vanuit de wijken."⁹

Ziehier het probleem in een notendop: de gemeente moet registreren of op zijn minst een zelfstandige rol vervullen, maar stuit daarbij op de grenzen voortkomend uit de bevoegdheden van bovengemeentelijke overheden en andere instituties.

4.2 Specifieke middelen

In het eerder aangehaalde onderzoek op initiatief van het Ministerie van Financiën zijn ook een aantal knelpunten benoemd in relatie tot de specifieke regelingen. Centraal daarbij staat de problematiek van de 'gelabelde budgetten'. In de eerste plaats werd geconstateerd dat de voorschriften vanwege het Rijk voor de aanwending van de middelen de gemeenten weinig ruimte laten voor lokale ideeën over effectieve inzet van de middelen. In de tweede plaats blijken gemeenten soms moeite te hebben met de inhoudelijke voorwaarden van projectsubsidies als zodanig. Zo merkt een van de geïnterviewde bestuurders op: "De pot met geld zorgt voor de verleiding, maar de inhoudelijke voorwaarden die aan de besteding daarvan worden gesteld, passen soms niet binnen het geformuleerde beleid...".

De gemeenten moeten zich onder omstandigheden in bochten wringen om het geld binnen te halen, en intussen sluit het daaruit voortkomende project niet altijd aan bij lokale behoeften of prioriteiten. Ook signaleerden de onderzoekers onvrede over de verdeelcriteria die op rijksniveau worden gehanteerd.¹⁰

Ook uit ander onderzoek blijkt dat de voorwaarden de mogelijkheden tot maatwerk door gemeenten beperken. Bovendien is er tussen de regelingen qua doelstellingen, doelgroepen en voorwaarden sprake van overlap. Dat leidt tot afstemmingsproblemen en onnodig hoge uitvoeringslasten voor de gemeenten. Sommige van de vier grootste gemeenten (de G-4) blijken louter op basis van de hoge uitvoeringslasten geen gebruik te maken van bepaalde rijksregelingen.

5 Oplossingen

De twee belangrijkste knelpunten die naar voren zijn gekomen ten aanzien van het lokale veiligheidsbeleid zijn:

- 1 De complexe en verschillende bestuurlijke indeling van de verschillende partijen die betrokken zijn bij het lokale veiligheidsbeleid, wat aanleiding geeft tot overlappende en soms zelfs tegengestelde verantwoordelijkheden.
- 2 De gebrekkige ruimte voor maatwerk bij de specifieke regelingen voor sociale veiligheid, die gemeenten belemmeren hun lokale informatie en kennis doelmatig te benutten.

In deze paragraaf passeren een aantal mogelijke oplossingen voor deze knelpunten de revue, waarbij rekening wordt gehouden met de grenzen die inherent zijn aan de democratische rechtsstaat en de huidige mate van fiscale decentralisatie. Het gaat om een aantal oplossingen die ook in recente beleidsdiscussies naar voren zijn gekomen:

⁹ Ministerie van Financiën (2002), 18.

¹⁰ Ministerie van Financiën (2002), 19 e.v.

- 1 Herinstructie van de gemeentepolitie;
- 2 Duidelijker scheiding tussen landelijke en lokale politietaken en het versterken van de gemeentelijke regierol door middel van het gemeentelijk inbrengrecht;
- 3 Oormerking van middelen naar de politie voor lokale veiligheidsactiviteiten;
- 4 Introductie van een veiligheidsfonds ter vervanging van huidige specifieke middelen, of een minder vergaande vorm van stroomlijning van deze middelen.

De eerste twee opties hebben betrekking op de aansturing, de laatste twee op de financiering.

5.1 Herinstructie van de gemeentepolitie

Ten aanzien van de politie zou herinstructie van de gemeentepolitie een oplossing voor de gesignaleerde knelpunten kunnen zijn, in ieder geval voor die gemeenten die kampen met een langdurige veiligheidsproblematiek. Dat zijn dikwijls de grotere gemeenten. Afhankelijk van de vraag waar de grens qua inwonertal wordt getrokken zou gedacht kunnen worden aan 12 tot 44 korpsen bij een ondergrens van 150.000 respectievelijk 70.000 inwoners. Bij een ondergrens van 100.000 inwoners komen we op 25 korpsen uit.

Een groot voordeel van deze optie is dat de beheerstaak en de handhavingstaak in één hand komen. Een gemeentelijk korps onder aansturing van de burgemeester biedt betere mogelijkheden dan thans om in te spelen op de lokale situatie. En de burgemeester kan door de gemeenteraad volledig verantwoordelijk worden gesteld voor voldoende inzet van zijn korps. Als burgemeesters straks gekozen zullen worden, worden de prikkels om een efficiënt veiligheidsbeleid te voeren verder versterkt.

Bij de gemeenten waar de lokale veiligheidsproblematiek minder acuut is, zouden de uitvoerende politietaken kunnen worden uitgevoerd door een provinciaal korps, waarbij de beheersbevoegdheid berust bij de Commissaris van de Koningin. Voor deze korpsen blijft wel gelden dat de handhavingstaak gescheiden blijft van de beheerstaak. Dit is gelet op de omvang en de aard van de criminaliteitsproblematiek een minder groot probleem. Bovendien moet ergens de grens worden getrokken; elke gemeente zijn eigen korps is teveel van het goede. Bovendien spelen zoals eerder geconstateerd bij kleine gemeenten bepaalde schaalnadelen.

Herinstructie van de gemeentepolitie kent zijn voordelen, maar er zijn natuurlijk ook nadelen aan verbonden. Er kunnen schaalnadelen ontstaan en er is het risico dat de onder het gezag van burgemeester en officier van justitie gerealiseerde 'output' van de politie de overige onderdelen van de strafrechtelijke keten verder uit balans brengt. Een ander nadeel betreft de ingrijpendheid van de maatregel en de vraag of een dergelijke maatregel politiek haalbaar is. Het Hoofdpijnenakkoord van het kabinet-Balkenende II spreekt zich bijvoorbeeld juist uit voor versterking van de beheersbevoegdheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de politie.

5.2 Scheiding tussen politietaken en gemeentelijk inbrengrecht

Een andere mogelijkheid ten aanzien van de politie is om vooralsnog uit te gaan van het bestaande bestel, met mogelijk – juist in verband met de schaalvoor- en -nadelen – wat minder regio's, en een duidelijker scheiding aan te brengen tussen enerzijds de aanpak van lokale problemen en anderzijds de aanpak van tal van opsporings- en handavingsproblemen die daar los van staan. Dit onderscheid sluit ongeveer aan bij het door de Raad voor het openbaar bestuur in zijn advies over de taakontwikkeling van de politie van juli 2001 gehanteerde onderscheid tussen de landelijk aangestuurde handhaving van wet- en regelgeving, en de maatschappelijke rol van de politie die primair is gericht op de waarborging van de maatschappelijke veiligheid ofwel de lokaal

bepaalde politiezorg.¹¹ In concreto: zaken als fraude, milieucriminaliteit en zware criminaliteit zouden dan landelijk aangepakt moeten worden, dat wil zeggen door een landelijke, bij voorkeur gedeconcentreerde dienst. De regionale korpsen kunnen zich dan concentreren op lokale veiligheidsproblemen.

Om in deze situatie de regierol van de gemeenten te versterken kan de scheiding van politietaken gecombineerd worden met de introductie van gemeentelijk inbrengrecht. Dit recht houdt in dat de korpsbeheerder de gemeenteraden in een vroeg stadium in de beleidscyclus de gelegenheid geeft de prioriteiten op het gebied van openbare orde en veiligheid kenbaar te maken. Deze worden vervolgens verwerkt in het regionale beleids- of jaarplan. Als dat naar het gevoel van een burgemeester, lid van het regionale college, of een gemeenteraad in onvoldoende mate gebeurt, kan deze door middel van een beroepsprocedure proberen zijn gelijk te halen bij de Commissaris van de Koningin. Het inbrengrecht is onder het tweede kabinet-Kok verwerkt in het wetsvoorstel *Bestel in Balans*. Vooralsnog is niet duidelijk hoe het met dit wetsontwerp onder het huidige kabinet verder gaat, maar het gemeentelijk inbrengrecht zal vermoedelijk wel op een of andere manier verzilverd worden.

Mogelijk kan het inbrengrecht nog versterkt worden door bijvoorbeeld een systeem van bindende afspraken tussen korpsbeheerder of korpschef en de gemeenten over de beschikbaarheid van capaciteit voor wijkgebonden politiewerk. Gelet op het feit dat het aangehaalde Rob-advies van 2001 meldt dat de lokaal bepaalde politiezorg er bekaaid afkomt,¹² zou daarvoor best een aanleiding kunnen bestaan.

5.3 Oormerking van middelen

Een andere optie om de regierol voor de gemeenten te versterken is voorgesteld in het al eerder aangehaalde Rob-advies *Veiligheid op niveau*.¹³ Zij houdt kort gezegd in dat het Rijk met betrekking tot de politiezorg een objectieve verdeelsleutel voor gemeenten ontwikkelt voor de middelen die beschikbaar zijn voor lokale politiezorg. Aan de hand van een dergelijke sleutel kan een deel van de geldstroom naar de politieregio's (of, mogelijk, in de toekomst: naar de veiligheidsregio's) geoormerkt worden als geld dat voor lokale veiligheidsactiviteiten dient te worden ingezet.¹⁴ De beslissing over de besteding van deze voor de gemeenten bestemde middelen ligt op lokaal niveau. Het staat de gemeenten vrij om desgewenst de middelen naar het niveau van de politie- of veiligheidsregio te brengen. Dat laatste kan een nuttige aanvulling zijn voor kleine gemeenten. Dit voorstel van de Raad voor het openbaar bestuur ligt in het verlengde van eerdere adviezen, met name dat over de taakontwikkeling van de politie.¹⁵

5.4 Huidige specifieke middelen

Het probleem van de 'gelabelde budgetten' zou kunnen worden aangepakt door de specifieke uitkeringen samen te bundelen in een *Veiligheidsfonds*, in de zin van een brede doeluitkering, bijvoorbeeld op de begroting van het Ministerie van BZK. In zo'n fonds zouden alle geldstromen bestemd voor lokaal criminaliteits- en overlastbeleid kunnen worden samengebundeld tot één

11 Raad voor het openbaar bestuur (2001), 4 e.v.

12 Raad voor het openbaar bestuur (2001), 15.

13 Raad voor het openbaar bestuur (2003).

14 Raad voor het openbaar bestuur (2003), 49.

15 Raad voor het openbaar bestuur (2001).

uitkering. Desgewenst, zou meldt het rapport van de Raad voor het openbaar bestuur, zouden daaraan ook nieuwe middelen of onderdelen van het bestaande reguliere politiebudget kunnen worden toegevoegd.¹⁶

Nadere afweging verdient de doelgroep. Moet het fonds zich richten op alle gemeenten of alleen op die welke worden geconfronteerd met ernstige criminaliteits- en overlastproblematiek (bijvoorbeeld de grote steden)? Als het fonds aan alle gemeenten middelen zou toedelen, rijst al gauw de vraag waarom dan niet het Gemeentefonds wordt benut. In het geval dat alle gemeenten onder het bereik van een dergelijk fonds vallen dringt de vraag zich op of dan niet een afzonderlijke geldstroom voor veiligheid te rechtvaardigen zou zijn. Aldus kan immers worden gewaarborgd dat de desbetreffende gelden worden ingezet voor het –onder de huidige omstandigheden: prioritaire– oogmerk waarvoor ze zijn bedoeld.

Een ander punt van discussie is hoe de gelden uit een Veiligheidsfonds verdeeld zouden moeten worden. Moeten de resultaten van de metingen van de veiligheidssituatie daarin een rol spelen? Of moeten alleen harde criteria als inwonertal of mate van verstedelijking worden gebruikt? Als verantwoordingsmechanisme kan gedacht worden aan een systeem van benchmarking, gezamenlijk te beheren door het Rijk en de gemeenten. Dat systeem zou met behulp van kengetallen inzicht moeten bieden in mutaties in de lokale veiligheidssituatie (op wijkniveau of gemeenteniveau). Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de veiligheidsindex die in Rotterdam wordt gebruikt.

Met zo'n fonds nemen de beleidsvrijheid en daarmee de mogelijkheden van sturing van de gemeenten toe. Zij zijn niet langer gebonden aan allerlei regels. Dat geldt des te sterker als in een dergelijk fonds additionele middelen worden gestort. Gedacht kan worden aan de middelen die nu via het Justitiecircuit worden verdeeld, bijvoorbeeld middelen op het gebied van criminaliteitspreventie en reclassering, maar ook delen van het reguliere politiebudget. Dan gaat het uiteraard vooral om dat deel van de algemene en bijzondere bijdragen aan de politie dat wordt of zou moeten worden aangewend voor lokale politiezorg.

Aan de introductie van een veiligheidsfonds kleven ook nadelen. Het kan zijn dat een kabinet, vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid voor veiligheid zijn eigen prioriteiten wil stellen. Een recent voorbeeld is de aanpak van veelplegers. Breder geformuleerd kan het zo zijn dat het kabinet wil stimuleren dat 'bepaalde zaken op een bepaalde manier' worden aangepakt, of dat het met een nieuwe, veelbelovende aanpak wil experimenteren. In die gevallen zal er minder aanvechting zijn om gebruik te maken van een brede doeluitkering en zal het kabinet gericht middelen willen toedelen aan instellingen die voor de beoogde implementatie zorgdragen.

De vorming van een Veiligheidsfonds is een rigoureuze oplossing van de diverse problemen die gemeenten op dit moment ondervinden, maar kan –mede in het licht van de nadelige effecten– een stap te ver zijn. Er zijn ook andere, minder vergaande, mogelijkheden die enerzijds die financiering vereenvoudigen en anderzijds de beleidsvrijheid en de zeggenschap van gemeenten vergroten.

Zo zouden de genoemde specifieke regelingen kunnen worden geoptimaliseerd door het verbreden van de doelstellingen en een vermindering van het aantal voorwaarden. Ook zou het aantal regelingen door middel van bundeling op kleine schaal kunnen worden verminderd. Alle op de jeugd gerichte regelingen, met inbegrip van de CRIEM-regelingen, kunnen worden samengevoegd tot één regeling "Jeugd tot 25 jaar". Een andere, wat verdergaande, mogelijkheid is het doen samengaan – onder de noemer "Kwetsbare groepen" – van de regelingen voor 24 uren-opvang, de

¹⁶ Raad voor het openbaar bestuur (2003).

maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid en die voor de strafrechtelijke opvang van verslaafden. Het gaat hier om regelingen van drie departementen, dus zal dat niet eenvoudig zijn. De invalshoek is ook verschillend: strafrechtelijke opvang van verslaafden is nu eenmaal iets anders dan maatschappelijke opvang.

6 Conclusie

In dit artikel is vanuit het perspectief van de aansturing en financiering door het Rijk ingegaan op de vraag of de gemeente meer greep moet krijgen op het lokaal veiligheidsbeleid. Dit is vertaald in de vraag of de regierol van de gemeente moet worden versterkt in de aanpak van criminaliteit en overlast op lokaal niveau. Een beschrijving van de huidige aansturing en financiering van het lokale veiligheidsbeleid maakt duidelijk dat de regie van de gemeente altijd relatief is, gelet op de keuzen die gemaakt zijn in de verdeling van en scheiding tussen verantwoordelijkheden van betrokken partijen en bestuurlijke niveaus en het feit dat het grootste deel van de middelen rechtstreeks vanuit het Rijk naar politie en justitie gaan (circa € 6,6 mld op een totaal van € 7,7 mld). Het versterken van de regierol van gemeenten is in dit perspectief meer een kwestie van graduele aanpassingen dan een totale verschuiving van verantwoordelijkheden en middelen. Voor het maken van keuzen daarin zijn een aantal criteria als uitgangspunt genomen, die betrekking hebben op het belang van een zo helder en eenduidig mogelijke aansturing en ruimte voor maatwerk. Op dit moment is er duidelijk sprake van knelpunten op beide punten, wat aangeeft dat een versterkte regierol voor de gemeente wenselijk is. Ten aanzien van de aansturing geldt dat er spanning is tussen de gekozen bestuurlijke regimes en verschillende prioriteiten en bevoegdheden op landelijk en regionaal niveau. Ten aanzien van maatwerk is er sprake van te weinig ruimte voor het benutten van lokale kennis bij de specifieke middelen voor lokale veiligheid. Voor de oplossing van deze problemen zijn de voor- en nadelen van een aantal beleidsopties besproken, die wijzigingen impliceren in de aansturing en financiering van het lokale veiligheidsbeleid. De aandacht is daarbij uitgegaan naar de aansturing van de politie en de verdeling van de specifieke middelen.

Als belangrijkste conclusie van de besproken beleidsopties geldt dat de meer vergaande opties het meest kansrijk lijken in het oplossen van gesignaleerde knelpunten, maar dat zij als belangrijk nadeel hebben dat zij vanwege hun ingrijpendheid sneller aanlopen tegen de grenzen van politieke haalbaarheid en langer bestaande instituties die zich maar langzaam laten wijzigen.

Literatuur

- Buchanan, J.M., and R.A. Musgrave (1999), *Public Finance and Public Choice: Two Contrasting Visions of the State*, Cambridge (MA): MIT Press
- Dixit, A.K. (1996), *The Making of Economic Policy: A Transaction-cost Politics Perspective*, Cambridge (MA): MIT Press
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2001), *Sociaal gericht, sociaal verplicht. Verkenning Sociale Infrastructuur*, Den Haag: Ministerie van BZK
- Ministerie van Financiën (2002), *Rijk versus gemeenten: bijdrage of belemmering? Explorerend onderzoek naar knelpunten op rijksniveau die de effectiviteit van lokale veiligheidsinitiatieven belemmeren*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2003), *Naar één fonds voor de sociale veiligheid*, Den Haag: IRF, Ministerie van Financiën
- Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2002), *Naar een veiliger samenleving*, Den Haag: Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK

- Raad voor het openbaar bestuur (2001), *Taakontwikkeling politie*, brief aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag: Rob
- Raad voor het openbaar bestuur (2003), *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van veiligheidsregio's*, Den Haag: Rob
- Tweede Kamer (1998-1999), *Integraal Veiligheidsprogramma. Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*, 26 604, nr. 1

First things first: naar een doelmatiger veiligheidsbeleid

C. Wiebrens*

Samenvatting

De vraag of gemeenten meer greep moeten krijgen op het lokale veiligheidsbeleid roept op de voorhand veel bestuurlijke drukte op. Het is naar de mening van de auteur effectiever meer aandacht te besteden aan relatief onderbelichte zaken als doelmatigheid en effectiviteit van maatregelen. De auteur illustreert dit aan de hand van de verdeling van politiesterkte sinds 1996. Toevoeging van extra sterkte sinds 1996 heeft vooral plaatsgevonden in die politieregio's die met relatief weinig criminaliteit te kampen hadden. De (meer verstedelijkte) politieregio's, waar juist sprake was van toename van de criminaliteit, hebben minder profijt gehad van de uitbreiding van de politiesterkte sinds 1996.

Trefwoorden

veiligheid, criminaliteit, verdeling van politiesterkte

1 Inleiding

Met de vraag of de gemeenten meer greep moeten krijgen op het lokale veiligheidsbeleid begeven wij ons op een terrein waar vooral procedurele aspecten spelen. De discussies gaan over zaken als bevoegdheden, regie, coördinatie, afstemming, monitoring, sturing en vooral aansturing. Dergelijke discussies worden naar mijn mening ook, zonder dat daar wellicht werkelijke noodzaak voor bestaat, opgeroepen door het begrip 'integrale veiligheid'. In het eerste integrale veiligheidsplan (IVP1) wordt integrale veiligheid heel ruim omschreven als het aanwezig zijn van een zekere mate van ordening en rust in het publieke domein: van bescherming van leven, gezondheid en goederen tegen acute en dreigende aantastingen. Een dergelijk ruim begrip roept een scala van activiteiten op. Naast de klassieke repressie entameert het integraal veiligheidsdenken maatregelen voordat onveiligheid ontstaat: preventie en proactie, ofwel het aanpakken van diepere oorzaken van onveiligheid. Daarmee bestrijkt het integrale veiligheidsbeleid ook sectoren als ruimtelijke ordening, onderwijs en scholing, jeugdzorg, gezondheidszorg en verslavingszorg. Voor het realiseren van dat beleid moet men zich vergewissen van de samenwerking van de in die sectoren werkzame instanties. In integraal veiligheidsland gebruikt men daarvoor de term 'veiligheidspartner'. In door twee of meer partijen ondertekende protocollen, convenanten en dergelijke worden, na wat bestuurskundigen noemen een interactief beleidsproces, de afgesproken procedures voor samenwerking vastgelegd.

Als integrale veiligheid een bestuurlijk paradigma kent, dan kan dat paradigma het best worden benoemd als 'samenwerking'. Samenwerking komt neer op het formuleren van en het zich houden aan een aantal spelregels: wie doet wat en wanneer, wie houdt wie bij de les, en dergelijke.

* Caspar Wiebrens is senior beleidsadviseur bij het Parket-Generaal van het Openbaar Ministerie. Deze bijdrage is op persoonlijke titel geschreven.

Samenwerking impliceert dus coördinatie en afstemming en omdat samenwerking in sommige gevallen ook bewaakt moet worden een instantie die de partijen bij elkaar en aan de gang houdt: de regisseur of netwerkmanager. Kortom, samenwerking aan sich roept al wat bestuurlijke drukte op. Daartegen bestaat op zichzelf gezien geen bezwaar. Er zijn nu eenmaal maatschappelijke problemen waarbij voor de oplossing of de matiging ervan samenwerking tussen partijen geboden of gewenst is. Tot een dergelijke conclusie kan men besluiten op grond van de analyse van die problemen en de onderzochte beleidsalternatieven. De vanwege de samenwerking ontstane bestuurlijke drukte neemt men dan voor lief. Samenwerking is dan het sluitstuk van de oplossing.

Het is echter anders wanneer men het bestuurlijk paradigma 'samenwerking' als *vertrekpunt* hanteert. Niet (de kenmerken van) het probleem en de analyse daarvan vormen dan het vertrekpunt maar de bestuurlijke oplossing 'samenwerking'. Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat bij het integraal veiligheidsbeleid soms de neiging bestaat 'van achteruit' te redeneren en te werken, dat wil zeggen direct vanuit het bestuurlijk paradigma van samenwerken en enigszins los van het aan te vatten probleem. Het ligt voor de hand dat hierdoor wat onnodige bestuurlijke drukte ontstaat.

Nu hoeft dat op zichzelf gezien geen bezwaar te zijn, ware het niet dat in de wereld van politie en justitie discussies over met samenwerking verbonden aspecten als regie, afstemming, coördinatie en dergelijke doorgaans met veel inzet en enthousiasme door veel deelnemers worden gevoerd. Dit kan tot gevolg hebben dat meer 'harde', of zo men wil technische aspecten van het criminaliteitsprobleem achter de horizon dreigen te verdwijnen.¹ Dat is wellicht deels verklaarbaar door 'cultuur'. In de wereld van politie en justitie zijn juristen nu eenmaal sterk vertegenwoordigd, of zo men wil oververtegenwoordigd. Affiniteit of bekendheid met zaken als doelmatigheid, allocatie en effectiviteit zijn door de gerichtheid van de opleiding en de latere loopbaan dan niet altijd op de voorhand verzekerd.

Hoe het ook zij, ik meen dat wat meer aandacht voor zaken als probleemanalyse, effectieve maatregelen, allocatie en dergelijke voor gemeenten uiteindelijk gunstiger is dan het verkrijgen van meer regie over het veiligheidsbeleid. Ik zal dat proberen te illustreren aan de hand van de spreiding van criminaliteit en de verdeling van politiesterkte. Paragraaf 2 gaat daar verder op in. Paragraaf 3 bevat de conclusies en beleidsaanbevelingen.

2 Criminaliteit en politiesterkte

Criminaliteit is niet gelijk verspreid over het land. Criminaliteit komt, dat is bijkans een ijzeren wet in de criminologie, meer voor in verstedelijkte dan in plattelandsgebieden. De misdaadcijfers van het CBS, die gebaseerd zijn op aangiften van misdrijven bij de politie alsook op slachtoffer-enquêtes, bevestigen dat beeld keer op keer.²

Nu zou men verwachten – zeker wanneer criminaliteit als een probleem wordt gezien – dat er een min of meer directe relatie zou bestaan tussen de spreiding van criminaliteit en de verdeling van politiesterkte. Dit nu is niet altijd het geval. De Algemene Rekenkamer merkt in haar rapport *Zicht op taakuitvoering politie* op dat in de zes door haar onderzochte politieregio's bij de capaciteitsverde-

1 Ik stel hier en verderop in de tekst gemakshalve het begrip criminaliteit gelijk aan het toch wat ruimere begrip onveiligheid.

2 Voor gegevens over criminaliteit en verstedelijking zie Huls, Schreuders, Ter Horst en Van Tulder (2001). Zie ook www.cbs/statline. De *Politiemonitor Bevolking (PMB)* is een omvangrijke, tweejaarlijkse enquête onder de bevolking van de 25 politieregio's, die sinds 1993 wordt gehouden. De PMB bevat een groot aantal vragen over slachtofferschap. Uitvoerende rapportage(s) over de dit jaar gehouden *Politiemonitor Bevolking* zijn aan te treffen op www.minbzk.nl.

ling geen rekening wordt gehouden met het feitelijk werkaanbod binnen de districten.³ Ook zogeheten criminaliteitsanalyses, dat zijn beschrijvingen van de ruimtelijke spreiding van criminaliteit en daders binnen de regio, spelen geen rol bij de capaciteitsverdeling binnen die regio. Kortweg: tussen enerzijds het probleem en de spreiding daarvan en anderzijds de inzet van middelen bestaat in de politieregio's geen of weinig verband.

Dat is het beeld van de regio's. Ook landelijk bestaat er niet veel verband tussen de spreiding van criminaliteit en de verdeling van politiesterke. In Nederland zijn er gemiddeld zo'n 30 aangiften van een misdrijf per agent per jaar. Dit verschilt echter fors per regio. Waar in Zeeland 23 aangiften per agent binnenkomen, ligt dat in Utrecht op 41. De agent in het Utrechtse torst dus een bijna twee keer zo grote werklast op zijn schouders.⁴

Nu kan het zo zijn dat die verschillen historisch gegroeid zijn, maar dat er ondertussen wordt gewerkt aan de vermindering ervan. Criminaliteit of onveiligheid is in de afgelopen 5 à 10 jaar immers een belangrijk onderwerp geworden. Men mag dus verwachten dat de middelen langzamerhand worden verschoven naar de plaatsen waar het probleem van criminaliteit zich het meest voor doet. Dat zijn de steden en vooral de grote steden in de Randstad.

Dit nu blijkt niet het geval te zijn. Tabel 1 brengt dit in beeld. In de tabel worden de 25 politieregio's in vijf clusters gegroepeerd. Cluster I bevat de vijf meest verstedelijkte politieregio's, zoals Amsterdam-Amstelland en Rotterdam-Rijnmond, cluster V de minst verstedelijkte, zoals Zeeland en Drenthe.⁵ Per cluster wordt de criminaliteit in 1996 en in 2001 gepresenteerd, gemeten als het aantal aangiften per 1.000 inwoners. Vervolgens worden in de drie rechter kolommen achtereenvolgens de groei van deze criminaliteit, de groei van het budget van de korpsen en de groei van het aantal inwoners getoond. De verdeling van het politiebudget geschiedt aan de hand van zogeheten budgetverdeeleenheden (BVE's). Een BVE staat gelijk aan de normvergoeding voor de personele en materiële lasten van een agent (thans ca. € 60.000).

Tabel 1. Criminaliteit, politiebudget en inwoners, 1996-2001

Cluster	Aantal aangiften per 1.000 inwoners		Ontwikkeling criminaliteit, 1996-2001 (in %)	Ontwikkeling budget (BVE's), 1996-2001 (in %)	Ontwikkeling inwonertal, 1996-2001 (in %)
Cluster	1996	2001			
I (zeer verstedelijk)	96	111	+15,6	+13	+3,4
II	77	81	+4,7	+10	+1,9
III	66	63	-3,7	+24	+2,5
IV	66	70	+6,4	+24	+3,9
V (zeer landelijk)	66	65	-2,0	+20	+4,9
Totaal	78	84	+7,3	+17	+3,1

Zoals uit de tabel blijkt, speelde het probleem van de criminaliteit in 1996 meer in de verstedelijkte dan in de wat landelijke politieregio's. De criminaliteit lag in de verstedelijkte politieregio's zo'n 50 procent boven het niveau van de plattelandsregio's.

Sinds 1996 is de criminaliteit wat toegenomen. Tabel 1 geeft aan dat die groei niet gelijkmatig is verspreid over het land. De toename was het sterkst in de meest verstedelijkte regio's in het westen

3 Tweede Kamer (2002-2003).

4 Slotboom, Wiebrens en Berghuis (2002).

5 De indeling naar urbanisatiegraad (omgevingsadressendichtheid maal aantal woningen) is afkomstig van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

van het land. Het criminaliteitsniveau in regio's als Amsterdam-Amstelland, Rotterdam-Rijnmond en Haaglanden lag in 2001 zo'n 70 procent boven dat van regio's als Zeeland en Drenthe. De politieregio's in de verstedelijkte gebieden in het westen kennen ook relatief en absoluut de grootste aantallen problematische daders, zoals verslaafden, allochtonen en veelplegers.⁶

In de periode 1996-2001 is het aantal BVE's van de 25 regiokorpsen met zeventien procent toegenomen. Zoals uit tabel 1 duidelijk wordt, staat de toename van het aantal BVE's over de 25 politieregio's los van de criminaliteitsontwikkeling. Ook de ontwikkeling van het inwonertal lijkt geen rol te hebben gespeeld. In de (zeer) verstedelijkte politieregio's nam het aantal BVE's in de periode 1996-2001 met 13 respectievelijk 10 procent toe. In de wat minder verstedelijkte politieregio's en in de plattelandsregio's nam daarentegen het aantal BVE's met een vijfde tot respectievelijk bijna een kwart toe.

De oorzaak van deze wat merkwaardige ontwikkeling moet worden gezocht in het 'budgetverdeelstelsel politie' (BVS-politie) en de wijze waarop dat sinds 1996 is gehanteerd.

Het in 1996 ingegane BVS-politie kende drie componenten:

- (1) Beschikbaarheid en bereikbaarheid (B&B): inzet om binnen een redelijke termijn te reageren op verzoeken om hulp,
- (2) Werklast (WL): inzet om meldingen, incidenten en dergelijke naar behoren af te handelen,
- (3) Probleemaanpak (PA): inzet ten behoeve van de aanpak van bepaalde vormen van criminaliteit en algemene veiligheids- en leefbaarheidsproblemen.

Voor aanspraken op BVE's uit de PA-pot gold een drempelwaarde waaraan vooral de verstedelijkte politieregio's konden voldoen. Criminaliteit was dus in het BVS-politie niet als expliciete behoefte in het verdeelmodel opgenomen, maar werd indirect gemeten door (lokaal ingekleurde) indicatoren als wijkproblemen en onveiligheidsgevoelens.

Voor elke component was een pot geld gereserveerd. Aan de hand van verdeelsleutels met variabelen als inwonertal, kilometers verharde wegen, aantallen niet-westerse allochtonen en omgevingsadressendichtheid werd de verdeling per pot bepaald.⁷ Tabel 2 presenteert de verschillende variabelen en de componenten waarop zij betrekking hebben.

Tabel 2. Variabelen en verdeelcomponenten van het BVS

Variabele	Relevant voor beschikbaarheid en bereikbaarheid	Relevant voor werklast en probleemaanpak
Kilometers weg binnen bebouwde kom	X	
Kilometers weg buiten bebouwde kom	X	
Aantal woningen	X	
Aantal verhuizingen		X
OAD x aantal woningen ^a		X
Prognose inwonertal		X
Niet-westerse allochtonen		X
Aantal winkels		X

a. OAD = Omgevingsadressendichtheid (het gemiddeld aantal adressen per km²)

⁶ Boerman, Van Tilburg en Grapendaal (2003).

⁷ Behalve de componenten kende het BVS-politie opslagfactoren voor specialisme en ondersteuning (S/O) en leiding/overhead (L/O). De opslagfactoren werden proportioneel toegekend; voor de opslagfactor S/O werd gekeken naar de verhouding van B&B + W/L op het totale aandeel, voor de opslagfactor L/O naar de verhouding B&B+WL+PA+S/O tot het totale aandeel.

Uit tabel 2 wordt duidelijk dat voor plattelandsgereguleerder's de beschikbaarheids- en bereikbaarheidscomponent een belangrijke factor in de verdeling van het budget is. Voor de meer verstedelijkte politieregio's zijn vooral de ontwikkeling van variabelen als omgevingsadressendichtheid en aantal niet-westerse allochtonen van belang. Gegeven recente demografische en planologische ontwikkelingen zou men juist een verschuiving van budgetten in de richting van de meer verstedelijkte politieregio's verwachten.⁸ Echter, het voornemen het BVS-politie eens in de drie jaar te actualiseren is nooit gerealiseerd. In 2000 werd de verdeling van de extra budgetverdeeleenheden vastgesteld op basis van enkel de component beschikbaarheid en bereikbaarheid, dat wil zeggen dat enkel de variabelen 'kilometers weg binnen en buiten de bebouwde kom' en 'aantallen woningen' van belang waren. De minder verstedelijkte politieregio's hadden daar licht profijt van.

In 2001 werd een wijziging in het bekostigingsstelsel geïntroduceerd, die vooral ten voordele kwam van de minder verstedelijkte politieregio's. Variabelen als wateroppervlak, het Waddengebied en de landsgrenzen werden toegevoegd aan het verdeelmodel. Ook de drempelwaarde voor aanspraak op BVE's uit de PA-pot werd afgeschaft. Hierdoor werd de spoeling voor de meer verstedelijkte politieregio's nog wat dunner.⁹

3 Conclusies en aanbevelingen

De verdeling van (extra) politiesterkte vanaf 1996 is weinig effectief geweest. Politieregio's met de grootste criminaliteitsproblemen hebben het minst geprofiteerd van de toename van het politiebudget. Er is meer blauw op straat gekomen, maar eerder op de verkeerde dan op de goede straat.

De beleidsaanbeveling ligt voor de hand. Houd bij de verdeling van politiesterkte meer rekening met de spreiding van criminaliteit. Dat betekent geen pleidooi voor herverdeling van politiesterkte. Een dergelijke operatie brengt enkel onrust en ellende. Maar men zou al kunnen beginnen met het bevriezen van de sterkte van de plattelandskorpsen en de 4.000 agenten méér in de komende kabinetsperiode toe te wijzen aan korpsen in de verstedelijkte gebieden. Dus simpelweg meer agenten naar de Mercatorbuurt, de Staatsliedenbuurt, de Schilderswijk, het Kanaleneiland, Spangen en Charlois. En voorlopig geen agenten meer naar Tynaarlo, Dalfsen of Bruinisse. Dat lijkt mij effectief voor die gemeenten waar criminaliteit echt een groot probleem is.

In de discussie over criminaliteit is in de afgelopen jaren vooral de roep om meer politie gehoord. De wat meer technische vraag naar waar die extra agenten het best konden worden ingezet heeft minder sterk op de voorgrond gestaan. Die onderbelichting geldt niet enkel de allocatie van politiesterkte. Op de doelmatigheid van regiokorpsen bestaat nog weinig zicht¹⁰, voorgenomen maatregelen ontberen vaak een onderbouwing op grond van een degelijke analyse. Een beleidstheorie, een aangegeven relatie tussen (kenmerken van) het probleem, inzet van middelen, kosten en te

⁸ Zo gaat achter de recente demografische ontwikkeling een voor de verdeling van politiesterkte niet onbelangrijke (sociale) verandering schuil. Volgens het CBS is de autochtone bevolking in Nederland sinds 1996 met drie procent toegenomen en het aantal niet-westerse allochtonen met een kwart. In de vier grote steden hebben drie op de tien inwoners een niet-westerse herkomst, in de overige gemeenten met meer dan 100.000 inwoners is dit één op tien en in de kleinere één op twintig.

⁹ In het verdeelmodel wordt dit effect versterkt omdat de opslagfactoren worden bepaald door de relatieve omvang van de afzonderlijke B&B-, WL- en PA-componenten. Een kleinere bijdrage uit de PA-pot betekent dus ook dat de bijdrage vanwege opslagfactoren lager wordt.

¹⁰ Zie hiervoor Wiebrens (2002).

verwachten effecten is niet altijd aanwezig.¹¹ Het komt mij voor dat de bestrijding van criminaliteit meer gebaat is bij meer aandacht voor zaken als allocatie, doelmatigheid, effectiviteit en evaluatie dan bij discussies over regie, bevoegdheden, sturing en aansturing.

Literatuur

- Boerman, F., W. van Tilburg, en M. Grapendaal (2003), *Landelijke criminaliteitskaart 2000-2001. Aangifte en verdachtenanalyse op basis van HKS-gegevens*, Zoetermeer: Korps landelijke Politiediensten, Dienst Nationale Recherche Informatie
- Huls, F.W.M., M.M. Schreuders, M.H. ter Horst, en F.P. van Tulder (2001), *Criminaliteit en rechtshandhaving 2000*, Den Haag: CBS/WODC
- Redactie (2003), Spierballentaal overschreeuwt criminologische inzichten – Kritiek op veiligheidsplan, *Binnenlands Bestuur*, 24(22), 15
- Slotboom, A., C. Wiebrens, en A.C. Berghuis (2002), Een 'kaart' van de misdaad, in Openbaar Ministerie, *Jaarverslag 2001*, Bijlage "Goed beschouwd", Den Haag: Parket-Generaal
- Tweede Kamer (2002-2003), *Zicht op taakuitvoering politie*, rapport van de Algemene Rekenkamer, 28 791, nr. 2
- C. Wiebrens (2002), Celdagen zeggen meer over doelmatigheid politie, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4389), 900-904

11 Op dit aspect werd door Bert Berghuis, een medewerker van het Parket-Generaal, meer uitvoerig ingegaan in een rede voor het in juni 2003 gehouden congres van de Nederlandse Vereniging voor Kriminologie (NVK). Zie Redactie (2003).

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.

De begroting 2004

C.A. de Kam*

Samenvatting

Dit artikel bespreekt het begrotingsbeleid van het kabinet-Balkenende II, zoals dat in de Miljoenennota 2004 wordt uiteengezet. De auteur behandelt de verlaging van de raming van de premies voor aanvullende pensioenen en de gevolgen daarvan voor het budgettaire beeld. Vervolgens komen enkele onduidelijkheden in de gepresenteerde bedragen aan de orde. De onderbouwing van het beleid gericht op reductie van het (structurele) tekort wordt onderschreven, maar er kunnen wel kanttekeningen worden geplaatst bij de gekozen instrumenten. Er bestaat een risico dat bij nieuwe economische tegenvallers de rust in het begrotingsbeleid weer verdwijnt. Het beleid vertoont verder hier en daar innerlijke tegenstrijdigheden. Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de voortgang van de VBTB-operatie. Ten slotte komt het beleid inzake de belastingen en de sociale premies aan de orde.

Trefwoorden

rijksbegroting, begrotingsbeleid, (structureel) tekort, EMU-norm, VBTB, belastingen, sociale premies

1 Een trouvaille van De Geus

De inkt van het op 16 mei 2003 gesloten Hoofdlijnenakkoord (HA) was nog geen drie maanden droog, toen schatkistbewaarder Zalm zijn collega's in de ministerraad confronteerde met de noodzaak aanvullende budgettaire maatregelen te treffen. Bij de onderhandelingen over het HA was aan de deelnemende partijen uiteraard wel bekend dat de vaderlandse economie na zeven gouden jaren (1994-2000) al een poos in de versukkeling zat. Het economisch herstel waarop werd gerekend, laat echter langer op zich wachten dan zich het afgelopen voorjaar liet aanzien.

* Rijksuniversiteit Groningen.

Naar huidige inzichten bedraagt de economische groei in de periode 2001-2004 gemiddeld niet meer dan een half procent per jaar. De overheidsfinanciën staan onder zware druk door met het trage groeitempo samenhangende 'uitverdieneffecten': de belastingen brengen een stuk minder op dan eerder was geraamd en het aantal uitkeringsontvangers neemt sterk toe. Om het tekort op de overheidsbegroting binnen de perken te houden, vroeg Zalm de collega's half augustus akkoord te gaan met extra ombuigingen en lastenverzwaringen die – inclusief hun doorwerking naar latere jaren – optelden tot ongeveer 5 mld euro in 2007.

Door deze inzet van de minister van Financiën liepen de gemoederen in de ministerraad hoog op, maar een *trouvaille* – naar verluidt afkomstig uit de koker van minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid De Geus – bracht uitkomst. Op gezag van bestuursvoorzitter Witteveen van de Pensioen- & Verzekeringskamer mocht het Centraal Planbureau (CPB) bij zijn berekeningen alsnog rekening houden met een geringere stijging van de premies voor aanvullende pensioenen. Het werkgeversdeel van die premies vormt een aftrekpost voor werkgevers, het werknemersdeel is vrijgesteld loon voor werknemers. Nu deze post bij veronderstelling enkele miljarden euro's lager uitviel, kon het CPB 700 mln euro wegens hogere belastingontvangsten inboeken.¹ Het geprognosticeerde overheidstekort slonk dienovereenkomstig en daarmee vielen de stukjes van de budgettaire legpuzzel op hun plaats, althans voor het moment.

Het pakket maatregelen dat het Hoofdlijnenakkoord aanvult, heeft voor het begrotingsjaar 2004 een omvang van iets meer dan 2 mld euro (1,3 mld extra ombuigingen, plus 0,8 mld lastenverzwaring). In 2007 is cumulatief 1,9 mld méér bezuinigd en liggen de lasten cumulatief 1,9 mld hoger dan in het HA was voorzien. Het kabinet heeft de na mei 2003 zichtbaar geworden tegenvallers dus fiftyfifty 'verschmerzt' over beide kanten van de begrotingsvergelijking via een aanvullend pakket van krap 4 mld euro.

2 Goochelen met cijfers

In de Miljoenennota 2004² kiest het kabinet voor een presentatie van de rijksbegroting waarbij de effecten van het Strategisch Akkoord uit juli 2002, die van het Hoofdlijnenakkoord uit mei 2003 en die van het 'aanvullend pakket' in hun volle omvang worden getoond. Anders gezegd, het ijkpunt bij de cijferopstellingen is de ontwikkeling van de overheidsfinanciën zonder de door de beide kabinetten-Balkenende aangebrachte beleidsbijstellingen. Volgens deze berekeningswijze belooft het totaal van de ombuigingen voor het begrotingsjaar 2004 *bruto* 10,9 mld euro. Daar staan 3,9 mld euro aan intensiveringen tegenover. Het betreft met name een verhoging van de zorguitgaven met 1,3 mld, terwijl de posten kennis, veiligheid en mobiliteit elk met een half miljard extra zijn bedacht. Een groot aantal kleinere items blijft hier buiten beschouwing. De *netto* ombuiging voor het volgend jaar komt dus uit op 7 mld euro.

Daarentegen rekent het CPB een netto ombuiging van 6 mld euro voor. Het verschil met Financiën ter grootte van 1 mld euro ontstaat doordat het CPB voorgestelde financieringsverschuivingen van de publieke naar de private sector anders verwerkt. Zorggebruikers gaan door de verkleining van het verplicht verzekerde ziekenfondspakket en hogere eigen bijdragen vanaf 2004 meer uit eigen zak betalen. Dit leidt tot lagere collectief gefinancierde zorguitgaven, wat in de visie van Financiën een bezuiniging oplevert. Het CPB telt daarentegen alleen een bezuiniging voor zover het

¹ Mijn bron is onder andere De Haas (2003).

² Tweede Kamer (2003-2004).

totale volume van de zorguitgaven door gedragsaanpassingen krimpt, zoals wanneer eigen betalingen consumenten afschrikken om de tandarts of de fysiotherapeut te bezoeken.³

Dit verschil in visie werkt ook door naar de gepresenteerde lastenontwikkeling in het begrotingsjaar 2004. Het CPB komt uit op een lastenverzwaring van 5 mld euro, omdat het de zorguitgaven die straks uit eigen zak worden betaald als lasten meetelt.⁴ Financiën zou op ongeveer 4 mld lastenstijging moeten uitkomen, omdat het de hogere privé-betalingen van zorggebruikers niet als collectieve lasten aanmerkt. Dit cijfer van 4 mld is als zodanig niet terug te vinden in paragraaf 4.4 van de *Miljoenennota 2004*. Wel wordt daar *en passant* melding gemaakt van een tamelijk onthutsende ambtelijke fout, waardoor de lastendruk in het Hoofdlijnenakkoord liefst 1,3 mld euro te mooi is voorgesteld.⁵ Wanneer deze “technische correctie” (citaat) mede in aanmerking wordt genomen, stroken de lastencijfers uit beide bronnen redelijk met elkaar.

3 Kaalslag?

Aangekondigde ingrepen in de sociale zekerheid, de voorgenomen uitdunning van het ziekenfondspakket en subsidiekortingen roepen bij een deel van de burgerij nogal wat verzet op (‘keer het tij’). Het kan daarom nuttig zijn de bedoelde maatregelen in perspectief te zetten. Tabel 1 vergelijkt de ontwikkeling van de reële bruto collectieve uitgaven met de uitgaventrend onder voorgaande kabinetten. Uit tabel 1 valt op te maken dat de collectieve uitgaven tijdens de regeerperiode van de kabinetten Lubbers-II en Kok-I minder zijn gestegen (met 0,5 procent per jaar), dan nu voor de lopende kabinetsperiode wordt voorzien (0,8 procent per jaar). Ondanks achtereenvolgende bezuinigingsronden zijn de collectieve uitgaven in de laatste twee decennia voortdurend blijven groeien. Doordat het reële bruto binnenlands product (BBP) sneller toenam dan de reële uitgaven, is de collectieve-uitgavenquote overigens wél gedaald.

Tabel 1. Reële groei bruto collectieve uitgaven, 1982-2007 (gemiddeld in % per jaar)

	Lubbers			Kok		Balkenende
	I	II	III	I	II	I + II
Totale collectieve uitgaven	1,6	0,5	1,5	0,5	1,9	0,8
waarvan						
Zorg	2,2	3,6	4,2	3,3	6,0	2,6
Onderwijs	-1,2	-0,4	1,5	2,2	4,2	1,8
Veiligheid	n.b.	n.b.	n.b.	5,8	8,4	3,2

Bron: Tweede Kamer (2003-2004), 92

De zorguitgaven zijn onder de kabinetten-Lubbers het sterkste gestegen. Beide paarse kabinetten gaven, in termen van extra gevoteerde middelen, de hoogste prioriteit aan veiligheid. Eerst tijdens het bewind van het tweede kabinet-Kok deelde ook de sector onderwijs mee in de collectief gefinancierde overvloed. Het in brede kring levende onbehagen over door de overheid voortgebrachte of gefinancierde voorzieningen – terwijl de reële uitgaven fors zijn gestegen – wijst erop dat producenten van zorg, onderwijs en veiligheid in de achter ons liggende periode minder doelmatig zijn gaan werken.⁶

3 Deze beide voorzieningen verdwijnen met ingang van 1 januari 2004 uit het verplicht verzekerde ziekenfondspakket.

4 Een toelichting is te vinden in de *Miljoenennota 2004* (Tweede Kamer 2003-2004), 135-136 en in de *Macro Economische Verkenning 2004* (Centraal Planbureau 2003), 129.

5 Tweede Kamer (2003-2004), 95.

6 Slechts eenderde van de bevolking is van oordeel dat de overheid goed functioneert. Zie Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), 303.

4 Uitzicht op schuldreductie

De *Miljoenennota 2004* maakt duidelijk dat het tekort zonder de reeks ingrepen van het eerste en het tweede kabinet-Balkenende in 2004 zou zijn opgelopen tot 3,8 procent van het BBP. Mede door de extra maatregelen waarover het kabinet in de loop van augustus moeizaam overeenstemming bereikte, blijft het tekort het komend jaar beperkt tot 2,3 procent van het BBP.⁷ Dit *feitelijke* begrotingssaldo kan worden geschoond voor tijdelijke invloeden die verband houden met de stand van de conjunctuur. Het *conjunctuur-geschoonde* tekort verbetert van 2003 op 2004 met 0,5 procentpunt BBP. Tabel 2 presenteert het beloop van beide grootheden in de periode 2003-2007.

Over de door het kabinet gemaakte beleidskeuzen kan verschillend worden gedacht. De inzet om het structurele tekort in de loop van deze kabinetsperiode (grotendeels) weg te werken, heeft mijn volle instemming.⁸ Over de gekozen instrumenten is natuurlijk discussie mogelijk. Door bijvoorbeeld meer te bezuinigen op inkomensoverdrachten – met als gevolg een ruimer arbeidsaanbod – en door bij de lastenverzwaringen grotere nadruk te leggen op vermogensheffingen – zodat de wig op arbeid niet wijder wordt – had het kabinet de nadelige effecten voor de economische ontwikkeling van het streven naar een hanteerbaar begrotingstekort kunnen beperken.

Tabel 2. EMU-saldo (% BBP)

	2003	2004	2005	2006	2007
Werkelijk tekort, zonder beleid	3,0	3,8	3,8	3,0	2,9
Beleidsmaatregelen ^a	0,7	1,5	2,2	2,1	2,3
Werkelijk tekort, met beleid	2,3	2,3	1,6	0,9	0,6
Conjunctuur-geschoond tekort	1,3	0,7	0,5	0,3	0,5

a. Inspanningen van het eerste en het tweede kabinet-Balkenende samen.

Het kabinet hecht enorm aan vermindering van het structurele tekort tot ten hoogste 0,5 procent van het BBP in 2007. Een saldo in deze orde van grootte biedt volgens het CPB uitzicht op houdbare overheidsfinanciën, omdat het zou stroken met een *onderliggend overschot* van circa 1 procent BBP. Ten eerste omdat de voorgestelde maatregelen inzake de sociale zekerheid na 2007 extra groei opleveren. Het gaat hier om een soort intertemporeel invenienseffect. Ten tweede omdat de tijdelijke verhoging van de pensioenpremies na 2007 niet langer nodig is om dekkingstekorten van de pensioenfondsen weg te werken.⁹ De opstellers van de *Miljoenennota* plaatsen terecht de kanttekening dat deze redenering aan elkaar hangt van onzekere schattingen. Ook zal het begrotingssaldo na 2007 slechts verbeteren wanneer thans verwachte en ingeboekte meevallers tegen die tijd niet worden aangegrepen om de overheidsuitgaven extra te verhogen of lastenverlichting door te voeren.

De saldobecijferingen van het kabinet zijn bovendien kwetsbaar, omdat is aangenomen dat de bijdrage van gemeenten en provincies aan het EMU-saldo nul bedraagt. Het saldo van de decentrale overheden toont echter een dalende trend en was in 2002 al negatief (–0,2 procent BBP). Dit saldo kan verder verslechteren doordat met name de gemeenten – als direct uitvloeisel van het kabinetsbeleid – toenemende financiële risico's lopen, bijvoorbeeld bij de uitvoering van de Wet werk en bijstand (WWB), terwijl hun eigen belastinggebied (bufferfunctie) wordt ingesnoerd. Lopen de tekorten van

7 Het Centraal Planbureau rapporteert een tekort van 2,4 procent van het BBP.

8 Voor een motivering verwijs ik kortheidshalve naar De Kam en Goudswaard (2003), 19-20.

9 Zie de uiteenzetting in de *Miljoenennota 2004* (Tweede Kamer 2003-2004), 36.

gemeenten inderdaad verder op, dan zal het Rijk compenserende maatregelen dienen te treffen, in de vorm van aanvullende ombuigingen of nadere lastenverzwaringen, om te voorkomen dat het EMU-saldo uit de band springt.

De (licht) aangepaste regels budgetdiscipline bepalen dat tegenvallers bij de inkomsten niet hoeven te worden gecompenseerd, zolang de normen voor het feitelijke EMU-saldo (tekort maximaal 2,5 procent BBP) en het structurele EMU-saldo (tekort moet jaarlijks dalen met 0,5 procentpunt BBP) niet worden geschonden. In de nu ingediende begroting voor 2004 zeilt het kabinet scherp aan de wind. De economie hoeft maar weinig tegen te zitten, of de gestelde saldonormen worden geschonden. Omvangrijke tegenvallers laten zich bovendien nu al voorspellen.¹⁰ Op vrijwel elke tegenvaller zal het kabinet moeten reageren met aanvullende bezuinigingen, of door de lasten te verhogen. Zo keert de bestuurlijke hectiek rondom de begroting uit het begin van de jaren negentig in volle omvang terug, een hectiek waarvan werd gehoopt dat hij door de in 1994 geïntroduceerde 'Zalmnorm' definitief tot het verleden zou horen.

Doordat nu ook een norm is geformuleerd voor de nagestreefde reductie van het structurele tekort, ontstaat een nieuw probleem: bij elke tegenvaller dient de uitwerking daarvan op het structurele EMU-saldo te worden bepaald. Blijft het structurele saldo onberoerd, dan hoeft het kabinet niet in actie te komen, mits het feitelijke saldo uiteraard beneden 2,5 procent van het BBP blijft. De zoektocht naar antwoorden op de vraag in hoeverre nieuwe tegenvallers een structureel karakter hebben, garandeert additionele bestuurlijke hectiek rondom de uitvoering van de rijksbegroting.

Het gaat hier niet uitsluitend om tegenvallers bij de inkomsten. Wanneer de saldonormen gevaar lopen, staan ook de bij regeerakkoord afgesproken uitgavenplafonds ter discussie. Met name voor de rijksuitgaven zijn inmiddels uitgavenniveaus afgesproken die lager liggen dan de uitgavenplafonds uit het Hoofdpijnenakkoord. Gaat het in de komende jaren economisch weer wat beter, dan blijven de oorspronkelijke HA-uitgavenplafonds maatgevend voor de 'spending departments'. Ook hier ligt bestuurlijke conflictstof voor de nabije toekomst hoog opgetast.

5 Zalm, Keynes en de anderen

De kritiek op de beleidsinzet van het kabinet is voorspelbaar: het in de *Miljoenennota 2004* gepresenteerde pakket maatregelen is te omvangrijk, en het komt op het verkeerde moment. Inderdaad staat het Verdrag van Maastricht toe dat het feitelijke tekort in een recessieperiode oploopt tot 3 procent van het BBP. Het kabinet had dus kunnen kiezen voor een wat omvangrijker tekort. Voorzichtigheidshalve wenst de regeringsploeg het tekort echter te houden beneden de 'signaalwaarde' van 2,5 procent BBP. Dit vermindert het risico dat plotseling opduikende nieuwe tegenvallers het tekort door het 3 procent-plafond drukken. In het laatste geval zou minister Zalm groot gezichtsverlies lijden, omdat 'il duro' zijn Franse en Duitse collega's nog zeer recent heeft gekapitteld over hun falende budgetdiscipline. In beide landen dreigt het tekort volgend jaar uit te komen op 4 procent BBP. Verder heeft het kabinet ervoor gekozen het conjunctuur-geschoonde tekort te verbeteren (met 0,5 procent BBP) overeenkomstig wat een gangbare interpretatie van het Stabiliteits- en Groei Pact (SGP) terzake dicteert.

Toegegeven, de timing van de ingrepen is ongelukkig. In 2003 en 2004 lopen de netto ombuigingen op tot cumulatief 6 mld euro, terwijl de lasten cumulatief met 5 mld euro worden

¹⁰ Korthedshalve verwijs ik naar De Kam (2003), 135-136.

¹¹ Hierbij is de cijferopstelling in de *Macro Economische Verkenning 2004* (Centraal Planbureau 2003, 30) gevolgd. Het Ministerie van Financiën geeft andere cijfers. Zie voor een toelichting paragraaf 2.

verzwaard.¹¹ Dit beleidspakket beslaat meer dan 2 procent BBP, het leidt tot vraaguitval en verdiept zo de trog van de recessie. Nu tijdens het paarse bewind (1994-2002) is verzuimd voldoende buffers te vormen (in de vorm van stevige overschotten op de overheidsbegroting) valt aan een inhaalbeweging op een conjunctureel minder gelukkig tijdstip echter moeilijk te ontkomen. En dat niet alleen omdat het vertrouwen van burgers en bedrijfsleven is gediend met overheden die zich aan hun (internationale) afspraken houden. Het kabinet noemt tekortreductie eveneens urgent, omdat het uitzicht wil houden op aflossing van de overheidsschuld, met het oog op de toenemende vergrijzing van Nederland. De verhouding tussen het aantal 65-plussers en het aantal personen van 20-64 jaar zal stijgen van ongeveer 22 procent op dit moment tot omstreeks 43 procent in 2040.

Het kabinet kiest ervoor de huidige financiële problemen voor de overheid niet door te schuiven naar toekomstige generaties. In plaats daarvan opteert het voor houdbare overheidsfinanciën. Daarvan is sprake "...als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart, zonder dat de lasten verzwaard moeten worden of de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt".¹²

De regeringsploeg komt er rond voor uit dat het gevoerde en voorgestelde beleid de bestedingen drukt en de structurele groei afremt.¹³ De opstellers van de Miljoenennota putten echter moed uit ervaringen die zijn opgedaan in de eerste helft van de jaren tachtig van de vorige eeuw.¹⁴ Een in relatieve omvang vergelijkbaar pakket maatregelen voor de periode 1982-1986 heeft de economie destijds niet verder doen ontsporen, maar haar juist binnen enkele jaren weer op de rails gezet. Het kabinet onderstreept dat de ervaring in Ierland niet anders was. Hier passen wel twee kritische kanttekeningen. Ten eerste was het voorspoedige herstel van de Nederlandse economie na 1982 in hoge mate te danken aan de destijds toegepaste loonmatiging. Het staat te bezien of de vakorganisaties de eerstkomende tijd een vergelijkbare terughoudendheid zullen betrachten. Anders dan het eerste kabinet-Lubbers (1982-1986), houdt het tweede kabinet-Balkenende de vakbonden immers geen stok (dreigende looningreep) en wortel (arbeidstijdverkortung) voor. Hier komt nog iets bij. Denemarken stelde destijds mede orde op zaken door de collectieve lasten fors te verzwaren. Daardoor liet het herstel in de jaren tachtig daar langer op zich wachten. Lastenverzwaring staat eveneens centraal in het voor de lopende kabinetsperiode uitgestippelde financieel-economisch beleid. De Deense les stemt dus tot nadenken. Men hoeft geen overtuigd Keynesiaan te zijn om de risico's van het voorgenomen beleid te onderkennen. Dat beleid wordt tevens gekenmerkt door innerlijke tegenstrijdigheden, waarvan hierna enkele voorbeelden volgen.

6 Enkele tegenstrijdigheden in het beleid

In de periode 1997-2003 zijn de arbeidskosten per eenheid product in Nederland ruim 10 procent sterker gestegen dan bij onze concurrenten. Daarom doet het kabinet een klemmend beroep op de vakorganisaties zich bij het formuleren van looneisen terughoudend op te stellen. 'Smeergeld' om de vakbondsonderhandelaars over de streep te trekken heeft het kabinet echter nauwelijks achter de hand. De sterk gedaalde dekkingsgraad van de pensioenfondsen maakt het bovendien extra lastig de gewenste matiging van de arbeidskosten snel tot stand te brengen.

¹² Tweede Kamer (2003-2004), 11 en 36.

¹³ De economische groei wordt belemmerd doordat de evenwichtswerkloosheid oploopt als gevolg van opgelegde lastenverzwaringen. Zie *Miljoenennota 2004* (Tweede Kamer 2003-2004), 43 en *Macro Economische Verkenning 2004* (Centraal Planbureau 2003), 30.

¹⁴ *Miljoenennota 2004* (Tweede Kamer 2003-2004), 22-23 en 25 (gunstig effect loonmatiging).

Het kabinet heeft zich voorgenomen het 'goede voorbeeld' te geven door de salarissen van overheidspersoneel en werkers in de zorgsector het komend jaar vrijwel te bevriezen. Bovendien is de ruimte voor incidentele loonstijgingen wegbezuinigd. Voorzover dit beleid slaagt, is het in strijd met pogingen uit de afgelopen jaren om het werken in de collectieve sector aantrekkelijker te maken. Overheid en onderwijs hebben een sterk vergrijsd personeelsbestand. De komende tien jaar dienen zeer veel vacatures te worden vervuld. De aangekondigde ingrepen in de sfeer van de arbeidsvoorwaarden maken de overheid als werkgever minder aantrekkelijk en bedreigen het streven naar instandhouding van een hoogwaardig ambtelijk apparaat. Overigens is de kans gering dat vakbonden die opereren in de marktsector zich veel van het door de overheid gestelde voorbeeld zullen aantrekken.

Het kabinet meent ook aan de beoogde loonmatiging te kunnen bijdragen door de geplande beperking van de administratieve lastendruk. Dit verband wordt in de Miljoenennota niet aannemelijk gemaakt. Gelet op de matige ervaringen van de afgelopen jaren is het bovendien uiterst twijfelachtig of de ambitieuze doelstelling – beperking van de administratieve lasten met een kwart binnen één kabinetsperiode – valt te verwezenlijken. In de begrotingsstukken wordt juist een ware vloedgolf nieuwe wet- en regelgeving aangekondigd, die voor het bedrijfsleven ongetwijfeld tal van nieuwe administratieve verplichtingen zal meebrengen. Tegelijkertijd moet het nadenken over beperking van bestaande administratieve lasten veelal nog beginnen.

Een volgende tegenstrijdigheid is dat sommige maatregelen van het kabinet de loonkosten opdrijven, in strijd met de uitgesproken intentie die kosten te drukken. Hier valt te denken aan voor de hand liggende pogingen van de vakorganisaties om de uitholling van de sociale zekerheid te repareren door aanvullende afspraken met werkgevers te maken voor bovenwettelijke uitkeringen en andere aanspraken. Verder stuwt het kabinet de arbeidskosten op door de omvangrijke lastenverzwaring voor gezinnen. De gemiddelde wig op arbeidsinkomen loopt hierdoor iets op, van 42,3 dit jaar tot 42,7 in het komend jaar. Dit staat in scherp contrast met het beleid in de eerste helft van de jaren tachtig en negentig, toen de overheid haar aansporingen om de arbeidskosten te drukken ondersteunde via in het vooruitzicht gestelde lastenverlichting.

De nagestreefde loonmatiging is wel gediend met de verruiming van het effectieve arbeidsaanbod die valt te verwachten door een reeks ingrepen in de sociale zekerheid. Zo verslechteren de aanspraken op een uitkering bij werkloosheid, wordt de toetredingsdrempel van de WAO aanzienlijk hoger en vervallen de bestaande belastingvoordelen bij het vroegtijdig verlaten van de arbeidsmarkt.

Een van de voornaamste door het kabinet gekoesterde ambities is dat Nederland in 2007 weer bij de best presterende economieën uit de eurozone hoort. Om het groeipotentieel op te krikken, streeft het kabinet naar verhoging van de arbeidsdeelname en een hogere productiviteit van werknemers. Hier zit opnieuw een tegenstrijdigheid. Het aan te boren arbeidsaanbod bestaat hoofdzakelijk uit ouderen, vrouwen, etnische minderheden en laagopgeleiden. Veel individuen uit deze groepen zijn benedengemiddeld productief. Naarmate meer succes wordt geboekt bij pogingen deze groepen te mobiliseren voor de arbeidsmarkt, komt de beoogde productiviteitsverbetering sterker in de knel. In de stukken wordt deze spanning tussen de diverse beleidsdoelstellingen ruiterlijk erkend.¹⁵

Het kabinet lijkt zich bovendien onvoldoende te realiseren dat de beoogde forse verbetering van de arbeidsproductiviteit het streven naar houdbare overheidsfinanciën bemoeilijkt.¹⁶ Dat zit zo. Hun hogere productiviteit maakt het mogelijk werknemers in de betrokken bedrijven flinke loonsverhogingen te betalen. De ruimte voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden van het overheids-

¹⁵ *Miljoenennota 2004* (Tweede Kamer 2003-2004), 30.

¹⁶ Dit punt wordt ook gemaakt door Verbon (2003), 438.

personeel wordt afgeleid van de loonbeweging in de marktsector. Aangezien de arbeidsproductiviteit in de quataire sector veel minder omhoog gaat, stijgt de kostprijs van overheidsdiensten in vergelijking met die van goederen die worden voortgebracht in de marktsector ('ziekte van Baumol'). Bij een gelijkblijvend aanbod van overheidsvoorzieningen zullen dan de belastingen omhoog moeten. Het alternatief is dat de overheid op haar dienstverlening bezuinigt. Bij de uitkeringen is het van hetzelfde laken een pak. De uitkeringsbedragen zijn in beginsel gekoppeld aan de gemiddelde verbetering van de cao-lonen. Extra loonstijgingen, na een flinke toename van de productiviteit, betekenen dat meer overheidsmiddelen voor de uitkeringen nodig zijn. Zo zet het kabinetsstreven naar een productiever economie de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op langere termijn onder druk.

7 Over plannen en prestaties

Het kabinet windt er geen doekjes om: te vaak blijft de overheid steken in het maken van mooie plannen en goede voornemens, terwijl voor de uitvoering vaak onvoldoende aandacht is.¹⁷ Indachtig de geest van de operatie *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) etaleert het derde hoofdstuk van de *Miljoenennota 2004* een groot aantal gekwantificeerde doelstellingen. Zo kunnen ministers straks achteraf verantwoording afleggen over de uitvoering van het voorgespiegelde beleid. Tot de doelstellingen horen onder andere:

- Vermindering van de jaarlijkse instroom in de WAO tot maximaal 25.000 duurzaam volledig arbeidsongeschikten in 2007.
- Terugdringen voortijdig schoolverlaten met 30 procent in 2006 ten opzichte van 1999.

Het valt op dat andere doelstellingen erg vaag blijven, bijvoorbeeld:

- Vermindering criminaliteit en overlast met 20-25 procent komt in 2006 "in het vizier".
- Terugdringen van wachtlijsten in de zorg "tot een aanvaardbaar niveau".
- Voor de vermindering van het ziekteverzuim van het overheidspersoneel ontbreekt een concreet percentage.
- Het aantal uit te zetten illegalen en afgewezen asielzoekers is niet gekwantificeerd.

Soms regeert het kabinet over zijn graf heen:

- Van 2006 tot en met 2010 is 330 mln euro opgenomen in de begroting van Verkeer en Waterstaat voor de aanleg van rijkswegen. Voor de laatste twee jaar zijn zelfs nog geen meerjarenramingen beschikbaar!

Het onderwerp *prestatiemeting* komt er in deze *Miljoenennota* nogal bekaaid af. Opgemerkt wordt (p. 60) dat de politiesterke in acht jaar tijd met bijna 30 procent is toegenomen. Niet vermeld wordt dat de opsporingsprestaties van de politie hard achteruit zijn gehold.¹⁸ In de gezondheidszorg is het personeelsbestand sinds 1998 met 15 procent toegenomen. Het geproduceerde zorgvolume is daarbij duidelijk achtergebleven. Het kabinet stelt dat de wachttijden over de gehele linie zijn teruggedrongen (p. 61). Deze bewering is niet helemaal juist. In de sector gehandicaptenzorg is sprake van een behoorlijke toename van het aantal wachtenden.¹⁹

¹⁷ *Miljoenennota 2004* (Tweede Kamer 2003-2004), 47.

¹⁸ Wiebrens en Van Tulder (2003), 65.

¹⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), 120.

Het kabinet wil de *doelmatigheid* vergroten, onder andere door het aantal externe adviseurs te beperken en de departementen efficiencykortingen op te leggen. Het is goed voorstelbaar dat deze maatregelen de doelmatigheid van het overheidsapparaat juist zullen schaden. Een deel van de externe adviseurs is in feite onmisbaar om het apparaat draaiend te houden. Een aanwijzing daarvoor kan zijn dat het tweede paarse kabinet eveneens het mes in de externe advisering wilde zetten. Daarvan is – achteraf bezien – vrijwel niets terechtgekomen. Bij de doeltreffendheid van de aan de ministeries opgelegde kortingen passen eveneens vraagtekens. Een met een aantal procenten afgeslankt apparaat draait niet vanzelf een even grote productie. De productie staat extra onder druk wanneer de implementatie van de kortingen binnen het apparaat de nodige wrijvingen oproept. Bekend is dat reorganisaties de slagkracht van instellingen aanzienlijk kunnen aantasten (politie!).

8 Lastenbeeld

In deze paragraaf beperk ik mij tot een paar kanttekeningen bij de lastenontwikkeling in 2004. Buiten beschouwing blijven dus enkele zeer ingrijpende maatregelen die eerst in latere jaren hun beslag krijgen, zoals het afschaffen van de fiscale faciliteit voor VUT en prepensioen per 1 januari 2005 (opbrengst 1,7 mld euro), de afschaffing van de onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers en de invoering van een nieuw stelsel van verzekeringen tegen ziektekosten per 1 januari 2006, met een voor de huidige ziekenfondsverzekerden geheel andere premiestructuur.

8.1 Rijksbelastingen

Een opvallend element in het dekkingsplan is de stevige verhoging van de tabaksaccijns (geraamde opbrengst 0,4 mld euro) die zonder grenseffecten mogelijk is, doordat sigaretten ook in de buurlanden duurder zijn gemaakt. Nog sterker de aandacht trekt de voorgestelde beperking van de aftrek van hypotheekrente, die volgend jaar goed is voor 0,1 mld euro, oplopend tot 0,4 mld in 2007. Zij komt erop neer dat individuen die hun woning verkopen het verschil tussen verkoopprijs en resterende hypotheek (de 'overwaarde') als eigen geld moeten gebruiken bij de financiering van de nieuwe woning. Anders verliezen zij de renteaftrek over het bedrag van de overwaarde. Tegenover deze lastenverzwaringen staan tegemoetkomingen in de vorm van een verhoging van de arbeidskorting (0,4 mld) en van de heffingskortingen voor ouderen en gezinnen met kinderen (0,5 mld).

Aandacht verdient ten slotte de gewijzigde fiscale behandeling van de automobiel. Werknemers met een lease-auto genieten een aanzienlijk voordeel: zij hoeven wegens privé-gebruik volgend jaar nog maar 20 procent (in plaats van 25 procent) van de cataloguswaarde van de auto bij hun inkomen te tellen. Deze maatregel pakt budgettair neutraal uit, dank zij een bescheiden verhoging van de motorrijtuigenbelasting en doordat de onbelaste kilometervergoeding voor werknemers die met een eigen auto voor hun werk rijden bijna wordt gehalveerd. Het gaat hier vaak om ambulante werknemers met een modaal inkomen. Zij leveren in ten faveure van de vaak beter betaalde groep met een 'leasebak'.

Bij de belastingmix valt op dat de geleidelijke groei van het aandeel van de kostprijsverhogende belastingen volgend jaar op kousenvoeten voortgaat, ten koste van het aandeel van de belastingen op inkomen, winst en vermogen; zie tabel 3. In de jaren zeventig van de vorige eeuw pleitten sommigen voor een gelijk aandeel van beide belastingcategorieën. Gezien de heffingsgrondslag van de kostprijsverhogende belastingen (in het algemeen geografisch minder mobiel en minder conjunctuurgevoelig) en de drukverdeling van deze heffingen (minder progressief), valt er veel voor te zeggen deze oude discussie nieuw leven in te blazen.

Tabel 3. Rijksbelastingmix (% van het totaal)

	1980	1990	2002 ^a	2003 ^a	2004
Kostprijsverhogende belastingen	43	48	53,1	55,5	56,0
Belastingen op inkomen, winst en vermogen	57	52 ^b	46,9	44,5	44,0

a. Vermoedelijke uitkomsten.

b. Gecorrigeerd voor de tijdelijke fiscalisering van enkele premies voor de volksverzekeringen.

8.2 Premies sociale verzekeringen

Bij de premieheffing voor de sociale verzekeringen doet zich veruit de grootste lastenverzwaring voor bij de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). De premie gaat in twee jaar van 10,25 procent (2002) naar 13,25 procent (2004). Deze tariefverhoging levert bijna 2 mld euro op. Naar de oorzaak hoeft niet lang te worden gegist. Sinds twee jaar is de aanval ingezet tegen wachtlijsten bij verpleeghuizen, de gehandicaptenzorg en in de geestelijke gezondheidszorg. Al deze voorzieningen worden betaald via de AWBZ. Door de forse verhoging van de AWBZ-premie omvat het tarief van de eerste schijf (33,4 procent) volgend jaar nog maar 1 procentpunt inkomstenbelasting. De resterende 32,4 procent bestaat uit premies voor de volksverzekeringen (AOW, AWBZ en Algemene nabestaandenwet).

Als gevolg van de verhoging van de AWBZ-premie kruipt het gecombineerde tarief van de tweede schijf naar 40,35 procent.²⁰ Dat is nog maar 1,65 procentpunt beneden het 42-procentstarief van de inkomstenbelasting in de derde schijf. Als de kosten van de gezondheidszorg blijven stijgen, en dat valt te verwachten, kunnen de tweede en de derde schijf binnenkort worden samengesmolten tot één lange tweede schijf die tegen 42 procent wordt afgeroomd. We zijn dan van het bestaande vier-schijventarief weer terug bij een drie-schijventarief, zoals dat aanvankelijk in 1990, als onderdeel van de Oort-operatie, werd ingevoerd.

Ondanks de lastenverzwaring van per saldo 5 mld euro, zakt het collectieve-lastenpeil – de totale opbrengst van belastingen en sociale premies als aandeel van het BBP – van 39,5 procent in 2003 tot 39,3 procent in 2004. Dit valt te verklaren doordat sommige bestaande aftrekposten sterk in belang blijven toenemen. Behalve de hypotheekrente, betreft het vooral de premies voor het aanvullend pensioen. Hogere werkgeverspremies drukken de opbrengst van de vennootschapsbelasting, door hogere werknemersbijdragen voor het pensioen brengt de loonbelasting minder op. Verder worden de tariefschijven in de inkomstenbelasting uitgerekte wegens de inflatie. Dit telt niet als een bewuste lastenverlichting, omdat wettelijk is voorgeschreven dat de automatische inflatiecorrectie moet plaatsvinden. Anders gezegd, de inflatiecorrectie vormt een onderdeel van het ongewijzigd beleid. In de referentieperiode voor de inflatiecorrectie per 1 januari 2004 was de inflatie fors, onder andere door de invoering van de euro. Hierdoor worden de tariefschijven volgend jaar nogal wat langer, terwijl de inkomens in 2004 in doorsnee maar weinig stijgen. Zodoende komt een groter deel van het inkomen van de bevolking in lager belaste schijven terecht en staat de opbrengst van de loon- en inkomstenbelasting eveneens onder druk.

Bovendien besteden gezinnen door de recessie in verhouding meer geld aan goederen die zijn belast tegen het lage BTW-tarief, terwijl de bestedingen aan duurzame consumptiegoederen die zijn onderworpen aan het 19%-tarief, zoals huishoudelijke apparatuur en nieuwe keukens, sterk teruglopen. Hierdoor blijft ook de opbrengst van de omzetbelasting achter, al blijven de tariefpercentages onveranderd.

²⁰ Premie voor de volksverzekeringen is alleen verschuldigd over inkomen uit woning en werk (box I) dat valt in de eerste en de tweede tariefschijf.

9 Tot slot

Het kabinet voert – gegeven de wens het begrotingstekort terug te brengen – noodgedwongen een in hoge mate pro-cyclisch begrotingsbeleid. In de gouden jaren 1994-2000 zijn belastingmeevallers voor een belangrijk deel ingezet voor lastenverlichting. Tijdelijke meevallers bij de uitgaven voor sociale zekerheid zijn gebruikt voor een structurele verhoging van het niveau van de zorguitgaven. Doordat onvoldoende buffers aanwezig waren bij de in 2001 ingezette economische neergang, moet het kabinet nu wel kiezen voor lagere overheidsuitgaven en forse lastenverzwaringen.

Tegenvallers bij de ingeboekte bezuinigingen lijken onontkoombaar. Het tekort grenst aan wat het kabinet nog toelaatbaar acht. Elke nieuwe tegenvaller – bij de uitgaven of de inkomsten – dwingt het kabinet daarom onmiddellijk bij te sturen. Daarmee waart het spook van permanente bestuurlijke onrust opnieuw rond op het Binnenhof en in de wandelgangen van de aanpalende ministeries.

Al te groot pessimisme over de economische vooruitzichten lijkt ongegrond. Nederland kan de komende jaren meeprofiteren van een opleving van de wereldeconomie, mits arbeidskosten en overheidsfinanciën zich soepel voegen naar de gewijzigde omstandigheden.

Literatuur

- Centraal Planbureau (2003), *Macro Economische Verkenning 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Haas, B. de (2003), Toevallige pensioenmeevaller blijft raadselachtig, *Het Financieele Dagblad*, 23 augustus
- Kam, C.A. de (2003), Hoofdpijnenakkoord kabinet-Balkenende II, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35 (3), 131-140
- Kam, C.A. de, en K.P.Goudswaard (2003), Overheidsfinanciën, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 1-27
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2003), *De sociale staat van Nederland 2003*, Den Haag: SCP
- Tweede Kamer (2003-2004), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Miljoenennota 2004*, 29 200, nr. 1
- Verbon, H.A.A. (2003), Midden in de zondvloed, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4414), 436-439
- Wiebrens, C.J., en F.P. van Tulder (2003), Veiligheid en openbare orde, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu, 53-80

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

- E. ten Heuvelhof, M. de Jong, M. Kuit en H. Stout (red.), *Infrastratego. Strategisch gedrag in infrastructuurgebonden sectoren*, Utrecht: Lemma, augustus 2003
- J. de Koning, *Wat niet weet, wat niet deert: Over de decentralisatie en uitbesteding van het arbeidsmarktbeleid*, oratie, Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2003
- L. Koopmans, A.H.E.M. Wellink, C.A. de Kam, C.G.M. Sterks en H.J. Woltjer, *Overheidsfinanciën*, 10^e, herziene druk, Groningen: Stenfert Kroese, 293 pp., 2003
- C.J.P.M. van Mosseveld, *Internationale vergelijking van gezondheidszorguitgaven*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, september 2003
- H. Schelhaas, *Liberalisatie in de landbouw. Mogelijkheden en grenzen*, proefschrift, Vrije Universiteit, september 2003
- Tweede Kamer, *Nota over de toestand van 's Rijks financiën*. Miljoenennota 2004, 29 200, nr. 1, september 2003
- I. Waterreus, *Lessons in Teacher Pay*, proefschrift, Universiteit van Amsterdam, 2003

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- 1 + 1 > 2. *De bevordering van multidisciplinair onderzoek*, Advies 54, september 2003

CentER for Economic Research

- Bart van de Wielle, *Regulate or Delegate: Influencing Network Interconnection Charges*, Discussion Paper 2003-68, juni 2003
- Lucas Bretschger and Sjak Smulders, *Sustainability and Substitution of Exhaustible Natural Resources. How Resource Prices Affect Long-term R&D-investments*, Discussion Paper 2003-71, juli 2003
- Eric van Damme and Gijsbert Zwart, *The Liberalized Dutch Green Electricity Market: Lessons from a Policy Experiment*, Discussion Paper 2003-72, juni 2003
- Eric Schaling, *Learning, Inflation Reduction and Optimal Monetary Policy*, Discussion Paper 2003-74, juni 2003

Centraal Planbureau (CPB)

- Macro Economische Verkenning 2004*, september 2003
- Paul Dekker, Sjef Ederveen, Gerda Jehoel-Gijsbers, Ruud de Mooij, Arjan Soede en Jean Marie Wildeboer Schut, *Sociaal Europa. Europese Verkenning 1*, Bijzondere Publicatie 48, september 2003 (ook verschenen als SCP Speciale uitgave 22)
- Richard Nahuis and Henri L.F. de Groot, *Rising Skill Premia: You Ain't Seen Nothing Yet?*, Discussion Paper 20, juli 2003
- Wolter Hassink and Michiel van Leuvensteijn, *Price-setting and Price Dispersion in the Dutch Mortgage Market*, Discussion Paper 21, september 2003
- F. Bos, *De nieuwe CPB-tabellen over de collectieve sector*, Memorandum 74, september 2003
- Economierapportage september 2003*, Notitie, september 2003

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

- M.A. Allers, *Koopkrachteffecten van afschaffing van de gebruikersheffing van de OZB op woningen*, rapport 03-02, september 2003

Ministerie van Economische Zaken

- Researchers op ondernemerspad. Internationale benchmarkstudie naar spin-offs uit kennisinstellingen*, EZ beleidsstudies 2, juli 2003
- Bart van Ark, Lourens Broersma and Pim den Hartog, *Services Innovation, Performance and Policy: A Review*, Research Series 6, juli 2003
- C.N. Teulings, A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen, *De calculus van het publieke belang*, juli 2003
- Pim den Hertog, Edwin Oskam, Keith Smith and Jeroen Segers, *Innovation Research and Innovation Policy*, EZ Onderzoekssreeks 2, juli 2003
- Effectbeoordeling voorgenomen regelgeving. Stappenplan, quickscan, toelichting*, juli 2003
- De aanleg van telecomkabels: "Een zaak van veel belang(en)". Beleid op hoofdlijnen*, juli 2003

Structural Indicators: Benchmarking the Netherlands, september 2003

Nyfer

Jasper Faber, Sonja Leferink en Michael van der Wal, *De WIW in theorie en praktijk*, juli 2003

Liny Bruijnzeel en Klarita Sandiraj, *Oud en onverzorgd. Wanneer de AWBZ huishoudelijke hulp niet meer vergoedt*, augustus 2003

Onderzoek Centrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB)

H.P. van Dalen and A. van Vuuren, *Greasing the Wheels of Trade*, Research Memorandum 0305, augustus 2003 (ook verschenen als Tinbergen Institute Discussion Paper 03-066/1)

A.L. Bovenberg, *Tax Policy and Labor Market Performance*, Research Memorandum 0306, september 2003

A.L. Bovenberg, *Nieuwe levensloopbenadering*, Research Memorandum 0307, september 2003

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarkt-onderzoek (OSA)

Monique Aerts, Inge Groot en Lucy Kok, *Zorgverleners zonder zekerheid. De arbeidsmarktpositie van freelancers in de gezondheidszorg en van werknemers voor mensen met een persoonsgebonden budget*, rapport ZW 44, augustus 2003 (ook verschenen als SEO-rapport 689)

Sonja Bekker en Hanne Meihuizen, *Arbeidsparticipatie van allochtonen en multicultureel personeelsbeleid in zorg en welzijn. Een kwantitatief onderzoek*, rapport ZW 45, augustus 2003

Frank Peters, Ina Bakker en Hans Simons, *Stelselherziening en de arbeidsmarkt in de zorgsector*, rapport ZW 46, augustus 2003

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

Van patiënt tot klant, advies, september 2003

Zorgaanbod en cliëntenperspectief, achtergrondstudie, september 2003

A.J.G. van Rijen, *Internetgebruiker en kiezen van zorg*, resultatenonderzoek, september 2003

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Trias Informatica. ICT en overheid in vogelvlucht, advies, juli 2003

Politiek en media. Pleidooi voor een LAT-relatie, advies, september 2003

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Hart voor Europa. De rol van de Nederlandse overheid, advies 27, september 2003

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Jos de Haan, Andries van den Broek, Frank Huysmans en Koen Breedveld, *Tijdverschijnselen. Impressies van de vrije tijd*, Speciale uitgave 21, juli 2003

Paul Dekker, Sjef Ederveen, Gerda Jehoel-Gijsbers, Ruud de Mooij, Arjan Soede en Jean Marie Wildeboer Schut, *Sociaal Europa. Europese Verkenning 1*, Speciale uitgave 22, september 2003 (ook verschenen als CPB Bijzondere publicatie 48)

Stella Hoff, Gerda Jehoel-Gijsbers en J.M. Wildeboer Schut, *De uitkering van de baan. Reintegratie van uitkeringsontvangers: ontwikkelingen in de periode 1992-2002*, Boek 2003-11, augustus 2003

De sociale staat van Nederland, Boek 2003-12, september 2003

Ans Merens, *Midden in de media. Meer vrouwen in de journalistiek*, Werkdocument 93, augustus 2003

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

Carlijn Bijvoet, Michiel de Nooij en Carl Koopmans, *"Gansch het raderwerk staat stil". De kosten van stroomstoringen*, rapport 685, juni 2003

Monique Aerts, Inge Groot en Lucy Kok, *Zorgverleners zonder zekerheid. De arbeidsmarktpositie van freelancers in de gezondheidszorg en van werknemers voor mensen met een persoonsgebonden budget*, rapport 689, augustus 2003 (ook verschenen als OSA-rapport ZW 44)

Merith Pelger en Jap de Wit, *Vliegensvlug naar Schiphol: analyse landzijdige bereikbaarheid van Schiphol*, rapport 691, augustus 2003

Tinbergen Instituut

Erik T. Verhoef, *Speed-flow Relations and Cost Functions for Congested Traffic*, Discussion Paper 03-064/3, augustus 2003

H.P. van Dalen and A. van Vuuren, *Greasing the Wheels of Trade*, Discussion Paper 03-066/1, augustus 2003 (ook verschenen als OCFEB Research Memorandum 0305)

Otto H. Swank and Bauke Visser, *Do Elections Lead to Informed Public Decisions?*, Discussion Paper 03-067/1, augustus 2003



Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Najaarssymposium 2003: The visible hand

Op 18 december 2003 organiseert de Dreesstichting haar najaarssymposium onder de titel *The visible hand - Overheid en corporate governance*. De wijze waarop ondernemingen bestuurd (dienen te) worden staat in het middelpunt van de belangstelling, zeker na de publicatie van het rapport van de Commissie-Tabaksblat. Deze commissie stelde een groot aantal gedragsregels voor bestuurders op, met een verhitte discussie als gevolg. Het symposium zal proberen wat orde in deze discussie te

brenge. Als invalshoek is de rol van de overheid gekozen: welke problemen spelen er op het vlak van de corporate governance, en vooral: wat is de taak van de overheid bij het oplossen van die problemen en welke instrumenten staan haar daarbij ter beschikking? Er worden sprekers uit de wereld van de wetenschap en uit de praktijk uitgenodigd. Over het precieze programma, de plaats en tijd wordt u binnenkort nader geïnformeerd.

Voorjaarssymposium 2004:

Financiële risico's gemeenten en provincies

In mei of juni 2004 wordt het voorjaarssymposium van de Dreesstichting georganiseerd. Dit symposium zal gaan over de financiële risico's die gemeenten en provincies op zich af zien komen. Vooral door wijzigingen in het beleid van het Rijk nemen deze risico's voor de decentrale overheden

toe. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de nieuwe Algemene Bijstandswet, maar dit is zeker niet het enige. Over dit symposium leest u in de volgende afleveringen van het Tijdschrift voor Openbare Financiën meer.

Jaarboek Overheidsfinanciën 2004

Inmiddels zijn de voorbereidingen voor het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004* begonnen. Het Jaarboek 2004 zal in de eerste plaats enkele hoofdstukken bevatten over het algemene financieel-economische beleid, de drie budgetdisciplinesectoren en de decentrale overheden. Daarnaast geeft de editie 2004 speciale aandacht aan de arbeidsmarkt, het

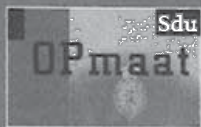
personeelsbeleid van de overheid, het inkomensbeleid, het milieubeleid en de Europese Unie. Het Jaarboek wordt op het voorjaarssymposium van de Dreesstichting gepresenteerd.

Flip de Kam, voorzitter
Arie Ros, secretaris

Nederlandse en Europese officiële publicaties, wetgeving en jurisprudentie

Dagelijks verschijnt een enorme hoeveelheid wet- en regelgeving en beleid van de Nederlandse en Europese overheid. Met de via internet te raadplegen databanken van Sdu Uitgevers heeft u deze informatie altijd bij de hand.

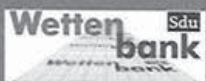
opmaat.sdu.nl



OPmaat

- Alle officiële publicaties vanaf 1995
- Dagelijks geactualiseerd
- Uw persoonlijk interesseprofiel en e-mailtendering

wettenbank.sdu.nl



Wettenbank

- Geïntegreerde wetgeving
- Geldende en historische teksten
- Unieke hyperlinks naar parlementaire geschiedenis en jurisprudentie
- Uw persoonlijk interesseprofiel en e-mailtendering

europmaat.sdu.nl



Europmaat

- De complete Europese wet- en regelgeving en jurisprudentie
- Tweetalig: Nederlands en Engels
- Persoonlijke interesseprofielen en e-mailtendering
- Extra op Nederland toegesneden informatie en hyperlinks

Ervaar zelf de kracht van deze unieke databanken en word proefabonnee. Kijk voor meer informatie op: www.sdu.nl/on-lines

Of vraag de folder(s) aan:
(070) 378 98 80

OPmaat is een onmisbare informatiebron als het gaat om de ontstaansgeschiedenis van wet- en regelgeving.

Met de Wettenbank heeft u geldende geïntegreerde wetteksten, parlementaire geschiedenis en jurisprudentie altijd bij de hand.

Voor alle Europese publicaties kijkt u in Europmaat.

Kortom, de online databanken van Sdu Uitgevers vullen elkaar perfect aan.

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu

UITGEVERS

Economie die prikkelt!



Voor een overzicht van deze en alle andere uitgaven van Uitgeverij LEMMA kunt u kijken op www.lemma.nl.

ESB

Economisch Statistische Berichten is het Nederlandse vakblad op het gebied van algemene en bedrijfseconomie en slaat een brug tussen wetenschap, beleid en praktijk. Het bevat de belangrijkste bevindingen van allerlei onderzoeksinstituten. Economen geven analyses en oplossingen van actuele beleidsvraagstukken. Verder signaleert *ESB* de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie en worden economische inzichten toegepast om beleidsrelevante aanbevelingen te doen voor de overheid, maatschappelijke instellingen en bedrijven.

Hoofredacteur :	Dr. S.G. van der Lecq
Jaarabonnement	
- Bedrijven/instellingen:	€ 195,00 (met als welkomstgeschenk de <i>ESB Economie Databank</i>)
- Particulieren:	€ 99,00
- Student:	€ 62,00
Proefabonnement:	8 x <i>ESB</i> voor €15,00
Los nummer:	€ 8,-
Verschijsning:	26 x per jaar

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

Vermaende Studiedagen

Tweede EICPC-jaarcongres

PUBLIC CONTROLLING

Thema: control tussen beleid en uitvoering

De laatste jaren wordt de kloof tussen (over)ambitieuze overheidsbeleid en de tekort schietende realisatie daarvan steeds duidelijker. De burger verwacht veel van de overheid maar ziet in de praktijk wachtdijsten in de zorg, uitvallende lessen in het onderwijs en verloederende binneusteden. Juist controllers worden geconfronteerd met de kloof tussen verwachtingen van burgers, bestuurders en lijnmanagers enerzijds en de harde realiteit van beperkte middelen, menskracht en tijd anderzijds.

Laat u door deskundige sprekers informeren over de ontwikkelingen op dit gebied en kom met vakgenoten in contact!

Donderdag 6 november 2003

Vrije Universiteit te Amsterdam

Prijs: € 295,- excl. BTW per persoon

CHECK
WWW.VERMAENDESTUDIEDAGEN.NL
VOOR DE LAATSTE INFORMATIE!



EURAC BV
Accountancy • Auditing • Controlling

Sprekers workshops: o.a.

D. Eringa (workshop 3, korpschef politie Flevoland), **prof.dr. A. Zuurmond** (workshop 4, hoogleraar Universiteit Leiden, departement Bestuurskunde), **J. van Urk** (workshop 5, griffier gemeente Eibergen) en **S. Dijkstra RA** (workshop 6, directeur dienst beleidsontwikkeling bedrijfsvoering, Leids Universitair Medisch Centrum)

09.00 ontvangst

12.30 – 13.30 lunch

10.00 – 13.30

Plenair ochtendprogramma

13.30 – 14.30

Middagprogramma workshops

Analyse van de karakteristieken en verklaringen van de kloof tussen beleid en uitvoering *G. de Jong, lid van het college van de Algemene Rekenkamer*

1e ronde

1. Armoedebeleid
2. Discussies rond infrastructuur in Nederland
3. Veiligheidsthema

Politieke visie
L. Bolsius, wethouder Wijken en Buitenruimte Rotterdam

2e ronde

4. ICT
5. Grip van de gemeente op beleid en uitvoering
6. Controlling kosten gezondheidszorg

Praktijkvisie
P. Dirks, publieke omroep

Paneldiscussie: "Karakteristieken en verklaringen van de kloof tussen beleid en uitvoering"

637001349

Vermaende Studiedagen is een merknaam van Sdu Uitgevers bv

Public Controlling reeks

Deze serie vakboekjes werkt actuele thema's voor de overheid en non-profitsector diepgaand uit.

Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering

Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid.

Diverse ervaringsdeskundigen uit de overheid, wetenschap en consultancy geven in deze uitgave hun visie op het agentschapmodel. Door de verscheidenheid aan auteurs ontstaat er een interessante mix van theorie en praktijk.

Redactie: A. Kraak en R. van Oosteroom



Hoofdpijnen van het nieuwe recht der rijksfinanciën

Het beleidsterrein van de rijksfinanciën is omvangrijk en belangrijk. Het financiële beleid van de nationale regering heeft grote consequenties en is relevant voor het werk van vele ambtenaren. Regelgeving speelt daarbij natuurlijk een belangrijke rol. De Grondwet, de nieuwe Comptabiliteitswet en andere juridische bronnen geven regels en normen waaraan het financiële beleid van de overheid moet voldoen. Dit boekje geeft een overzicht van de huidige hoofdpijnen van het recht der rijksfinanciën met inbegrip van relevante aankomende ontwikkelingen.

Auteur: dr. G.D. Minderman



Het BTW-compensatiefonds

Gemeenten, provincies en kaderwetgebieden hebben sinds januari 2003 te maken met het BTW-compensatiefonds. Deze maatregel is ingevoerd om een aantal verstoringen die de BTW-wetgeving tot gevolg heeft te elimineren. Dit boek beschrijft onder andere de volgende onderdelen van deze materie:

- de redenen en de wijze van invoering van het fonds
- de afbakening van de BTW die voor compensatie in aanmerking komt
- de wijze waarop de BTW van samenwerkingsverbanden in het fonds betrokken wordt
- de financiële afhandeling van de compensatie

Hoofredactie: drs. M.C. Wassenaar, mr. H.A.I.M. Wolvers en B. Bijl



Voor bestellingen bel met Sdu Klantenservice (070) 378 98 80.

Hier kunt u ook informeren naar de meest recente uitgaven van de Public Controlling reeks.

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