

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 4

**Leidt winststreven in de
zorg tot welvaartswinst?**

J.F.P. Hers en C.G.A. Wijnker

**Belang en betaling:
de kostentoedeling bij
waterschappen**

C. Hoeben

**Woningcorporaties:
arm leven, rijk sterven?**

C.A. Hazeu

**Welvaartseffecten van
rechtshandhaving**

P.W. van Wijck en H.M. Willemse

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu UITGEVERS

36^e JAARGANG

2004

Tijdschrift voor Openbare Financiën

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, drs. M.A. Ruys, 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, prof. 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

Bureau redactie

Mevr. drs. A.V. van Drunen

Redactieadres

Dreesstichting
Postbus 95328
2509 CH Den Haag
tel. 06 - 24256297
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: € 99,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Jaarabonnement voor particulieren: € 69,-
(incl. BTW en verzendkosten)
Losse nummers: € 20,75 (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 (abonnement)overeenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij Sdu Klantenservice, 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,
36(1), 6-14

© 2004 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361

Nederlands
uitgeversverbond
Groep uitgevers voor
vak en wetenschap

Van de redactie 162

Leidt winststreven in de zorg tot welvaartswinst? 163

J.F.P. Hers en C.G.A. Wijnker

Belang en betaling: de kostentoedeling bij waterschappen 173

C. Hoebe

Woningcorporaties: arm leven, rijk sterven? 188

C.A. Hazeu

Welvaartseffecten van rechtshandhaving 199

P.W. van Wijck en H.M. Willemse

RUBRIEKEN

Verschenen 210

Van de redactie

In dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* komen vier nogal van elkaar verschillende aspecten van de publieke sector aan de orde. Dat zijn achtereenvolgens de zorgsector, de waterschappen, de woningcorporaties en de rechtshandhaving.

In het eerste artikel vragen *Hers en Wijnker* zich af of het streven naar winst in de zorgsector kan bijdragen aan een efficiënte dienstverlening. Dat blijkt met name op indirecte wijze het geval te zijn. Introductie van winststreven in de zorg leidt tot een grotere intensiteit van de concurrentie, die zowel op winst gerichte aanbieders als non-profit-instellingen een prikkel geeft om doelmatiger te werken. Een eventuele introductie van het streven naar winst in de zorg dient volgens de auteurs wel voorzichtig te gebeuren, om te voorkomen dat juist in die overgangsfase misbruik van marktmacht optreedt.

Hoeben richt zich op de kostentoedeling bij de waterschappen. Formeel behoort er een relatie te zijn tussen het belang van de verschillende belanghebbenden van de waterschapstaken en de betaling die zij daarvoor moeten doen. Confrontatie van dit ideaal met de feitelijke ontwikkelingen laat echter zien dat hier nogal wat verschillen bestaan. Deze informatie is van belang in de discussie over een eventueel nieuwe opzet van het tariefstelsel van de waterschappen.

Hazeu stelt zich de vraag of de ontwikkelingen die de woningcorporaties in de afgelopen jaren hebben doorgemaakt de uitoefening van hun taken ten goede is gekomen. Dat blijkt tegen te vallen. Na de bruteringsoperatie die zich halverwege de jaren negentig voltrok hebben de corporaties een hybride organisatievorm gekregen, die het moeilijk heeft gemaakt om hen door markt- én door hiërarchische prikkels te sturen. Het gevolg is dat de corporaties over een omvangrijk vermogen beschikken, maar dat de uitoefening van met name hun publieke taak op de achtergrond dreigt te geraken.

Van Wijck en Willemse wijden een economische beschouwing aan de rechtshandhaving. Zeker na de rampen in Enschede en Volendam is de aandacht voor handhaving sterk toegenomen. Een betere en intensievere handhaving voorkomt schade en levert zodoende economische baten op. Tegelijkertijd kost handhaving natuurlijk ook geld. De auteurs beschrijven een kader waarbinnen de afweging van deze kosten en baten zich kan afspelen. Ook laten ze zien door welke oorzaken een efficiënt handhavingsbeleid kan worden doorkruist, en welke remedies daartegen kunnen worden gebruikt.

Arie Ros
eindredacteur

Leidt winststreven in de zorg tot welvaartswinst?

J.F.P. Hers en C.G.A. Wijnker*

Samenvatting

In dit artikel wordt geanalyseerd of winststreven kan bijdragen aan een efficiënt zorgstelsel in Nederland. Uit de economische literatuur blijkt dat over de directe effecten van winststreven op de efficiëntie van zorginstellingen onduidelijkheid bestaat. Er is echter ook uit af te leiden dat winststreven leidt tot een hogere concurrentie-intensiteit, waardoor ook niet op winst gerichte organisaties efficiënter gaan functioneren. De efficiëntie van alle zorgaanbieders neemt dus toe als gevolg van winststreven. Winststreven op de zorginkoopmarkt is daarom wenselijk, maar dient niet overhaast te worden geïntroduceerd. Tijdens de transitiefase van het huidige stelsel naar het nieuwe zorgstelsel kunnen er ongewenste neveneffecten (misbruik van machtsposities in de overgangsfase) optreden. Zolang in de transitiefase nog niet alle instituties die neveneffecten kunnen corrigeren op orde zijn, zoals goed kwaliteitstoezicht, informatievoorziening over kwaliteit voor de verzekeraars en het toezicht op de mededinging op de zorginkoopmarkt, lijkt het verstandig nog even te wachten met de introductie van winststreven. Als de genoemde instituties op orde zijn, zal winststreven bijdragen aan een doelmatigere zorg en verdient het toestaan van winststreven aanbeveling.

Trefwoorden

zorgaanbod, winststreven, efficiëntie

1 Inleiding

Zorg wordt in Nederland vaak nog gezien als onverenigbaar met winststreven. In het huidige aanbodgereguleerde stelsel mogen instellingen die zorg aanbieden dan ook geen winstdoelstelling hebben. Deze organisaties kunnen wel winst maken als uitvloeisel van hun activiteiten, maar zij mogen die winst niet uitkeren aan anderen, zoals eventuele vermogenverschaffers. Zij kunnen daarvoor geen risicodragend vermogen verwerven en hebben geen eigenaren (gedefinieerd als personen die toezicht uitoefenen en recht hebben op 'residual earnings'). De achtergrond van dit verbod is vermoedelijk de wens om collectieve middelen alleen in te zetten voor zorg en te voorkomen dat deze 'weglekken' naar kapitaalverschaffers. Zolang aanbieders van zorg en verzekeraars in een gebudgetteerd stelsel geen enkel (ondernemers)risico lopen, dient het toestaan van uitkeerbare winst als beloning voor risicodragend kapitaal geen doel. Een tweede mogelijke reden is dat impliciet verondersteld wordt dat een verbod op uitkeerbare winst de kwaliteit ten goede komt omdat prikkels voor kostenbesparing kleiner zijn. Toch geldt het winstverbod niet voor alle zorgaanbieders: individuele zorgaanbieders zoals specialisten en tandartsen kunnen ook nu al winst (aan zichzelf) uitkeren.

Het kabinet heeft besloten een nieuw zorgstelsel in te voeren. In het nieuwe zorgstelsel zullen concurrerende verzekeraars namens verzekerden zorg inkopen bij concurrerende aanbieders. Het kabinet heeft inmiddels in het kader van deze stelselherziening besloten tot een wetswijziging die

* Ministerie van Financiën.

het mogelijk maakt om winststreven toe te staan.¹ Dit is dan ook een goed moment om de vraag te stellen of en onder welke voorwaarde het toestaan van winststreven in een nieuw zorgstelsel kan bijdragen aan de doelmatigheid van de zorg, zonder dat dit ten koste gaat van de publieke doelen ten aanzien van kwaliteit en toegankelijkheid.

Doelmatigheid wordt in het vervolg opgevat als statische en dynamische efficiëntie op de zorgaanbodmarkt. De vraag is dan in hoeverre het vanuit economisch perspectief aannemelijk is dat winststreven leidt tot een verbetering van de statische en dynamische efficiëntie zonder negatieve gevolgen voor de kwaliteit en de toegankelijkheid.

Winst in de zorg kent duidelijke voor- en tegenstanders, ook onder economen.² De oorzaak daarvan is vermoedelijk gelegen in het feit dat er theoretisch gezien duidelijke voor- én nadelen verbonden zijn aan winststreven, en dat empirisch onderzoek weinig conclusief lijkt te zijn over de mate waarin die voor- en nadelen zich in werkelijkheid voordoen. Lijkt te zijn, want hierna wordt betoogd dat de relatie tussen winststreven en welvaart weliswaar complex is, maar wel degelijk duidelijke conclusies toelaat.

Paragraaf 2 zet eerst op een rij welke resultaten de theoretische en empirische literatuur hebben opgeleverd inzake de verklaring van het gedrag van op winst gerichte en niet op winst gerichte organisaties. Het gaat hier om de directe effecten van (het ontbreken van) winststreven voor de kostenefficiëntie van organisaties en van de kwaliteit van hun output. Paragraaf 3 richt zich op de indirecte effecten van winststreven. Bezien wordt in hoeverre de marktomstandigheden (de intensiteit van de concurrentie) van invloed zijn op de relatie tussen winststreven en doelmatigheid. In paragraaf 4 worden de negatieve bijwerkingen van winststreven onderzocht. Met name *rent seeking* kan in dit verband een probleem vormen. Paragraaf 5 ten slotte gaat in op de specifieke problemen die zich kunnen voordoen in de transitiefase waarin winststreven wordt ingevoerd.

2 Profit en nonprofit

Om een oordeel te kunnen geven over de wenselijkheid van het toestaan van winststreven zal eerst inzicht moeten worden verkregen in de verschillen tussen op winst gerichte en niet op winst gerichte organisaties. De eerstgenoemde duiden we overigens verder kortheidshalve aan met 'profits'; de laatstgenoemde met 'nonprofits'. Er zijn twee verschillende theoretische modellen die proberen enerzijds verschillen in het gedrag van nonprofits ten opzichte van profits te verklaren en die anderzijds trachten te verklaren waarom beide organisatievormen naast elkaar kunnen voorkomen.³ Het eerste model (Lakdawalla en Philipson, 1998) gaat ervan uit dat nonprofits gedreven worden door altruïstische doelstellingen, die tot uiting komen in hoeveelheids- en/of kwaliteitsmaximalisatie. Het model veronderstelt dat nonprofits specifieke voordelen (bijvoorbeeld door giften) hebben ten opzichte van profits. De eenvoudigste versie van dit model voorspelt dat nonprofits op een grotere schaal produceren, tegen hogere gemiddelde kosten, zonder (of met een relatief

1 Zie voor een overzicht de brief van de minister van VWS aan de Tweede Kamer over de hoofdlijnen van de herziening van het stelsel van curatieve zorg: Tweede Kamer (2003-2004).

2 Zie bijvoorbeeld Elsinga en Keuzenkamp (2001) voor een analyse van voorstanders, en Bovenberg en Gradus (2001) en Gradus (2003) voor een analyse van tegenstanders.

3 Zie voor beide theorieën Lakdawalla en Philipson (1998) en Glaeser en Shleifer (2001). In dit laatste geval zijn nonprofits in feite een oplossing voor het 'market for lemons'-probleem.

lage) mark-up, en dat de kwaliteit van de productie minimaal gelijkwaardig is aan die van profits.⁴ Prijzen van profits en nonprofits zijn, gecontroleerd voor kwaliteit, gelijk. Gemengde productie kan in dit model alleen voorkomen als altruïsme schaars is; profits treden pas toe als nonprofits onvoldoende produceren om aan de vraag te voldoen.

Het tweede model (Glaeser en Shleifer, 2001) veronderstelt dat de kwaliteitsdimensie van de output van zorgaanbieders deels niet-contracteerbaar is, omdat het niet mogelijk is een volledig contract te maken waarin alle facetten van het gewenste kwaliteitsniveau worden gespecificeerd. Niet-contracteerbare kwaliteit kan het bestaan van nonprofits naast profits verklaren, als consumenten de nonprofit-status interpreteren als een signaal dat niet bezuinigd wordt op niet-contracteerbare kwaliteit. In dit model worden nonprofit-ondernemers gedreven door de niet-financiële beloning die nonprofits aan ondernemers kunnen laten toekomen, zoals een luxe werkomgeving (zogenaamde *perks*). Nonprofits kunnen hogere prijzen vragen omdat consumenten veronderstellen dat de niet-contracteerbare kwaliteit van nonprofits hoger is, daar deze minder sterke prikkels hebben om daar op te besparen. Als de contante waarde van de niet-financiële beloning daardoor groter wordt dan de winst bij een keuze voor winsttoegmerk, zullen ondernemers voor de nonprofit-status kiezen. Gemengde productie is in dit model mogelijk als consumenten uiteenlopende voorkeuren hebben ten aanzien van niet-contracteerbare kwaliteit. Deze theorie voorspelt dat de kosten, prijzen en niet-contracteerbare kwaliteit van de productie van nonprofits hoger is. Omdat niet-contracteerbare kwaliteit niet (goed) kan worden waargenomen is het lastig deze voorspelling empirisch te toetsen.

Afgezien van de uiteenlopende voorspelling over de prijs van productie door nonprofits en de moeilijk toetsbare voorspelling over niet-contracteerbare kwaliteit zijn er geen voorspellingen die een duidelijk onderscheid tussen beide theorieën mogelijk maken. Beiden voorspellen ongeveer hetzelfde: nonprofits hebben minder prikkels voor kostenefficiëntie, maar meer prikkels voor kwaliteitsmaximalisatie. Voor beide theorieën geldt dat zowel profits als nonprofits kunnen bijdragen aan de welvaart, omdat consumenten en producenten voor de organisatievorm kunnen kiezen die past bij hun preferenties. Als een van beide organisatievormen gegeven die preferenties superieur is, verdwijnt de andere vanzelf. Geen van beide modellen biedt daarom een grond voor het verbieden van winststreven.

Het is echter denkbaar dat deze modellen niet-realistische veronderstellingen hanteren ten aanzien van de mogelijkheden voor de consument om het kwaliteitsniveau van zorgaanbieders te beoordelen. Als de kwaliteit van het zorgaanbod als gevolg van informatieasymmetrie onvoldoende transparant is, is het mogelijk dat de voordelen (doelmatigheid) van winststreven in de zorgsector niet opwegen tegen de nadelen (lagere niet-contracteerbare kwaliteit) daarvan. Er is dan toch sprake van marktfalen, en een verbod op winststreven zou dan geïnterpreteerd kunnen worden als een (zij het wat ongerichte) vorm van consumentenbescherming. Het relatieve gewicht van nut en eventuele nadelen van winststreven zullen daarom langs empirische weg moeten worden vastgesteld.

Doen nonprofits het per saldo beter of slechter in de zorg? In de VS is veel onderzoek gedaan naar de verschillen tussen profits en nonprofits in kostenefficiëntie bij gegeven kwaliteit en andersom. Ondanks het vele empirische graafwerk komt er geen duidelijk direct verband tussen enerzijds winststreven en anderzijds kostenefficiëntie en kwaliteit naar voren. Er zijn wel onderzoeken die duidelijke effecten vinden, maar daar staan meestal net zoveel onderzoeken tegenover waarin tegengestelde effecten worden gevonden. Een deel van het onderzoek wijst uit dat er geen significant

4 Zie ook Malani *et al.* (2002).

verschil is in kostenefficiëntie, een ander deel dat de kosten bij profits hoger liggen. Onderzoek naar efficiëntie van profit- versus non-profit-ziekenhuizen in Spanje vindt geen significante verschillen (Dalmau-Matarrodona en Puig-Junoy, 1997). Wel wordt de efficiëntie positief beïnvloed door de intensiteit van concurrentie, gemeten als het aantal aanbieders in de relevante geografische markt. Een mogelijke verklaring voor het feit dat veel onderzoek geen significant verschil vindt in de efficiëntie van profits en nonprofits is dat nonprofits zich meer als profits gaan gedragen naarmate het aandeel van profits in de markt groter is. Ook het onderzoek naar kwaliteitsverschillen is weinig eenduidig.⁵ Een aantal onderzoeken vindt geen verschil in kwaliteit tussen profits en nonprofits; een aantal andere vindt minder kwaliteit bij profits.

Theoretisch is er dus een verband tussen enerzijds winststreven en anderzijds kostenefficiëntie en kwaliteit, maar conclusies uit empirisch onderzoek naar een direct verband tussen deze factoren zijn op het eerste gezicht weinig eenduidig. Noch de claims van voorstanders van winststreven, noch de claims van tegenstanders kunnen dus op basis van de empirische literatuur over de directe effecten van winststreven worden onderbouwd. In het navolgende gaan we in op twee vragen. In de eerste plaats is dat de vraag in hoeverre de baten van winststreven (statische en dynamische efficiëntie) zijn aan te tonen en of is te achterhalen via welke indirecte mechanismen deze baten tot stand komen (paragraaf 3). Ten tweede is dat de vraag in hoeverre mogelijke nadelen (kwaliteit en eventuele andere nadelen) van winststreven in de praktijk zijn aan te tonen (paragraaf 4).

3 Concurrentie-intensiteit

Het ontbreken van een duidelijke *directe* relatie tussen winst en efficiëntie kan worden veroorzaakt doordat het gedrag van nonprofits wordt beïnvloed door de aanwezigheid van profits. Het hierboven vermelde verband tussen efficiëntie en de intensiteit van de concurrentie kan worden verklaard door de aanwezigheid van profits. Concurrentie-intensiteit heeft betrekking op de mate waarin spelers op de markt in staat zijn hun marktmacht te misbruiken en zo voordelen (*rents*) te behalen. Als de concurrentie-intensiteit voldoende is zijn toetredingsbarrières klein en is de markt voldoende betwistbaar om te bewerkstelligen dat uitingen van misbruik van marktmacht zoals hoge prijzen of een slechte kwaliteit/service zich niet voordoen (CPB, 2000). Naarmate de markt meer betwistbaar is en de concurrentie-intensiteit groter, is de omvang van de *rents* kleiner. De relevante vraag wordt dan of er een verband bestaat tussen winststreven en de betwistbaarheid van de markt.

Als winststreven leidt tot een hogere concurrentie-intensiteit die tot uitdrukking komt in een beperking van marktmacht en daarmee in lagere *rents*, zou *ceteris paribus* een groter aandeel van profits dus moeten samengaan met lagere mark-ups en mogelijk met lagere kosten. De omvang van de *rents* is afhankelijk van de snelheid van het aanpassingsproces op de markt. In het lange-termijnevenwicht is het verschil tussen gemiddelde kosten en prijs immers nul, als gevolg van toetreding (uitgaande van monopolistische concurrentie). De veronderstelling is dat de snelheid van het aanpassingsproces toeneemt door een hogere concurrentie-intensiteit, en dat dit bereikt kan worden door het toestaan van winststreven. *Ceteris paribus* bevindt de markt zich dan door het toestaan van winststreven op ieder ogenblik dichterbij de buurt van het lange-termijnevenwicht waar er geen verschil is tussen gemiddelde kosten en prijs. De betwistbaarheid van de markt zou in theorie dus kunnen toenemen als uitkeerbare winst wordt toegestaan. Empirisch onderzoek naar een direct verband tussen winststreven en concurrentie-intensiteit is echter niet beschikbaar, mede omdat er geen algemeen geaccepteerde maatstaf is voor de concurrentie-intensiteit. Er is wel enig empirisch onderzoek beschikbaar naar de relatie tussen winststreven en proxies voor concurrentie-intensiteit, zoals mark-

⁵ Zie het overzicht in CPB (2003).

ups. Uitgaande van de veronderstelling dat een hogere concurrentie-intensiteit het voor organisaties moeilijker maakt om op cruciale aspecten van de productie en de prijszetting (kosten, prijzen, mark-up) af te wijken van hun concurrenten, kan onderzoek naar de relatie tussen de marktomgeving van nonprofits en deze variabelen ook indicaties opleveren voor een dergelijk verband.

Gaynor en Vogt (2003) vinden dat nonprofits geconfronteerd worden met een minder elastische vraag-curve en dat zij hogere mark-ups hebben dan profits. Omdat hun marginale kosten lager zijn, zijn hun prijzen echter ook lager dan van profits. Nonprofits maken dus ook gebruik van hun marktmacht en opereren vaak in markten waar de prijselasticiteit van de vraag beperkt is. Het feit dat profits vaker lage mark-ups realiseren in markten waar de vraag relatief prijselastisch is, suggereert dat rents daar lager zijn. Dit zou er (indirect) op kunnen wijzen dat de concurrentie-intensiteit hoger is in deelmakten waar veel profits aanwezig zijn. Kessler en McClellan (2001) vinden dat winstgerichte ziekenhuizen doelmatiger zijn dan nonprofits en dat er bovendien sprake is van effecten van profits op het gedrag van nonprofits; de kosten van nonprofits in regio's met veel profits zijn lager. Ziekenhuizen in gebieden met veel profits hebben kosten die ongeveer 2,4 procent lager liggen. De uitkomsten in termen van kwaliteit zijn gelijk. De auteurs concluderen dat de aanwezigheid van veel profits leidt tot een hogere productiviteit bij nonprofits. Duggan (2000) onderzoekt het effect van de omgeving op het gedrag van nonprofits. Naarmate er meer profits opereren in de directe omgeving van de nonprofits, zijn deze minder geneigd niet-verzekerden te behandelen. Bovendien selecteren deze nonprofits hun niet-verzeerde patiënten sterker op lage kosten. Deze nonprofits zijn veel gevoeliger voor incentives (subsidies) om niet-verzekerden te behandelen. De conclusie van het onderzoek is dat nonprofits in een omgeving met veel profits zich meer gedragen als een winstgerichte instelling en gevoeliger zijn voor financiële prikkels. Het onderzoek naar het verband tussen winststreven en marktmacht lijkt er dus indirect op te wijzen dat de aanwezigheid van profits leidt tot een hogere concurrentie-intensiteit.

Een mogelijke verklaring voor de tentatieve conclusie dat meer profits in de omgeving leidt tot een hogere concurrentie-intensiteit kan zijn dat profits makkelijker of sneller toetreden en daardoor de markt betwistbaarder maken. Volgens de theorie is toetreding (en uittreding) van nonprofits minder eenvoudig dan van profits. In modellen waarin nonprofits gedreven worden door altruïstische doel-functies zijn de profits de marginale producenten. Als zich positieve of negatieve vraagschokken voordoen vindt er dus toe- respectievelijk uittreding van profits plaats, en neemt het relatieve aandeel van profits toe respectievelijk af. In modellen die uitgaan van niet-contracteerbare kwaliteit om het bestaan van nonprofits te verklaren (Glaeser en Shleifer, 2001) leidt een vraagschok tot hogere winsten, waardoor de opportunity costs van een keuze voor nonprofits toenemen. Het aandeel van profits neemt dan toe door toetreding van (relatief veel) winstgerichte aanbieders. De implicatie van beide theorieën is dus dat profits sneller toetreden. De theoretische voorspelling is dat positieve vaagschokken leiden tot een toeneming van het relatieve aandeel van winstgerichte productie, negatieve tot een afnemning.

Empirisch onderzoek lijkt redelijk eenduidig te wijzen op snellere aanpassing van de capaciteit en snellere toe- en uittreding door profits in geval van vraagschokken. Dit onderzoek richt zich voornamelijk op de zorgsector in de VS. Hansmann *et al.* (2002) onderzoeken het verband tussen eigendoms-structuur en de capaciteitsbeslissing en vinden bevestiging dat profits veel sneller overgaan tot capaciteitsbeperking en uittreding bij een negatieve vraagschok. Dat geldt ook, maar minder sterk, voor toetreding en uitbreiding bij een positieve vraagschok. Een mooi overzicht van empirisch onderzoek naar het effect van vraagschokken op het gedrag van profits en nonprofits is te vinden in Malani *et al.*

(2002). Daarin wordt verwezen naar onderzoek waaruit blijkt dat regulering door de overheid gericht op het beperken van prijzen het aandeel winstgerichte productie heeft verminderd. Ook is uit een analyse van het effect van de introductie van subsidiëring van Medicaid en Medicare in 1966 gebleken dat het marktaandeel van profits substantieel toenam. In verschillende publicaties (waaronder Hansmann, 1987) is indirect bewijs gevonden van relatief snelle toetreding van profits omdat het aandeel van winstgerichte productie veel groter is in regio's waar recent snelle bevolkingsgroei heeft plaatsgevonden. De conclusie van deze studies is dat dit voor een belangrijk deel wordt verklaard doordat nonprofits moeite hebben om snel toegang te krijgen tot kapitaal. Lakdawalla en Philipson (1998) vinden geen significant verband tussen Medicaid-subsidies en het marktaandeel van profits.

In theorie hebben profits het voordeel dat zij beter toegang hebben tot risicodragend eigen vermogen, omdat zij winst kunnen uitkeren aan de kapitaalverschaffer. Daardoor is het mogelijk dat een optimale mix (risicodeling) van vreemd en eigen vermogen wel binnen het bereik ligt van een op winst gerichte organisatie, maar in bepaalde gevallen niet van een nonprofit. Dat zou kunnen verklaren waarom het aandeel van profits toeneemt na vraagschokken. In de meeste onderzoeken wordt dit wel genoemd als een voordeel, maar wordt niet empirisch getoetst of nonprofits in vergelijking met profits problemen hebben om aan risicodragend kapitaal te komen. Cutler en Horwitz (1998) gaan wel iets dieper in op de vraag waarom profits een betere toegang tot de kapitaalmarkt zouden kunnen hebben. Volgens hen zijn de bronnen van kapitaal (donaties en belastingvrije schuld) van nonprofits gelimiteerd, omdat de bereidheid tot donaties begrensd is en omdat er in de VS maxima bestaan ten aanzien van de belastingkorting op vreemd vermogen. Daarnaast kan uitgifte van aandelen voor profits (of aan winst gekoppelde hybride leningen) een relatief goedkope bron zijn van kapitaal. De bottom line is dat profits in tegenstelling tot nonprofits een instrument hebben om risicodragend kapitaal te verwerven. Profits kunnen daardoor gemakkelijker de optimale mix tussen eigen en vreemd vermogen bereiken. Daardoor zou de relatieve prijs van kapitaal voor profits lager kunnen zijn dan voor nonprofits. In hoeverre dit daadwerkelijk het geval is en of dit effect heeft op de kapitaalintensiteit van de productie van profits en nonprofits, is een empirische vraag.

Helaas is er naar deze empirische vraag nauwelijks onderzoek gedaan. Een uitzondering is onderzoek van Gentry en Penrod (1998), die nagaan wat de omvang is van belastingvoordelen van nonprofits en daarbij ook informatie over de kapitaalintensiteit van de productie van profits versus nonprofits analyseren. Volgens Gentry en Penrod zijn er twee tegengestelde effecten bij het voorspellen van de kapitaalintensiteit van profits versus nonprofits in de ziekenhuissector: nonprofits betalen in de VS minder kapitaalbelasting en hebben dus prikkels voor kapitaalintensieve productie. Anderzijds hebben profits het voordeel van uitkeerbare winst en dus eenvoudiger toegang tot de kapitaalmarkt door de uitgifte van aandelen. Uit een vergelijking van de kapitaalintensiteit van productie van nonprofits en profits blijkt dat bij gelijke omvang de kapitaalintensiteit van profits groter is dan van nonprofits, zowel gemeten naar capital-labor ratio als naar capital-output ratio. De arbeidsintensiteit van productie in nonprofits is (aanzienlijk) groter dan in profits. De kapitaalintensiteit neemt bovendien toe met de schaal van de productie (daarbij is echter niet gecorrigeerd voor de complexiteit van de aandoeningen, de case mix). Daarnaast blijkt dat de case mix van profit-ziekenhuizen iets zwaarder is dan van nonprofit-ziekenhuizen, hetgeen mogelijk een deel van de verklaring biedt voor de grotere kapitaalintensiteit. De zwaarte van de case mix neemt ook toe met de omvang van het ziekenhuis. Ten slotte blijkt dat de winstgevendheid en het rendement op kapitaal van profits (veel) groter is dan van nonprofits. Het rendement neemt toe met de schaal van het ziekenhuis.

Winststreven leidt dus tot snellere toetreding. Waarschijnlijk wordt dit veroorzaakt door de toegang tot de kapitaalmarkt. Profits hebben een betere toegang tot de kapitaalmarkt omdat zij winst kunnen uitkeren. In tegenstelling tot nonprofits kunnen profits snel eigen vermogen aantrekken op bijvoorbeeld de aandelenmarkt. De betere toegang tot de kapitaalmarkt van profits heeft dus indirect, via snellere toetreding, positieve gevolgen voor de concurrentie-intensiteit in de sector, en leidt daarmee tot grotere doelmatigheid en minder mogelijkheden om overwinsten te behalen.

4 Rent seeking

In de vorige paragraaf is ingegaan op de effecten van winststreven op de efficiëntie van organisaties. De efficiëntie van organisaties wordt mede bepaald door de mate waarin rent seeking-gedrag wordt beperkt. Rent seeking-gedrag wordt hier gedefinieerd als het verrichten van (onproductieve) inspanningen om een deel van de winst, het vermogen of de subsidie aan een organisatie toe te eigenen. Dergelijk gedrag heeft gevolgen voor de efficiëntie van de organisatie, en wordt dus in principe al meegenomen in de hierboven weergegeven literatuur over winststreven. Er zijn echter verschillende redenen waarom rent seeking-gedrag van doorslaggevend belang kan zijn voor de efficiëntie van de zorg in de Nederlandse situatie, en deze daarom afzonderlijk behandeld dient te worden. De Nederlandse zorgsector gaat immers een systeemwijziging doormaken, waarbij zeker in de transitiefase de 'rents' naar alle waarschijnlijkheid omvangrijker zullen zijn dan momenteel het geval is in de VS. Zeker in de overgangssituatie is het denkbaar dat delen van de Nederlandse zorgmarkt in sterkere mate dan de Amerikaanse markt worden gekenmerkt door een gebrek aan concurrentie. Bepaalde vormen van zorg zullen ook in het nieuwe stelsel gereguleerd en waarschijnlijk gesubsidieerd worden. De spoedeisende hulp en topreferente zorg zullen waarschijnlijk onder een apart regime moeten vallen en mogelijk apart gesubsidieerd worden. Dit biedt mogelijkheden voor misbruik.

Theoretisch gezien ligt het voor de hand dat er (in ieder geval in bepaalde situaties) verschillen in gedrag zijn tussen nonprofits en profits. Door het ontbreken van aandeelhouders zullen nonprofits waarschijnlijk minder sterke prikkels hebben voor rent seeking dan profits. Deze prikkels ontbreken bij nonprofits echter ook niet. Nonprofits kunnen theoretisch gezien verschillende vergelijkbare prikkels hebben, zoals: (1) overleven / dreiging van faillissement; (2) dreiging van toetreding; (3) motivatie van managers om te groeien. Hierbij is het belangrijk te beseffen dat (1) en (2) randvoorwaarden vormen voor de organisaties, en dat dit geen doelstellingen zijn. Dat zou kunnen betekenen dat nonprofits zich meer als profits gaan gedragen indien de randvoorwaarden 'bijten'. Het gedrag van nonprofits zou echter ook vooral gedreven kunnen worden door een afwijkende doelstellingsfunctie, en dus in alle gevallen afwijkend (minder rent seeking) kunnen zijn.

Verschillende studies naar het gedrag van Amerikaanse ziekenhuizen laten zien dat nonprofits (onder bepaalde omstandigheden) minder rent seeking-gedrag vertonen dan profits. Een bekend fenomeen in de VS is het zogenaamde 'upcoding'. Dit betreft het (frauduleus) aanpassen van de diagnose zodat een hogere vergoeding wordt verkregen. For profit-ziekenhuizen maken zich vaker schuldig aan upcoding dan nonprofits (Silverman en Skinner, 2001), en er zijn aanwijzingen dat op winst gerichte ziekenhuizen sneller overgaan tot selectie van patiënten met relatief lage kosten (Duggan, 2000). Dit resultaat is echter niet algemeen geldig: uit beide studies blijkt ook dat naarmate er meer profits in de omgeving actief zijn, er tussen profits en nonprofits nauwelijks meer verschil is in gedrag. Een andere vorm van rent seeking is aanbodgedreven zorg; zorg die eigenlijk niet doelmatig is maar toch wordt verstrekt omdat de patiënt de budgetrestrictie niet voelt en het inkomen van de arts wel afhankelijk is van het zorgvolume. Een voorbeeld is het nodeloos opknippen van een behandeling in verschillende consulten die apart in rekening gebracht kunnen worden. Er zijn inderdaad

aanwijzingen dat for-profit-ziekenhuizen vaker overgaan tot aanbodgedreven zorg.⁶ Er zijn dus wel verschillen in gedrag die samenhangen met de winstgerichte status. Dat zou kunnen samenhangen met de doelfunctie van de organisatie. Deze is van invloed op de wijze waarop ziekenhuizen worden bestuurd. Ziekenhuismanagers van nonprofits lijken minder expliciete prestatieprikkels te krijgen dan managers van profits.⁷ Uit dit laatste onderzoek blijkt ook dat verschillen in gedrag tussen profits en nonprofits afnemen naarmate er meer concurrentie is.

Zowel op basis van de theorie als van de (Amerikaanse) empirie kan geconcludeerd worden dat nonprofits minder rent seeking-gedrag vertonen dan profits. De verschillen in gedrag nemen echter af naarmate er meer profits in de omgeving actief zijn; dan gaan ook nonprofits meer rent seeking-gedrag vertonen. Dit suggereert dat een 'best of both worlds' niet bestaat: het toestaan van winststreven dwingt nonprofits efficiënter te opereren, maar kan er ook toe leiden dat zij meer ongewenst gedrag gaan vertonen. Dit ongewenste gedrag zal gedisciplineerd moeten worden door goede *countervailing power* op de markt voor zorginkoop (scherp inkopen door concurrerende verzekeraars) en door goed mededingings- en kwaliteitstoezicht.

5 Winststreven: een dilemma in de transitie

De argumenten om op lange termijn winststreven toe te staan zijn ons inziens overtuigend. Het Nederlandse zorgstelsel wordt in de toekomst meer marktgericht. Het verbieden van winststreven in een dergelijk stelsel moet op overtuigend bewijsmateriaal worden gebaseerd. Dat is er naar onze mening niet. Op basis van de beschikbare theoretische modellen voor winstgerichte en non-profitorganisaties mag verwacht worden dat een verbod op winst welvaartsverlagend is. De directe invloed van winststreven op kostenefficiëntie en kwaliteit is onduidelijk. Het indirecte effect van winststreven is positief, zo blijkt uit recente studies. Winststreven leidt tot meer toetreding, bevordert daarmee de concurrentie-intensiteit en beperkt daardoor de overwinsten die behaald kunnen worden. Daar staat tegenover dat de introductie van winststreven ongewenste neveneffecten kan hebben, met name het risico van aanbodgedreven zorg en selectie van patiënten. Concurrentie op de verzekeringsmarkt en goed toezicht op zorginstellingen zijn van groot belang om deze nadelen te beperken.

Winststreven draagt dus per saldo bij aan een betere prijs-kwaliteitverhouding. Dit geldt voor de VS, waar verzekeraars stevig concurreren en dus scherp inkopen. Wil deze conclusie ook voor Nederland gelden, dan vereist dat wel dat de Nederlandse verzekeraars dit ook gaan doen. Een bijkomend voordeel van het toestaan van winststreven in Nederland is dat dit een einde maakt aan de kunstmatige situatie dat instellingen als ziekenhuizen geen winst mogen uitkeren, maar de specialisten die in dat ziekenhuis werken wél.

In de transitieperiode doet zich echter een duidelijk dilemma voor. Het toestaan van uitkeerbare winst verbetert de toegang tot de kapitaalmarkt, hetgeen in de relatief kapitaalintensieve ziekenhuiszorg van belang is voor een snelle uitbreiding van het aanbod. Daardoor wordt de transitieperiode, waarin er weinig aanbieders zijn en er dus geen concurrerende markt is, verkort. Daar staat tegenover dat de introductie van winststreven in potentie de transitieproblematiek verergert, omdat prikkels voor rent seeking sterker worden. Het risico dat aanbieders gaan beknipten op (niet-contracteerbare) kwaliteit of op andere manieren misbruik maken van hun positie (aanbodgedreven zorg, selectie

6 Zie het overzicht in iBMG (2002).

7 Eldenburg *et al.* (2001) en Erus en Weisbrod (2002).

van patiënten) is juist in de transitieperiode het grootst, als het aanbod nog beperkt is, het kwaliteits- en mededingingstoezicht nog niet volledig op orde is en reputatie-effecten nog niet goed werken.⁸ Dit wordt verergerd doordat zorgverzekeraars nog moeten groeien in hun rol van zorginkopers. Het gevaar bestaat dat de stelselherziening in de transitieperiode schade oploopt door berichten over winstgerichte zorgaanbieders die zichzelf verrijken en de kwaliteit van hun zorg verwaarlozen.

Winststreven toestaan op de zorginkoopmarkt is in de eindsituatie wenselijk. Winststreven toestaan kan ook leiden tot een kortere transitiefase. Het risico op maatschappelijk inefficiënt gedrag is tijdens de transitiefase met winststreven echter groot. Zolang in de transitiefase nog niet alle instituties die neveneffecten kunnen corrigeren op orde zijn, zoals goed kwaliteitstoezicht, informatievoorziening over kwaliteit voor de verzekeraars en het toezicht op de mededinging op de zorginkoopmarkt, lijkt het verstandig nog even te wachten met het invoeren van winststreven. Omgekeerd geldt dat zodra de genoemde instituties op orde zijn, verwacht mag worden dat winststreven zal bijdragen aan doelmatiger zorg en een kortere transitieperiode, en het in de rede ligt het verbod op winststreven af te schaffen.

Literatuur

- Bovenberg, A.L., en R.H.J.M. Gradus (2001), *De economie van Moeder Theresa*, *Economisch Statistische Berichten*, 86(4315), 516-519
- CPB (2000), *Publishers Caught in the Web? Strategies, Performance and Public Policy. General Framework*, CPB Working Paper 119, Den Haag: CPB
- CPB (2003), *Zorg voor concurrentie: een analyse van het nieuwe zorgstelsel*, CPB Document 28, Den Haag: CPB
- Cutler, D.M., and J.R. Horwitz (1998), *Converting Hospitals from Not-for-Profit to For-Profit Status*, NBER Working Paper No. 6672, Cambridge MA: NBER
- Dalmau-Matarrodona, E., and J. Puig-Junoy (1997), *Market Structure and Hospital Efficiency: Evaluating Potential Effects of Deregulation in a National Health Service*, Universitat Pompeu Fabra Economics Working Paper No. 214, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra
- Duggan, M. (2000), *Hospital Market Structure and Behavior of Not-for-Profit Hospitals: Evidence from Responses to California's Disproportionate Share Program*, NBER Working Paper No. 7966, Cambridge MA: NBER
- Eldenburg, L, B.E. Hermalin, M.S. Weisbach, and M. Wosinska (2001), *Hospital Governance, Performance Objectives, and Organizational Form*, NBER Working Paper No. 8201, Cambridge MA: NBER
- Elsinga, E., en H.A. Keuzenkamp (2001), *Winst in de zorg*, *Economisch Statistische Berichten*, 86(4337), 920-923
- Erus, B., and B.A. Weisbrod (2002), *Objective Functions and Compensation Structures in Nonprofit and For-Profit Organizations: Evidence from the "Mixed" Hospital Industry*, paper presented at the NBER Not-for-Profit Organizations Conference, Florida Keys, Jan. 17-19
- Gaynor, M., and W.B. Vogt (2003), *Competition among Hospitals*, NBER Working Paper No. 9471, Cambridge MA: NBER

8 Het kabinet realiseert zich overigens het belang van goed toezicht en geeft daar prioriteit aan, zoals ook blijkt uit de start van de Zorgautoriteit in oprichting en de aanscherping van het toezicht op de kwaliteit (zie de eerder aangehaalde brief aan de Tweede Kamer, 2003-2004, 12/13).

- Glaeser, E.L., and A. Shleifer (2001), Not-for-Profit Entrepreneurs, *Journal of Public Economics*, 81(1), 99-115
- Gentry, W.N., and J.R. Penrod (1998), *The Tax Benefits of Not-for-Profit Hospitals*, NBER Working Paper No. 6435, Cambridge MA: NBER
- Gradus, R.H.J.M. (2003), Het aanbod van non-profit ziekenhuizen, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4404), 255
- Hansmann, H. (1987), Economic Theories of Nonprofit Organization, in W.W. Powell (Ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, New Haven: Yale University Press, 77-42
- Hansmann, H., D. Kessler, and M. McClellan (2002), *Ownership Form and Trapped Capital in the Hospital Industry*, NBER Working Paper No. 8989, Cambridge MA: NBER
- iBMG (2002), *iBMG-manifest. Twintig zorgpunten over het toekomstige zorgstelsel*, Rotterdam: iBMG
- Kessler, D., and M. McClellan (2001), *The Effect of Hospital Ownership on Medical Productivity*, NBER Working Paper No. 8537, Cambridge MA: NBER
- Lakdawalla, D., and T. Philipson (1998), *Nonprofit Production and Competition*, NBER Working Paper No. 6377, Cambridge MA: NBER
- Malani, A., T. Philipson, and G. David (2002), *Theories of Firm Behavior in the Non-Profit Sector: A Synthesis and Empirical Evaluation*, NBER Paper No. 0209, Cambridge MA: NBER
- Silverman, E, and J. Skinner (2001), *Are For-Profit Hospitals Really Different? Medicare Upcoding and Market Structure*, NBER Working Paper No. 8133, Cambridge MA: NBER
- Tweede Kamer (2003-2004), *Curatieve zorg. Brief van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*, 23 619, nr. 21

Belang en betaling: de kostentoedeling bij waterschappen

C. Hoebe^{*}

Samenvatting

Waterschappen bepalen op basis van de trits belang – betaling – zeggenschap hoeveel de belangencategorieën (ingezetenen, de categorie gebouwd en de categorie ongebouwd) betalen voor de bekostiging van de waterschapstaken. In dit artikel wordt de vraag gesteld of waterschappen wel in staat zijn om belang en betaling op elkaar af te stemmen. Eerst wordt beschreven hoe waterschappen kosten toedelen aan de belangencategorieën en hoe het belang volgens de waterschappen de afgelopen jaren is veranderd. Dit wordt vergeleken met de kostenaandelen die de belangencategorieën de afgelopen zes jaar in werkelijkheid hebben betaald. Waterschappen blijken moeite te hebben om belang en betaling op elkaar af te stemmen. De verandering in belang zoals die wordt geschetst door de waterschappen blijkt anders te zijn dan de feitelijke verandering in kostenaandelen. Aanpassingen van de kostenverdeling worden door waterschappen slecht verantwoord.

Trefwoorden

waterschappen, kostentoedeling, methode-Oldambt, methode-Delfland

1 Inleiding

Nederland is een nat land. Het ligt in de delta van grote rivieren en heeft in vergelijking met de totale oppervlakte een lange kustlijn. We verkeren in Nederland dan ook in de unieke omstandigheid dat we een lokale overheid hebben die zich volledig richt op het tegenhouden en beheren van water, namelijk de waterschappen. Het betreft een van de oudste vormen van overheid die we hebben.

Net als gemeenten en provincies heffen waterschappen belasting in het gebied waar ze hun taken uitvoeren. Een groot verschil tussen waterschappen en de andere lokale overheden is echter dat waterschappen vrijwel geheel afhankelijk zijn van de belastingen die ze heffen, terwijl gemeenten en provincies voor verreweg het grootste deel van hun inkomsten op het Rijk zijn aangewezen. Centraal in het belastingsysteem van waterschappen staat de trits van belang – betaling – zeggenschap. Er worden groepen met uiteenlopende belangen onderscheiden. Volgens de trits betalen de groepen die een groter belang hebben bij de uitvoering van een waterschapstaak een groter deel van de kosten van die taak. Een groter belang betekent tevens meer zeggenschap in het bestuur van het waterschap.¹ De centrale plek van de trits is historisch gegroeid. Veel waterschappen zijn ontstaan rond het beheer van één bepaalde polder. Door samen te werken zorgden (vooral) boeren er voor dat het water binnen de dijken bleef. De groep vormde het bestuur van het waterschap en men kon

^{*} Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO), Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan Maarten Allers en Cees Sterks voor commentaar op eerdere versies van dit artikel.

¹ In het vervolg van dit artikel wordt ingegaan op de bekostiging van waterschappen en komt de zeggenschap verder niet aan bod.

onderling bepalen wie het meeste belang had en daarom het grootste deel van de kosten moest betalen. Het gebied dat wordt beheerd door een waterschap is inmiddels vele malen groter. Er is geen sprake meer van de groep die samenwerkt, maar er is een overheid ontstaan. De koppeling tussen belang, betaling en zeggenschap wil men echter in stand houden.

Het is echter een stuk lastiger geworden om vast te stellen welk belang de categorieën hebben. De huidige waterschappen hebben de zorg voor weilanden, natuurgebieden, akkerbouwgebieden, bebouwde grond, enzovoort, met verschillende en soms tegenstrijdige belangen. Dat het niet eenvoudig is om te bepalen welk belang elk van de categorieën heeft blijkt wel uit het aantal adviezen over het vaststellen van het belang en de lange discussie hierover.² De vraag rijst of waterschappen er in slagen om belang en betaling op elkaar af te stemmen.

In paragraaf 2 wordt besproken hoe waterschappen de kosten verdelen en welke discussies hierbij spelen. Vervolgens wordt in paragraaf 3 beschreven welke actuele ontwikkelingen de waterschappen zien met betrekking tot de kostentoedeling. Paragraaf 4 brengt in beeld welke ontwikkeling de kostentoedeling in werkelijkheid volgt. Dit wordt in paragraaf 5 toegelicht aan de hand van een voorbeeld waarin de ontwikkelingen in een waterschap kort wordt beschreven. Ten slotte wordt in paragraaf 6 in de conclusie stilgestaan bij de vraag of het waterschappen lukt om een relatie te leggen tussen belang en betaling.

2 Huidige situatie

2.1 Taken, belanghebbenden en belastingen

Waterschappen kunnen verschillende taken hebben. Waterkwantiteitsbeheer, het op peil houden van de waterstand, is de meest voorkomende taak (in 2004 door 35 van de 36 waterschappen). Daarnaast kunnen waterschappen zorgen voor dijkonderhoud (waterkering, een taak van 32 waterschappen) en een deel van het wegen- (9 waterschappen) en vaarwegennet onderhouden (3 waterschappen).³ Voor de bekostiging van deze taken wordt belasting geheven via een omslagensysteem⁴.

Drie belangencategorieën betalen een omslag:

1. Ingezetenen: 'zij die hun werkelijke woonplaats hebben in het beheersgebied van het waterschap'.
2. Gebouwd: 'de zakelijk gerechtigden tot gebouwde onroerende zaken', veelal huizenbezitters.
3. Ongebouwd: 'de zakelijk gerechtigden tot ongebouwde onroerende zaken', veelal agrariërs.⁵

2 Achtereenvolgens onder andere Unie van Waterschappen (1981), Werkgroep Waterschapsfinanciën ('Werkgroep-Elfferich') (1983), Werkgroep Vervolgstudie Waterschapsfinanciën ('Werkgroep-Havelaar') (1989), Commissie Onderzoek financiering ('Commissie-Togtema') (1999), en Werkgroep Uitwerking belastingstelsel ('Werkgroep-Leemhuis-Stout') (2001).

3 Drie waterschappen hebben hier een omslagheffing voor, een aantal waterschappen bekostigt dit uit andere heffingen of inkomsten.

4 Hiernaast houden 27 waterschappen zich bezig met waterkwaliteitsbeheer. Dit wordt echter niet via het omslagensysteem bekostigd maar via *heffingen*. Op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO) worden huishoudens en bedrijven aangeslagen voor een aantal vervuilingseenheden (V.E.). De kosten voor het waterkwaliteitsbeheer worden niet verdeeld op basis van het belang van verschillende groepen, zoals bij het omslagensysteem waarmee de andere taken worden bekostigd, maar op basis van de mate van vervuiling die een groep veroorzaakt. Dit onderscheid is vooral van belang om de bekostigingsstructuur te begrijpen. Voor burgers en bedrijven is dit onderscheid van weinig belang, zowel omslagen als heffingen moeten immers gewoon worden betaald. De bekostiging van het kwaliteitsbeheer zal in dit artikel verder niet worden besproken.

5 Definities uit het advies van Commissie-Togtema: Commissie Onderzoek financiering (1999).

In het algemeen wordt het belang van ingezetenen omschreven als de mogelijkheid om te wonen, werken en recreëren in het waterschapsgebied. Het belang van de categorieën gebouwd en ongebouwd is dat het eigendom (gebouwen en onbebouwde grond) wordt beschermd tegen water en dat eigenaren gebruik kunnen maken van hun eigendom. Het verschil tussen ingezetenen (ook wel aangeduid als het algemene belang) en gebouwd en ongebouwd (ook wel specifieke belangen genoemd) komt er op neer dat de categorieën gebouwd en ongebouwd er extra (economisch) belang bij hebben dat het eigendom beschermd wordt.

De kosten die worden gemaakt voor waterkwantiteitsbeheer, waterkering, en (vaar)wegenbeheer worden via een kostentoedeling (een percentage dat aangeeft welk deel van de kosten een categorie dient te betalen) toegewezen aan deze drie categorieën. De kostentoedeling wordt in twee stappen vastgesteld. Eerst wordt bepaald welk percentage de ingezetenen moeten betalen. Het resterende deel wordt verdeeld over de categorieën gebouwd en ongebouwd. Ingezetenen betalen een bedrag per huishouden. De grondslag voor het bedrag dat een eigenaar van een gebouw betaalt (categorie gebouwd) is de WOZ-waarde van het gebouw. Het bedrag dat een eigenaar van grond betaalt is gebaseerd op het aantal hectaren dat men bezit.⁶

Waterschappen moeten dus vaststellen welk belang de categorieën hebben bij het werk dat zij uitvoeren, en dit vertalen in een percentage.⁷ De vraag rijst hoe ze dat doen. Er zijn momenteel twee methoden in gebruik om te komen tot een kostentoedeling, namelijk de methode-Oldambt en de methode-Delfland.

2.2 Methode-Oldambt

Omdat waterkwantiteitsbeheer en waterkering de taken zijn die door het grootste aantal waterschappen worden uitgevoerd, wordt in dit artikel vooral aandacht besteed aan deze twee taken. De methode-Oldambt is oorspronkelijk ontwikkeld om de kosten te verdelen tussen de categorieën gebouwd en ongebouwd.⁸ In 1989 heeft de Werkgroep-Havelaar een advies uitgebracht waarin ook kosten worden toegedeeld aan ingezetenen. Kortweg wordt zowel het toedelen van kosten aan ingezetenen via de adviezen van de Werkgroep-Havelaar als het toedelen van kosten via de methode-Oldambt aangeduid als 'de methode-Oldambt'.

De kostentoedeling voor *waterkering* volgens de methode-Oldambt is eenvoudig. Dit wordt bepaald aan de hand van de bevolkingsdichtheid. De reden die hiervoor wordt gegeven is dat als een gebied dichter bevolkt is, er meer belanghebbende ingezetenen zijn en zij een groter deel van de kosten kunnen dragen.⁹ In tabel 1 wordt een overzicht gegeven van de bevolkingsdichtheid en het percentage dat ingezetenen betalen. Er wordt gewerkt met bandbreedtes. Er is dus geen een-op-een-relatie tussen bevolkingsdichtheid en het kostenaandeel. Bovendien hebben waterschappen enige vrijheid om het percentage af te stemmen op de kosten die ze werkelijk maken.

6 Binnen een categorie kan een verder onderscheid gemaakt worden tussen klassen. Vooral binnen de categorie ongebouwd worden vaak omslagklassen (groepen) onderscheiden die in verschillende mate afhankelijk zijn van het waterschap. Zo kan het voorkomen dat voor hoger gelegen grond minder hoeft te worden betaald dan voor lager liggende gebieden.

7 De waterschappen dienen zich hierbij te houden aan de uitgangspunten die worden vastgelegd door de provincies. Provincies leggen bijvoorbeeld een minimum- en maximumpercentage vast dat ingezetenen kunnen betalen. Waterschappen dienen dit verder in te vullen en mogen alleen afwijken van de uitgangspunten wanneer dit goed kan worden onderbouwd. Wanneer een waterschap een kostentoedelingsverordening heeft vastgesteld, moet deze nog worden goedgekeurd door de provincie. De provincies hebben dus het laatste woord.

8 Unie van Waterschappen (1981).

9 Unie van Waterschappen (1993).

Het hoogste kostenaandeel voor ingezetenen was in 2001 47%. Dit is onder het maximum van 50% dat in de methode-Oldambt wordt gehanteerd. Wel zijn er 14 waterschappen die een lager percentage toerekenen voor waterkering dan het minimum van 35%. Wetterskip Marne-Middelstee had in 2001 het laagste percentage. Dit waterschap besloot tot een laag percentage voor ingezetenen omdat 'binnen dit waterschap sprake is van secundaire waterkeringen (ter bescherming tegen boezemwater) en niet van primaire keringen (ter bescherming tegen zeewater)'.¹⁰

De resterende kosten voor waterkering worden toegeedeeld aan de categorieën gebouwd en ongebouwd. Hiervoor wordt uitgegaan van de verhouding tussen de economische waarde van gebouwde en ongebouwde zaken. Het belang voor eigenaren van gebouwen en grond wordt blijkbaar groter geacht als de economische waarde van het eigendom groter is. Voor gebouwde zaken wordt hierbij uitgegaan van de WOZ-waarde. Voor ongebouwde zaken wordt een gemiddelde prijs genomen voor een hectare grond (bijvoorbeeld de verkoopprijs van een hectare 'los land').¹¹

Tabel 1. Bevolkingsdichtheid en kostentoedelingspercentage voor waterkering volgens de methode-Oldambt

Bevolkingsdichtheid (inwoners per km ²)	Kostenaandeel ingezetenen (%)	Aantal waterschappen dat in 2001 dit % hanteert ¹²
< 350 inwoners	35-40	10
350-700 inwoners	40-45	11
> 700 inwoners	45-50	4

Bron: kostentoedelingsverordeningen van de waterschappen

De toedeling van de kosten voor *waterkwantiteitsbeheer* via de methode-Oldambt is ingewikkelder. Er is door de commissie-Havelaar vastgesteld dat het percentage voor ingezetenen tussen 0 en 15% ligt. Er wordt geen duidelijke onderbouwing gegeven voor deze percentages.¹³ Het kostenaandeel voor ingezetenen wordt vastgesteld door een uitspraak te doen over de mate waarin ingezetenen afhankelijk zijn van het kwantiteitsbeheer: 'niet of nauwelijks', 'gering', 'aanmerkelijk' of 'sterk' belang. (zie tabel 2).¹⁴ Er zijn echter geen objectieve indicatoren voor een gering, aanmerkelijk of sterk belang. Een betekenisvolle vaststelling van het belang van ingezetenen lijkt dan ook niet goed mogelijk.

Tabel 2. Kostenaandeel ingezetenen (waterkwantiteitsbeheer)

Mate van afhankelijkheid	Kostenaandeel ingezetenen (%)	Aantal waterschappen dat in 2001 dit % hanteert
Niet of nauwelijks	Geen	3
Gering	15-20	5
Aanmerkelijk	20-25	23
Sterk	25-30	12

10 Voormalige Website Wetterskip Marne-Middelstee.

11 Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Vallei en Eem (2002).

12 Er is gekozen voor 2001 omdat in dit jaar alle waterschappen nog de methode-Oldambt gebruikten.

13 Zie ook Allers en De Kam (1994).

14 Wanneer wordt vastgesteld dat ingezetenen niet of nauwelijks belang hebben, krijgen zij geen zeggenschap voor deze taak in het waterschap.

De toedeling van de resterende kosten aan de categorieën gebouwd en ongebouwd vindt plaats door te bepalen welke voorzieningen zijn getroffen en welke kosten worden gemaakt voor de twee belangencategorieën. Dit is lastig, onder andere omdat een groot deel van de kapitaallasten niet meer terug is te vinden in de begroting. Er moet daarom een model (fictief stelsel) worden gebouwd, waarin de kenmerken van het waterschap zijn opgenomen (drooglegging, grondsoort, grondgebruik). Op basis daarvan wordt een fictief watergangenstelsel doorgerekend.¹⁵ Vervolgens wordt op basis van dit model berekend welke kosten er zijn. Er wordt bepaald welke kosten noodzakelijk zijn voor de twee categorieën. Overige kosten worden verdeeld door te kijken welk voordeel een categorie ondervindt van voorzieningen die voor de andere belangencategorie zijn genomen.¹⁶ Er wordt dus uitgegaan van geobjectiveerde maatstaven. Doordat er wordt gewerkt met een model en er geen directe relatie bestaat met het waterschap, en doordat de toedeling in een aantal stappen wordt berekend, is het voor veel mensen moeilijk om te begrijpen hoe de toedeling plaatsvindt.

2.3 Zoektocht naar vereenvoudiging

Voor de belastingbetaler is het moeilijk om te volgen hoe men via de methode-Oldambt tot een kostentoedeling komt. Het systeem is versnipperd en ondoorzichtig.¹⁷ Het is bovendien een omslachtig systeem, zeker gelet op de geringe hoeveelheid geld waar het om gaat,¹⁸ en het brengt hoge perceptiekosten met zich mee.¹⁹ Binnen de waterschappen is daarnaast soms ontevredenheid over de uitkomsten van de methode-Oldambt. De categorie ongebouwd zou te veel betalen, doordat de methode geen rekening houdt met verschillen in landgebruik.²⁰

Er is vanwege deze problemen de afgelopen jaren een uitgebreide discussie gevoerd over een nieuwe bekostigingsstructuur van de waterschappen. In 1997 werd de Commissie-Togtema ingesteld. Deze commissie kreeg tot taak om concrete voorstellen te ontwikkelen voor een eenvoudiger financiële en bestuurlijke structuur.

In 1999 bracht de Commissie-Togtema haar eindrapport uit. In dit rapport wordt voorgesteld om vast te houden aan het aloude kostenveroorzakingsbeginsel en de bestaande indeling in belangencategorieën te blijven hanteren. Nieuw is het voorstel om de taken van de waterschappen in elkaar te schuiven en alleen onderscheid te maken tussen zuiveringsbeheer en watersysteembeheer. In het verlengde hiervan wordt voorgesteld om voor het watersysteembeheer één omslag te heffen.

In het rapport van de Werkgroep-Leemhuis-Stout zijn enkele aspecten verder uitgewerkt. Hierbij is gebruik gemaakt van de ervaringen van enkele waterschappen. Uiteindelijk is gekozen voor de methode die werd ontwikkeld door het hoogheemraadschap Delfland, en die dan ook bekend is komen te staan als de methode-Delfland. De werkgroep stelt voor om het aandeel dat ingezetenen betalen voor het watersysteembeheer af te laten hangen van de bevolkingsdichtheid.²¹ Tabel 3 geeft het voorstel van de Werkgroep-Leemhuis-Stout voor bevolkingsdichtheid en bijbehorend kosten-aandeel weer. Er is opnieuw gekozen voor bandbreedtes.

¹⁵ VPC Consultants (2003).

¹⁶ Unie van Waterschappen (1981), Toelichting kostentoedelingsverordening Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2002), VPC Consultants (2003).

¹⁷ Commissie-Togtema: Commissie Onderzoek financiering (1998), Wassenaar en Van Burken (2002).

¹⁸ Monsma (2003).

¹⁹ Commissie-Togtema: Commissie Onderzoek financiering (1998), Allers en De Kam (1994).

²⁰ Hoogheemraadschap van Delfland (2001).

²¹ Zoals geadviseerd door de Commissie-Togtema: Commissie Onderzoek financiering (1999).

Tabel 3. Bevolkingsdichtheid en kostenaandeel volgens advies Werkgroep-Leemhuis-Stout

Bevolkingsdichtheid (inwoners per km ²)	Kostenaandeel (%)
< 500 inwoners	20-30
500-1000 inwoners	30-40
> 1000 inwoners	40-50

Bron: Werkgroep Uitwerking belastingsysteem (2001)

Voor de categorieën gebouwd en ongebouwd wordt voorgesteld om de kosten te verdelen op basis van de totale economische waarde van gebouwde en ongebouwde onroerende zaken. Bij de methode-Oldambt wordt de kostentoedeling voor de taak waterkering ook op deze manier bepaald. Het verschil is dat er bij de methode-Delfland voor de categorie ongebouwd een onderscheid wordt gemaakt tussen zes verschillende soorten landgebruik. De Unie van Waterschappen heeft in haar standpunt deze adviezen van de Werkgroep-Leemhuis-Stout overgenomen.

Er is door de rijksoverheid nog geen besluit genomen over een nieuwe financiering van de waterschappen. Intussen is een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) bekostiging waterbeheer uitgevoerd. Het kabinet heeft op basis van dit onderzoek besloten dat waterschappen afhankelijk blijven van de belastingen die ze heffen. De trits belang-betaling-zeggenschap blijft centraal staan bij de bepaling van de tarieven. Wel zal de bekostigingsstructuur worden vereenvoudigd. Er komt één heffing voor alle taken die met omslagen worden bekostigd. De volgende gebruikersgroepen zullen worden onderscheiden: huishoudens, bedrijven, agrariërs, bos- en natuurterreinbeheerders en overige beheerders van onbebouwde terreinen.²² De categorie gebouwd komt daarmee te vervallen. De voorstellen moeten nog worden uitgewerkt en het nieuwe bekostigingssysteem zal in de komende jaren worden ingevoerd.

Waterschappen kunnen er momenteel voor kiezen om de kostentoedeling te baseren op de methode-Delfland, maar zij mogen ook de methode-Oldambt blijven gebruiken. Bovendien stellen de provincies vast welke uitgangspunten moeten worden gehanteerd bij het vaststellen van de kostentoedeling. Gegeven het uitgangspunt van de trits belang – betaling – zeggenschap zou het belang van de verschillende categorieën een centrale plaats moeten hebben in de vraag wie wat betaalt. Dit belang is echter aan verandering onderhevig.

3 Actuele ontwikkelingen

Door diverse ontwikkelingen is de taakuitvoering van de waterschappen de afgelopen jaren veranderd. Als gevolg daarvan zijn belangen van de drie categorieën belanghebbenden verschoven. In de toelichtingen bij hun kostentoedelingsverordeningen geven waterschappen drie ontwikkelingen aan die effect hebben op hun taakuitvoering.

Ten eerste is er in de loop der jaren steeds meer aandacht gekomen voor het milieu en is de 'brede kijk' op waterbeheer ontwikkeld. Waterschappen dienen niet alleen aandacht te hebben voor een technisch gezien juist waterbeheer (dat vaak afgestemd is op de eisen van de boeren), maar ook aandacht te hebben voor recreatiemogelijkheden, milieuproblematiek en ruimtelijke ordening. Als gevolg hiervan zijn waterschappen zich gaan bezighouden met bijvoorbeeld natuurontwikkeling, ecologische verbindingzones en verdrogingsbestrijding.²³ Dit soort projecten is niet specifiek in het belang van agrariërs, ze gaan soms zelfs tegen het belang van agrariërs in. Deze activiteiten zijn

²² Tweede Kamer (2003-2004).

²³ Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Vallei en Eem (2004) en Arcadis (2003).

volgens waterschappen in het belang van alle inwoners van het waterschapsgebied. Concreet betekent dit dat de categorie ingezetenen een groter deel van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer zou moeten dragen en de categorie ongebouwd een kleiner deel.

Hier moet bij worden opgemerkt dat de kosten van veel milieuvriendelijke projecten waarschijnlijk vaak klein zullen zijn in vergelijking met de totale kosten die een waterschap maakt. Het is niet duidelijk of de kosten die gemoeid zijn met dit soort projecten echt een verschuiving in kostentoedeling rechtvaardigen. Als waterschappen dit argument zouden onderbouwen met cijfers over de kosten die ze maken voor ecologische en andere 'algemene' projecten en deze zouden vergelijken met de overige kosten voor waterkwantiteitsbeheer, zou duidelijker zijn in welke mate dit een relevant argument is.

Ten tweede hebben we in Nederland te maken met een stijgende zeespiegel, dalende bodem en klimaatsverandering. Hierdoor wordt de kans op overstromingen groter. Hoewel iedereen belang heeft bij droge voeten zijn de economische gevolgen van een overstroming groter in dichtbevolkte gebieden dan in minder dichtbevolkte gebieden.²⁴ Het belang van een goede waterkering is vanuit deze redenering groter voor stedelijk gebied dan voor buitengebied. Om deze reden dient de categorie gebouwd een groter deel van de kosten te betalen voor waterkering, ten gunste van de categorie ongebouwd.

Daar komt ten derde nog bij dat er sprake is van een toenemende verstedelijking. De waterschappen hebben meer taken gekregen die betrekking hebben op stedelijk gebied en maken dus meer kosten voor stedelijk gebied. Gedacht kan worden aan het aanwijzen van gebieden die in tijden van hoge waterstanden kunnen dienen als berging, om zo er voor te zorgen dat stedelijk gebied droog blijft. Er worden meer kosten gemaakt voor het stedelijk gebied. De consequentie is dat de categorie ongebouwd een kleiner deel van de kosten dient te dragen voor kwantiteitsbeheer en ingezetenen en de categorie gebouwd een groter deel.²⁵

Een ander gevolg van de toenemende verstedelijking is dat het areaal bebouwde grond groter wordt ten koste van het areaal onbebouwde grond.²⁶ Volgens waterschappen moeten de kosten die aan agrariërs worden toegedeeld daarom door een steeds kleiner aantal hectaren worden opgebracht. Ook dit wordt als argument gebruikt om een groter deel van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer toe te delen aan de categorie gebouwd en aan de ingezetenen, en een kleiner deel aan de categorie ongebouwd. Het areaal moet echter wel erg sterk veranderen wil dit een steekhoudend argument zijn. Waterschappen komen niet met cijfers waaruit blijkt dat het areaal ongebouwd aanzienlijk is gedaald.

Verwacht mag worden dat de kostentoedeling de hier geschetste trends volgt. Er wordt immers nog steeds uitgegaan van de trits belang - betaling - zeggenschap. Er zou dus een verband moeten zijn tussen de veranderende belangen die worden genoemd in rapporten en verordeningen en het kostendeel dat door elke belangencategorie wordt gedragen.

Er zijn, behalve het overstappen op een nieuwe kostentoerekeningsmethode (van de methode-Oldambt op de methode-Delfland), twee redenen waarom de feitelijke kostentoedeling bij waterschappen kan veranderen. In de eerste plaats kan dit veroorzaakt worden doordat het bestuur van het waterschap besluit de kostentoedelingsverordening aan te passen. Waterschappen zijn verplicht om dit één keer in de vijf jaar te doen maar het mag ook vaker. Het moment waarop water-

²⁴ Werkgroep-Leemhuis-Stout: Werkgroep Uitwerking belastingsysteem (2001), Arcadis (2003).

²⁵ Toelichting bij kostentoedelingsverordening Hoogheemraadschap Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (2003) en toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Vallei en Eem (2002 en 2004).

²⁶ Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap De Briele Dijkkring (2003).

schappen hun kostentoedelingsverordening aanpassen is het moment dat ze in kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen. De kostentoedeling kan worden aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en er kan worden overgestapt op een nieuwe methode om kosten toe te delen. Dit worden autonome oorzaken voor verandering in kostentoedeling genoemd.

De kostentoedeling kan ook veranderen als gevolg van endogene oorzaken. Waterschappen hebben te maken met verschuivingen in de kosten die niet het gevolg zijn van het beleid van het waterschap maar onder andere worden veroorzaakt door besluiten door gemeenten en provincies. Door bijvoorbeeld de bouw van Vinex-locaties kan de verhouding tussen de belangencategorieën veranderen, zonder dat waterschappen hiertoe hebben besloten. Dit zijn veranderingen die waterschappen dus min of meer overkomen en die niet het gevolg zijn van gevoerd beleid.²⁷

De ontwikkelingen en verwachte veranderingen zijn samengevat in tabel 4.

Tabel 4. Overzicht van de verwachte veranderingen in kostenaandelen bij de taken waterbeheersing en waterkering

taak	belanghebbende	verwachte ontwikkeling kostentoedeling
Waterbeheersing	Ingezetenen	+
	Gebouwd	+
	Ongebouwd	-
Waterkering	Ingezetenen	Gelijk ^a
	Gebouwd	+
	Ongebouwd	-

^a Opvallend genoeg komen waterschappen met argumenten om de ingezetenen alleen een groter deel van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer te laten betalen en niet voor waterkering. Mogelijk is dit omdat ingezetenen vaak al een relatief groot deel van de kosten betalen voor waterkering. In veel waterschappen is het kostenaandeel voor ingezetenen bij waterkering al 40% of meer (zie tabel 1).

In paragraaf 4 wordt beschreven hoe de feitelijke kostenverdeling tussen de drie belangencategorieën in de afgelopen zes jaar is veranderd.

4 Feitelijke kostenverdeling

4.1 Onderzoeksmethode

Er wordt in dit onderzoek gekeken naar de feitelijke kostentoedeling door waterschappen in de afgelopen zes jaar. De kostentoedeling wordt bepaald door middel van de tarieven die waterschappen hanteren en door de belastinggrondslagen (aantal huishoudens, hectares en WOZ-waarden). Er wordt dus bijvoorbeeld uitgegaan van het tarief dat de categorie ongebouwd betaalt en van het aantal hectares in het waterschap waarvoor de omslag gebouwd moet worden betaald. Waar binnen een categorie onderscheid wordt gemaakt tussen verschillende klassen is gebruik gemaakt van een gewogen gemiddelde om een prijs per eenheid (ha/WOZ-waarde) te bepalen.

Een aantal waterschappen is in de zes jaar waar het onderzoek zich op richt gefuseerd. De gemiddelden zijn berekend per jaar, voor de waterschappen die in dat jaar een eigen kostentoedeling hanteren. Als gevolg van de fusies zijn er in 1999 meer gegevens en meer waterschappen dan in 2004.

De gegevens over tarieven en aantallen ingezetenen, WOZ-waarden en hectares zijn verstrekt door het CBS en de werkgroep begrotingsvergelijking van de Unie van Waterschappen. Daarnaast

²⁷ Een ander voorbeeld dat in 2004 speelde was dat in een waterschap de economische waarde van een deel van de onbebouwde grond opnieuw werd vastgesteld voor de periode van 1996 tot 2004. Als gevolg daarvan zag het waterschap zich genoodzaakt het tarief voor de categorie gebouwd eenmalig te verhogen.

zijn bij tien waterschappen één of meerdere toelichtingen bij de kostentoedelingsverordening geraadpleegd en, indien voorhanden, een onderzoeksrapport waarop de kostentoedeling wordt gebaseerd. Vijf andere waterschappen zijn benaderd met het verzoek de toelichting toe te sturen, maar de juiste toelichting is nooit ontvangen. Bij het analyseren van de ontvangen toelichtingen bleek dat dezelfde argumenten steeds terugkomen. Daarom is besloten geen andere toelichtingen meer op te vragen.

4.2 Uitkomsten

Tabel 5 brengt de ontwikkeling van de waterschapsomslagen in de periode 1999-2004 in beeld.

Tabel 5. Totale opbrengst uit de waterschapsomslagen (mln euro)

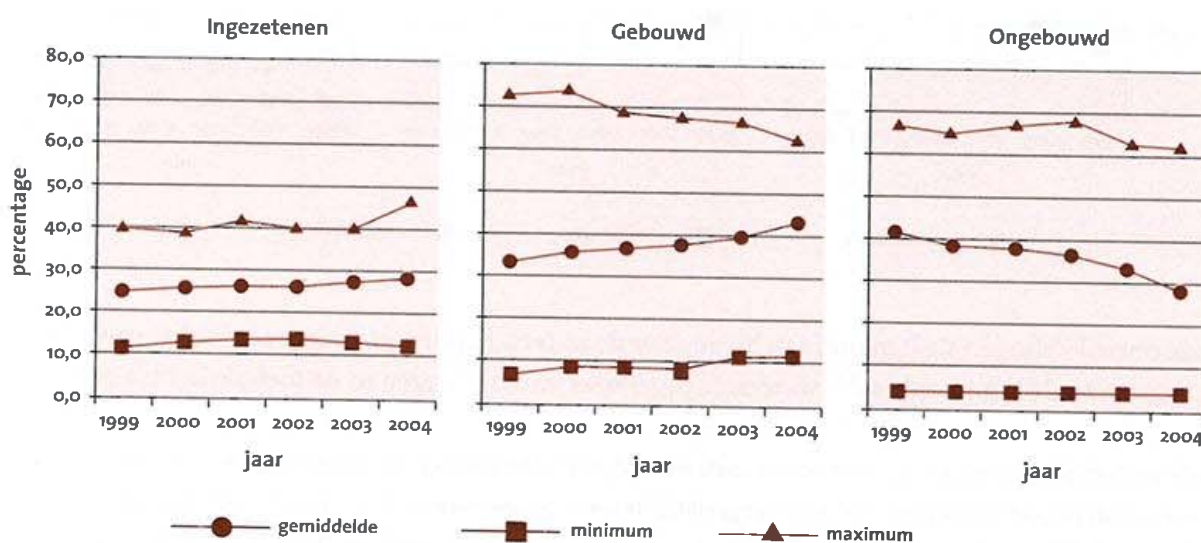
	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^a
Waterkwantiteitsbeheer	381	412	465	501	515	559
Waterkering	97	99	107	114	115	123
Wegenbeheer	34	35	36	39	45	49
Vaarwegenbeheer	0	2	2	2	2	3
Totaal	513	549	613	658	678	734

^a Voorlopige cijfers.

Bron: Statline, Centraal Bureau voor de Statistiek

Hoe is de kostentoedeling over de afgelopen jaren veranderd? Eerst worden de veranderingen besproken voor de twee meest voorkomende taken die worden bekostigd met een omslag: waterkwantiteitsbeheer en waterkering. Vervolgens wordt gekeken naar de veranderingen in de totale kostentoedeling. Dat is de kostentoedeling over alle taken die worden bekostigd via omslagen, dus waterkwantiteitsbeheer, en waar van toepassing waterkering, wegenbeheer en vaarwegenbeheer samen.

Figuur 1. Kostentoedelingspercentages voor waterkwantiteitsbeheer



Figuur 1 geeft een overzicht van de veranderingen in kostentoedelingspercentages voor het waterkwantiteitsbeheer. Voor ingezetenen is het gemiddelde kostenaandeel gestegen van 24 naar 29

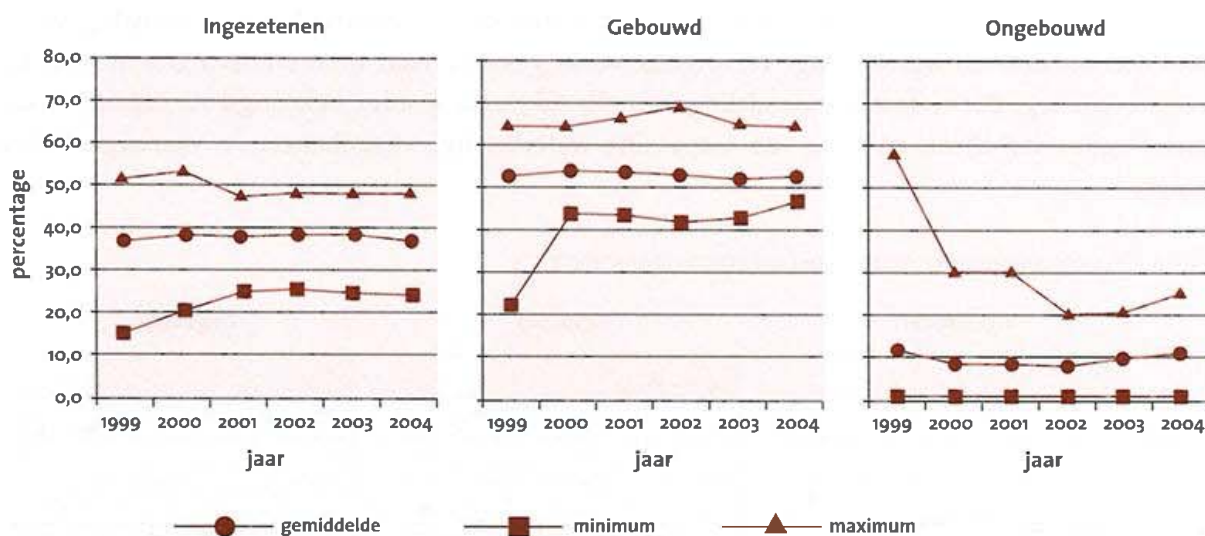
procent en voor de categorie gebouwd van 33 naar 43 procent. Het aandeel van de categorie ongebouwd is gemiddeld gedaald van 41 naar 28 procent.²⁸

De veranderingen na 2001 zijn ten dele toe te schrijven aan het overstappen op een nieuwe toerekeningsmethode (methode-Delfland).²⁹ De Unie van Waterschappen verwachtte dat als een waterschap overstapt van de methode-Oldambt naar de methode-Delfland, huizenbezitters (gebouwd) een groter deel van de kosten toegewezen krijgen en agrariërs een kleiner deel.³⁰ Dit blijkt te kloppen. We zien echter dat de categorie gebouwd ook voor 2001 gemiddeld al een groter deel van de kosten is gaan betalen. Dat is dus niet veroorzaakt door de overstap op een andere toerekeningsmethode.

De ontwikkelingen sluiten min of meer aan bij de geconstateerde trends. Zoals was verwacht stijgt het aandeel van zowel ingezetenen als van gebouwd en daalt het aandeel dat de categorie ongebouwd betaalt voor waterkwantiteitsbeheer. De stijging bij de categorie gebouwd is echter wel erg groot (30 procent), groter dan voor ingezetenen (21 procent). Het is niet duidelijk waarom de stijging zo sterk is.

In figuur 2 wordt dezelfde informatie gegeven als in figuur 1, maar dan voor waterkering. Ingezetenen blijken een iets kleiner deel van de kosten te zijn gaan dragen voor waterkering, van 37 naar 36 procent. Voor de categorie gebouwd zien we dat het kostentoedelingspercentage tot 2002 min of meer gelijk blijft (54 procent). Na 2002 daalt dit percentage iets (tot 52 procent in 2004). Voor de categorie ongebouwd daalde het gemiddelde kostentoedelingspercentage tot 2002, (van 11 naar 8 procent) maar steeg het na 2002 (van 8 naar 10 procent in 2004).

Figuur 2. Kostentoedelingspercentages voor waterkering



Deze ontwikkelingen sluiten niet aan bij de door de waterschappen geconstateerde algemene trends. Op basis van de argumenten die waterschappen naar voren brengen in de toelichting bij de kosten-

²⁸ De percentages voor 1999 tellen niet op tot 100% doordat de pachtersomslag niet wordt besproken. In 1999 kenden vier waterschappen een omslag voor pachters. Het gemiddelde kostenaandeel van pachters (over alle waterschappen) was 1,7 %.

²⁹ Het is niet precies bekend welke waterschappen in 2003 overstapten op de methode-Delfland. Bovendien kiezen waterschappen er vaak voor om bijvoorbeeld wel de kosten tussen de categorieën gebouwd en ongebouwd toe te delen op basis van de methode-Delfland, maar wordt voor de bepaling van het aandeel van ingezetenen nog gebruik gemaakt van de methode-Oldambt.

³⁰ Unie van Waterschappen (2001).

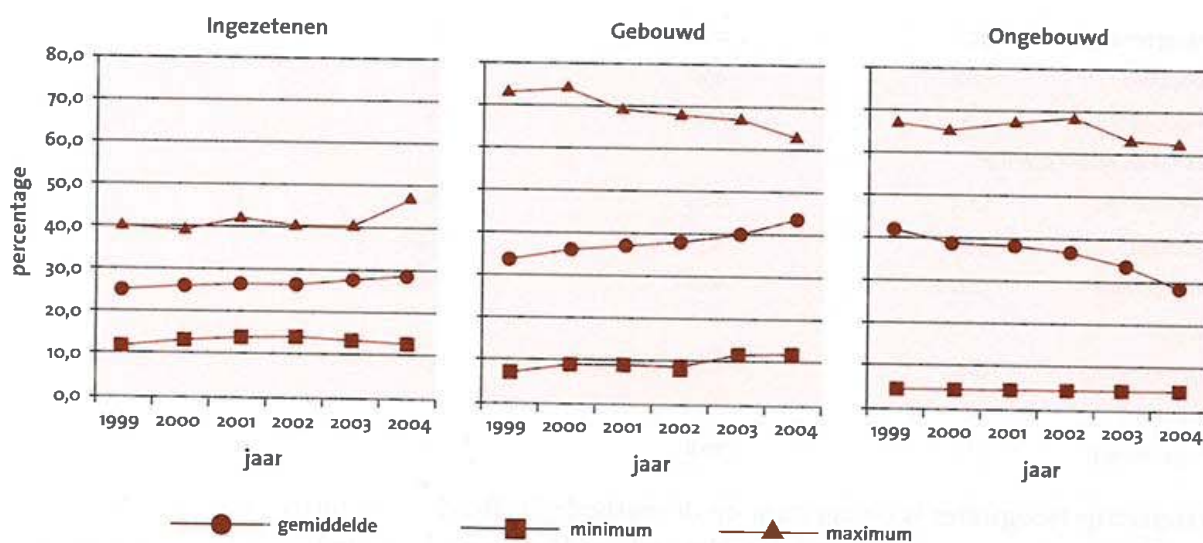
toedelingsverordeningen mag worden verwacht dat niet (alleen) de ingezetenen maar ook de categorie gebouwd in 2004 een groter deel van de kosten van waterkering betaalt dan in 1999. De categorie gebouwd is echter een iets kleiner deel van de kosten voor waterkering gaan betalen (1 procentpunt).

De veranderingen van 2002 op 2004 zijn opnieuw (net als voor het waterkwantiteitsbeheer) deels toe te schrijven aan de overstap op een nieuwe kostentoedelingsmethode (de methode-Delfland). Deze veranderingen zijn echter voor de categorieën gebouwd en ongebouwd tegengesteld aan de veranderingen in belang die waterschappen schetsen in de kostentoedelingsverordeningen. De ontwikkelingen voor 2002 zijn wel enigszins in overeenstemming met de trends die waterschappen schetsen. Het enige dat niet duidelijk is, gezien de uitleg van waterschappen, is waarom het kosten-aandeel van de categorie gebouwd voor 2002 gelijk blijft terwijl in de kostentoedelingsverordeningen redenen worden gegeven om dit te laten stijgen. Daarnaast zijn ingezetenen een groter deel van de kosten gaan dragen terwijl hier in de kostentoedelingsverordeningen geen duidelijke reden voor wordt gegeven. Er zijn mogelijk endogene oorzaken; deze ontwikkeling komt in een aantal waterschappen voor.³¹

Het voorafgaande laat zien dat als naar afzonderlijke taken wordt gekeken, de feitelijke kostentoedeling aanzienlijk is veranderd. Waterschappen hebben vaak meerdere taken. Het is daarom interessant om te bezien hoe de totale kostentoedeling is veranderd, dus de kostentoedeling als alle taken (waterkwantiteitsbeheer, waterkering, wegen- en vaarwegenbeheer) worden meegenomen.

Omdat de opbrengsten uit waterkwantiteitsbeheer het hoogst zijn, kan worden verwacht dat de totale kostentoedeling een daling laat zien voor de categorie ongebouwd en een stijging voor ingezetenen. Dit wordt bevestigd in figuur 3. Ingezetenen zijn gemiddeld een groter deel van de totale kosten gaan betalen (van 26 naar 31 procent). De categorie gebouwd is gemiddeld een hoger percentage gaan betalen (van 38 naar 46 procent). De categorie ongebouwd betaalt gemiddeld in 1999 34 procent van de kosten, terwijl dit in 2004 is gedaald naar 23 procent.

Figuur 3. Kostentoedelingspercentages over alle taken van waterschappen



³¹ Hier moet wel bedacht worden dat de gemiddelde ontwikkeling wordt beschreven. De ontwikkeling gaat niet op voor alle individuele waterschappen.

De feitelijke kostentoedeling is in de afgelopen zes jaar aanzienlijk veranderd. De veranderingen blijken maar ten dele aan te sluiten bij de veranderende belangen die waterschappen in hun kostentoe-deling constateren. In tabel 6 wordt kort samengevat welke ontwikkelingen verwacht werden en wat de feitelijke ontwikkelingen zijn. In paragraaf 5 wordt bij wijze van voorbeeld voor een bestaand waterschap beschreven hoe veranderingen in de kostentoedeling worden onderbouwd in de toelich-ting bij de kostentoedelingsverordening.

Tabel 6. Verwachte en feitelijke veranderingen in kostenaandelen bij de taken waterbeheersing en waterkering

Taak	Belanghebbende	Verwachte ontwikkeling kostentoedeling	Feitelijke ontwikkeling kostentoedeling
Waterbeheersing	Ingezetenen	+	+
	Gebouwd	+	+
	Ongebouwd	-	-
Waterkering	Ingezetenen	gelijk ^a	+
	Gebouwd	+	- ^b
	Ongebouwd	-	+ ^a

a. Opvallend genoeg komen waterschappen alleen met argumenten om de ingezetenen een groter deel van de kosten voor waterkwantiteitsbeheer te laten betalen en niet voor waterkering. Mogelijk is dit omdat ingezetenen vaak al een relatief groot deel van de kosten betalen voor waterkering. In veel waterschappen is het kostenaandeel voor ingeze-tenen bij waterkering al 40% of meer (zie tabel 1).

b. Van 2002 op 2004.

5 Een voorbeeld

Waterschap 'Hoogwater' heeft de kostentoedelingsverordening in 2002 veranderd zoals weer-gegeven in tabel 7.³²

Tabel 7. Veranderingen in kostentoedeling bij Waterschap Hoogwater (%)

	Oud (volgens de methode-Oldambt)	Nieuw (volgens de methode-Delfland)	Verschil (%punt)
Waterkering			
Ingezetenen	45,0	40,0	-5
Gebouwd	52,2	49,2	-3
Ongebouwd	2,8	10,8	+8
Waterkwantiteitsbeheer			
Ingezetenen	34,5	40,0	+5,5
Gebouwd	34,5	49,2	+14,7
Ongebouwd	31,0	10,8	-20,2
Wegen			
Ingezetenen	45,0	40,0	-5
Gebouwd	52,2	49,2	-3
Ongebouwd	2,8	10,8	+8

Waterschap Hoogwater is overgestapt op de methode-Delfland. In de nieuwe kostentoedeling blij-ken de ingezetenen en de categorie ongebouwd een kleiner deel van de kosten te zijn gaan betalen

³² Er wordt hier met een fictieve naam gewerkt omdat het niet de bedoeling is het besproken waterschap te stigmatiseren. Het besproken waterschap verschilt niet van de andere waterschappen in de manier waarop het veranderingen toelicht. De problemen die worden geconstateerd spelen waarschijnlijk bij alle waterschappen.

voor waterkering en een groter deel voor waterkwantiteitsbeheer (ongebouwd is voor waterkwantiteitsbeheer zelfs een veel kleiner deel gaan betalen). De categorie gebouwd betaalt een veel groter deel voor het waterkwantiteitsbeheer en een iets kleiner deel van de kosten van waterkering.

De volgende argumenten worden gegeven om een nieuwe kostentoedeling vast te stellen:

- "Het aantal eenheden (ha) voor de categorie ongebouwd wordt steeds minder terwijl bij de eenheden van de andere twee categorieën sprake is van een toenemend aantal eenheden (meer inwoners en meer waarde gebouwd).
- Er is sprake van een veralgemenisering en vermaatschappelijking van de uitvoering van waterschapstaken. Met name valt te denken aan het integraal waterbeheer en in het verlengde hiervan de aanleg van natuurvriendelijke oevers."³³

Volgens het eerste argument is het aantal hectaren ongebouwd afgenomen en het aantal WOZ-eenheden en het aantal ingezetenen toegenomen. Uit CBS-gegevens blijkt dat vooral het aantal WOZ-eenheden waarover de omslag gebouwd wordt betaald in Waterschap Hoogwater sterk is toegenomen, namelijk met 56 procent. Het aantal hectaren onbebouwde grond waarover omslag wordt geheven is afgenomen met 5 procent, het aantal ingezetenen is toegenomen met 2 procent.

Met deze verklaring is de nieuwe kostentoedeling voor het waterkwantiteitsbeheer wel enigszins te begrijpen. Ongebouwd betaalt een kleiner deel, gebouwd een aanzienlijk groter deel en de ingezetenen een iets groter deel. De omvang van de verschuiving wordt hier echter niet mee verklaard (de categorie ongebouwd betaalt 65 procent minder voor het waterkwantiteitsbeheer).

De verandering in het aantal eenheden (het eerste argument van het waterschap) vormt echter geen verklaring voor de verandering in kostentoedeling bij waterkering, waar de categorie ongebouwd meer en de categorie gebouwd en ingezetenen minder zijn gaan betalen. De oorzaak is de overstap op de methode-Delfland, maar er wordt in de toelichting bij de kostentoedelingsverordening niet ingegaan op de gevolgen van deze keuze of op de reden waarom men heeft gekozen voor deze overstap.

Aan de hand van het tweede punt, de toenemende veralgemenisering en vermaatschappelijking van de taken van waterschappen, kan wel worden begrepen dat ingezetenen een groter deel van de kosten moeten dragen (zie eerder). Het is echter de vraag of de kosten voor deze projecten groot genoeg zijn om deze verschuiving te rechtvaardigen. Dit wordt in de toelichting niet verantwoord. Daarnaast is dit argument geen verklaring voor het toegenomen aandeel van de categorie gebouwd bij waterkwantiteitsbeheer.

Er wordt in deze toelichting dus geen sluitende verklaring gegeven voor de nieuwe verordening terwijl de kostentoedeling wel ingrijpend is veranderd.

6 Conclusie

Bij waterschappen speelt de trits belang – betaling – zeggenschap een centrale rol. Er zijn drie belangencategorieën die een omslagenbelasting betalen. Hoe groter het belang van een categorie bij de taken van het waterschap, hoe meer de categorie betaalt en hoe meer zeggenschap die categorie krijgt. In dit artikel wordt de vraag gesteld of waterschappen er in slagen belang en betaling op elkaar af te stemmen. Het is duidelijk geworden dat waterschappen hier moeite mee hebben. De ontwikkeling van de feitelijke kostentoedeling over de afgelopen zes jaar blijkt niet goed aan te sluiten bij de veranderingen in belangen die waterschappen aangeven in hun kostentoedelingsverordeningen. Dit is met name het geval voor de taak waterkering. In de kostentoedelingsverordeningen wordt naar voren gebracht dat de categorie gebouwd een groter deel zou moeten betalen voor deze

³³ Toelichting bij kostentoedelingsverordening Waterschap Hoogwater (2002).

taak, maar het blijkt dat de categorie gebouwd over het algemeen een kleiner deel van de kosten voor waterkering is gaan betalen. Voor de taak waterkwantiteitsbeheer komt de kostentoedeling redelijk overeen met de verwachtingen, al is hier onduidelijk waarom het deel dat gebouwd betaalt sterker stijgt dan dat voor ingezetenen.

Een nadere beschouwing van de kostentoedelingsverordeningen van een waterschap leert dat verordeningen met betrekking tot kostenaandelen niet op eenduidige wijze zijn te herleiden uit veranderingen in de mate waarin de verschillende categorieën profiteren van het werk van de waterschappen. Veranderingen worden slecht onderbouwd. Vooral de onderbouwing voor een verandering in kostentoedeling blijkt ontoereikend.

Er kunnen vier oorzaken worden aangewezen voor het verschil tussen de bedoelde en de feitelijke ontwikkelingen. Er zijn omstandigheden in waterschapsgebieden die een verschuiving in de kostenverhouding veroorzaken zonder dat het waterschap hiertoe besloten heeft, zoals de bouw van een Vinex-locatie. Een deel van de geconstateerde veranderingen in feitelijke kostentoedeling is hieruit te verklaren. Deze kostenverschuivingen zijn niet het gevolg van een besluit van het waterschapsbestuur om de kostentoedeling te wijzigen. Het lijkt er echter op dat waterschappen geen rekening houden met de gevolgen voor de kostenverdeling van de verandering van de tarieven of het aantal grondslagen voor één categorie. Hierdoor ontwikkelt de kostentoedeling zich in een richting die soms tegengesteld is aan het belang dat categorieën volgens de waterschappen hebben. Dit is vreemd. Waterschappen zouden, als ze vast willen houden aan de trits, beter in de gaten moeten houden of de kostenverdeling overeen komt met de kostenaandelen die ze hebben vastgesteld.

Een andere mogelijke oorzaak is dat een aantal waterschappen is overgestapt op een nieuwe methode om kosten toe te delen. In het artikel is besproken dat waterschappen tot nu toe gebruik maakten van de methode-Oldambt om kosten toe te delen aan de belangencategorieën. Een aantal waterschappen is echter overgestapt op de methode-Delfland. Een deel van de verschuiving in de kostentoedeling in een waterschap verandert dan als gevolg van de nieuwe methode en niet omdat het waterschap de verandering wenselijk acht op basis van een veranderend belang. Opvallend is dat door de overstap op de methode-Delfland de categorie gebouwd een kleiner deel van de kosten voor waterkering betaalt en de categorie ongebouwd een groter deel, terwijl uit de toelichting bij de kostentoedelingsverordeningen het omgekeerde mag worden verwacht.

Verder is het mogelijk dat waterschappen te weinig tijd steken in het geven van een goede onderbouwing. Een aantal argumenten van waterschappen zou desgewenst erg makkelijk kunnen worden onderbouwd met cijfers. Als een waterschap bijvoorbeeld beweert meer uitgaven te hebben voor ecologische projecten die in het belang zijn van ingezetenen dan moet het mogelijk zijn dit cijfermatig te onderbouwen. Toch zijn wij dat nergens tegengekomen. Daarnaast zou een uitgebreidere onderbouwing mogen worden gegeven van de redenen waarom een kostentoedeling nodig is.

Ten slotte moet ook worden vermeld dat waterschappen enigszins zijn beperkt in hun mogelijkheden om de kostentoedeling aan te passen. Waterschappen zijn niet vrij in het vaststellen van het kostenaandeel, maar moeten werken binnen de uitgangspunten die door de provincies worden vastgesteld.

Er zijn veel onduidelijkheden in het huidige kostentoedelingssysteem. De discussie over een nieuw bekostigingssysteem duurt voort. Inmiddels is duidelijk dat er geen waterschapsfonds zal komen, zoals Wassenaar en Van Burken voorstellen.³⁴ Waterschappen zullen financieel afhankelijk blijven van de belastingen die ze heffen. De trits belang-betaling-zeggenschap blijft hierbij centraal staan. In dit artikel is duidelijk geworden dat waterschappen er moeite mee hebben om belang en betaling op elkaar af te

³⁴ Wassenaar en Van Burken (2002).

stemmen. Waterschappen zouden er goed aan doen om veranderingen in de kostentoedeling beter te motiveren en de feitelijke kostentoedeling beter te monitoren en indien nodig bij te sturen.

Literatuur

- Allers, M.A., en C.A. de Kam (1994), *Advies over de kostentoedeling van waterschappen*, COELO-rapport 94-1, Groningen: COELO
- Arcadis (2003), *Kostentoedelingsonderzoek waterschap Vallei en Eem*, Arcadis, plaats onbekend
- Commissie Onderzoek financiering (1998), *Tussenrapport van de Commissie Onderzoek financiering ('Commissie-Togtema')*, ongepubliceerd rapport, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Commissie Onderzoek financiering (1999), *Waterschapsbelastingen in de 21^e eeuw. Eindrapport van de Commissie Onderzoek financiering ('Commissie-Togtema')*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Hoogheemraadschap van Delfland (2001), *Belang: een kwestie van waarde. Rapport Kostentoedeling*, Delft: Hoogheemraadschap van Delfland
- Monksma, J.A. (2003), Hoezo ingewikkeld?, *Weekblad fiscaal recht*, 132(6529), 775-776
- Tweede Kamer (2003-2004), *Interdepartementaal beleidsonderzoek: bekostiging van het regionale waterbeheer. Brief van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat*, 29 428, nr. 1
- Unie van Waterschappen (1981), *Rapport Kostentoedeling Waterschap Oldambt*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Unie van Waterschappen (1993), *Heffing en invordering van de ingezetenenomslag*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Unie van Waterschappen (2001), *Naar een eenvoudiger bestuurlijke en financiële structuur van het waterschap. Uniestandpunt inzake de trits, de bestuurssamenstelling en de financiering*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- VPC Consultants (2003), *Natuurlijke waterschapslasten. Een visie, een onderbouwing*, Purmerend: VPC Consultants
- Wassenaar, M.C., en B.F. van Burken (2002), Een nieuwe bekostiging van het waterschap, *Openbare Uitgaven*, 34(6), 301-307
- Werkgroep Uitwerking belastingsysteem (2001), *De systeemp parameters en de neerslagcomponent nader bezien. Een nadere beschouwing, mede in het licht van de eerdere voorstellen van de Commissie Togtema en het desbetreffende concept-Uniestandpunt ('Werkgroep-Leemhuis-Stout')*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Werkgroep Vervolgstudie Waterschapsfinanciën (1989), *Rapport inzake de kostentoedeling ('Werkgroep-Havelaar')*, Den Haag: Unie van Waterschappen
- Werkgroep Waterschapsfinanciën (1983), *De financiën van het waterschap. Rapport van de Werkgroep Waterschapsfinanciën ('Werkgroep-Elfferich')*, Den Haag: Unie van Waterschappen

Geraadpleegde kostentoedelingsverordeningen:

- Waterschap Vallei en Eem (1997)
- Waterschap Vallei en Eem (2002)
- Waterschap Vallei en Eem (2004)
- Waterschap Brielse Dijkkring (2003)
- Waterschap de Groote Waard (2003)
- Hoogheemraadschap Alblasserwaard en Vijfheerenlanden (2003)
- Waterschap De Dommel (2003)
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier (2003)
- Waterschap De Oude Rijnstromen (2003)
- Hoogheemraadschap De Stichtse Rijnlanden (2002)
- Waterschap Land van Nassau (2002)
- Waterschap Hunze en Aa (2002)
- Waterschap Hunze en Aa (voorstel voor 2004)

Woningcorporaties: arm leven, rijk sterven?

C.A. Hazeu*

Samenvatting

Wanneer we het woningbezit in ogenschouw nemen, is vergeleken met veel buitenlandse de private huursector in Nederland niet erg ontwikkeld. Daarentegen heeft Nederland een grote sociale huursector. Het laatste decennium is dat aandeel wél aan het afnemen (het beleid is daar ook op gericht), maar met name in de grote steden, en vooral in de aandachtswijken is die sector nog steeds groot. In de sociale huursector zijn de woningcorporaties de uitvoerende partij. Het voorzien in betaalbare (huur)woningen is hun primaire publieke taak; daarvoor zijn ze ooit in het leven geroepen. Omdat de sector relatief groot is, ligt het voor de hand dat de corporaties ook een publieke taak vervullen bij de aanpak van leefbaarheidsproblemen op wijk- en buurtniveau. Ze zijn er, ze zitten er, ze hebben er ook een traditie in, en deze secundaire publieke taak valt hen (nog) natuurlijker toe dan aan bijvoorbeeld scholen (iedereen woont; niet iedereen zit in een onderwijssituatie) of aan de politie (normaliter hebben de meeste mensen de politie liever ook niet nodig).

De indruk bestaat echter dat de wijze waarop corporaties tegenwoordig hun primaire en secundaire taken vervullen, achterblijft bij hun financiële mogelijkheden daarvoor. In dit artikel illustreer ik dat er – na de zogeheten bruteringsoperatie van staatssecretaris Heerma in de jaren negentig – een organisatorische hybride is ontstaan, waarin noch markt- noch hiërarchische prikkels erg goed werken.

Trefwoorden

woningcorporaties, bruteringsoperatie, volkshuisvesting

1 Inleiding

Woningcorporaties zijn private, non-profitorganisaties, maar zijn werkzaam in het publieke belang. De publieke taken van de corporaties zijn: (1) dat ze zorgen voor goede huisvesting voor mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt (in concreto tegenwoordig: mensen die minder dan modaal verdienen), en (2) dat ze ook bijdragen aan bestendige leefkwaliteit van woongebieden. De moderne formulering van hun taak is dat ze “werkzaam zijn op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus” (Tweede Kamer, 2000-2001). Wat hun publieke taak betreft, hebben ze een monopoliepositie: hun formele status is die van een ‘toegelaten instelling’ die op die grond publieke taken verricht. Daarnaast mogen ze, onder condities, ook marktactiviteiten ontwikkelen. Dat maakt ze tot hybride organisaties – met de spanningsvelden die eigen zijn aan hybride organisaties.

De sector van woningcorporaties in totaal beschikt over voldoende middelen om die taken ook te kunnen vervullen. Een probleem evenwel is dat de afzonderlijke woningcorporaties – ruim 500 nog, met in totaal zo’n 2,4 miljoen woningen in bezit (37 procent van de Nederlandse woningvoorraad; 80 procent van het huurcontingent) – over een zeer uiteenlopend vermogen beschikken. Mede

* Dr. C.A. Hazeu is institutioneel econoom. Hij is als wetenschappelijk medewerker en projectcoördinator verbonden aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Met dank aan prof. dr. D.J. Wolfson (emeritus EUR) voor zijn opmerkingen bij een eerdere versie.

daardoor wordt de tweede publieke taak – die met name betrekking heeft op de leefbaarheid van wijken en buurten – nogal uiteenlopend ingevuld. Met andere woorden, woningcorporaties *kunnen* een ‘sociale speler’ zijn, sommigen zijn het ook, maar anderen niet – en wat valt daaraan te doen? De opbouw van dit artikel is als volgt. In paragraaf 2 schets ik de geschiedenis van de woningcorporaties en de achtergrond van hun publieke taak. Paragraaf 3 gaat in op de gevolgen van de bruteringsoperatie van toenmalig (1988 tot 1994) staatssecretaris Heerma van VROM. Daarmee kom ik op de positie van de corporaties anno 2004, als bij uitstek hybride organisaties (paragraaf 4). In paragraaf 5 trek ik enkele conclusies.

2 Voorgeschiedenis

Met de opkomst van de industrialisatie groeide al in de tweede helft van de negentiende eeuw de overtuiging dat de overheid een actief beleid op het gebied van volkshuisvesting zou moeten voeren, om tegemoet te komen aan de deplorabele omstandigheden waaronder de arbeidende bevolking vaak leefde. Deze ‘moderne’ opvatting over een overheidstaak op het gebied van de volkshuisvesting mondde in 1901 uit in de Woningwet, die de mogelijkheden opende tot financiering van volkswoningbouw. In het kader van deze ‘sociale woningbouw’ kregen woningcorporaties belangrijke uitvoerende taken. Ze waren dus taakorganisaties, met een beperkte, afgebakende taak.

Tijdens de Tweede Wereldoorlog zijn er een half miljoen woningen verloren gegaan. Daardoor, en door de jonge, snel groeiende bevolking, is na de oorlog jarenlang alles gericht geweest op het bouwen van zoveel mogelijk nieuwe woningen om de acute woningnood te lenigen. In de twee decennia na de oorlog zijn dan ook twee miljoen nieuwe woningen uit de grond gestampt. Die naoorlogse bouw golf leidde er toe dat de sociale huursector in Nederland relatief groot is geworden (alleen in Duitsland is hij nog groter), en dat daarin met name de woningcorporaties een belangrijke rol spelen.

Corporaties zijn dus van (hun negentiende-eeuwse) oorsprong private instellingen; typische initiatieven van het ‘maatschappelijk middenveld’. Vanaf 1901 kwamen zij onder invloed van de Woningwet te staan, en met de latere uitbouw van de verzorgingsstaat gingen zij – als zo veel middenveldorganisaties – zwaarder leunen op de overheid. Voor hun financiële handelen stond het Rijk garant. Dit kwam erop neer dat de corporaties voor de financiering van hun bouwprojecten bij het Rijk leenden, en wel tegen een lagere rente dan wanneer ze zich zelf rechtstreeks op de kapitaalmarkt hadden moeten begeven. Dit paste in het patroon waarin de corporaties de rol vervulden van uitvoerende instantie van het volkshuisvestingsbeleid van de overheid. Pas met de door staatssecretaris Heerma ingezette veranderingen is dit stramien omgebogen (Priemus 2003).

3 De bruteringsoperatie

3.1 Verzelfstandiging en decentralisatie

In de jaren tachtig zag de overheid zich genoodzaakt om de financiële teugels aan te halen. Staatssecretaris Heerma van VROM stond voor de taak om op de volkshuisvestingsuitgaven te bezuinigen. De terugtrekkende beweging van de overheid in de huisvestingssector wordt zichtbaar in de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (Tweede Kamer, 1988-1989). De strekking van die nota was om het eigenwoningbezit te bevorderen, een belangrijker rol in te ruimen voor particuliere investeerders, en te bezuinigen op de bouwsubsidies (de zogeheten object- of exploitatiesubsidies) van de centrale overheid. In de begroting kwam het instrument van individuele huursubsidies meer centraal te staan. De objectsubsidies voor nieuwe woningen werden, meer dan vroeger, beperkt tot de sociale sector, en daarmee tot bewonersgroepen met een inkomen tot modaal.

De jaren tachtig werden gekenmerkt door een liberale golf die de Westerse samenlevingen overspoelde en die aanspoorde om markten meer te laten werken. In de volkshuisvestingssfeer kreeg dit de vertaling dat ook de woningcorporaties een grotere marktorientatie moesten krijgen. In zekere zin waren ze daar al spontaan mee begonnen: vanaf 1985, toen de rente daalde, begonnen sociale verhuurders hun enkele jaren daarvoor bij het Rijk afgesloten leningen vervroegd af te lossen en in te wisselen voor inmiddels goedkopere kapitaalmarktleningen.¹ Voor nieuwe sociale huurwoningen werden met ingang van 1990 de rijksleningen geheel afgeschaft. Dit was een voorbode van een meer strategische beleidswijziging die erop gericht was de uitgavenontwikkeling op de volkshuisvestingsbegroting beter beheersbaar te maken. Die beleidswijziging werd vervolgens vormgegeven in de grote 'bruteringsoperatie' die de verhouding tussen Rijk en corporaties herstructureerde, en die stapsgewijze is uitgevoerd. Om de financiële gezondheid van de corporaties te garanderen, werden in het bruteringsakkoord dat Heerma met de corporaties sloot ook harde afspraken gemaakt over de maximale huurverhogingen tot 2000, en verwachtingen gewekt voor de periode daarna. Dit verzekerde de corporaties van een voldoende continue inkomstenstroom.

De bruteringsoperatie van Heerma was overigens niet primair aangedreven door de ideologisch-liberale golf. Na de oorlog was het volkshuisvestingsbeleid primair gericht geweest op aanbodvergroting en een daarop gericht bouw- en subsidiebeleid. Het was de verdienste van Heerma dat hij het evenwicht op de woningmarkt zag aankomen² en beseftte dat daar een *vraag*gestuurd systeem bij hoorde, waarin de actoren meer gevoelig moeten worden gemaakt voor voorkeuren en prikkels vanuit de markt, in plaats van door te gaan met standaard-nieuwbouwwijken 'weg te zetten'. Er bleek ook een brede maatschappelijke steun voor Heerma's aanpak om niet langer nuttig geachte subsidiestromen in te dammen (inclusief de vakbonden, zo bleek in een SER-commissie die een unaniem, instemmend, advies aan de Raad voorlegde).

De bruteringsoperatie kreeg uiteindelijk pas in 1995 zijn definitieve beslag en kwam erop neer dat de rijksoverheid de contante waarde van de jaarlijkse exploitatiebijdrage uitbetaalde, en dat de corporaties tegelijkertijd de nog uitstaande rijksleningen aflostten. Hiermee was aan beide zijden van de balans een bedrag van 17,5 mld euro gemoeid. De crux van de operatie is dat de corporaties eenmalig zijn uitgekocht: schulden en bezittingen zijn tegen elkaar weggestreept, wat leidde tot een 'balansverkorting'. De corporaties hebben daardoor nu geen schulden meer aan het Rijk, maar moeten voortaan wel zelf 'de broek ophouden'. Voor hun financiering moeten ze nu zelf lenen op de kapitaalmarkt. Daartoe is in 1988 ook het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) opgericht, een zelfstandig bestuursorgaan met een toezichthoudende taak. Ook kan het Centraal Fonds corporaties financieel ondersteunen waar, en voor zo lang dat nodig wordt geacht. Dit komt in beperkte mate voor en voor de nabije toekomst worden geen nieuwe steunaanvragen verwacht. Over het algemeen is de financiële situatie van de woningcorporaties gezond en zijn ook de vooruitzichten voorspoedig. Het CFV stelde in 2003 een nota op over de 'vermogensovermaat' van de corporaties. De VROM-Raad (2003) heeft daar inmiddels ook over geadviseerd.³

Corporaties zijn dus sinds en door de bruteringsoperatie (meer) risicodragend geworden. Ze kunnen nu in beginsel ook failliet gaan. Die mogelijkheid is overigens nogal theoretisch; veruit de meeste corporaties zijn financieel gezond (Van der Schaar, 2002). En sinds de bruteringsoperatie hebben de woningcorporaties het dubbele geluk gehad van een aanhoudend lage kapitaalmarktrente en een gunstige prijsontwikkeling op de woningmarkt, waardoor hun financiële positie zich gunstig

1 Priemus (1991), 74.

2 Wolfson (1999), 135.

3 Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003).

heeft ontwikkeld. Het non-profitkarakter van het stelsel is door de bruteringsoperatie niet veranderd; de bestemmingsplicht van het vermogen aan de publiek vastgestelde doelen is gebleven.

Bestuurlijk gezien was de bruteringsoperatie gericht op decentralisatie en verzelfstandiging. In zekere zin zijn de corporaties 'gereprivatiseerd'. In de nieuwe formele vorm hebben ze een bestuur, een directie en een raad van toezicht. Verder is het externe financiële toezicht veranderd van financieel-administratieve controle in een toezicht gericht op handhaving van de gedragsregels van het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) – de 'grondwet' van de corporatiesector. In het BBSH is het werkterrein van de corporaties bepaald, zijn de terreinen omschreven waarop ze prestaties moeten leveren, en is ook de jaarlijkse verantwoording van de prestaties vastgelegd.⁴

3.2 Gevolgen

Vroeger kende Nederland ook nog gemeentelijke woningbedrijven; in 1990 waren dat er nog 315. Thans bestaan die niet meer. Al vanaf de jaren zestig was het aandeel van de gemeentelijke huisvesting terug gaan lopen ten faveure van private sociale huisvesting: de woningcorporaties.⁵ Met name staatssecretaris Heerma maakte er expliciet en actief beleid van om gemeentelijke woningbedrijven om te zetten in woningcorporaties; derhalve op enige afstand van de (gemeentelijke) overheid.

Behalve die 315 gemeentelijke woningbedrijven waren er in 1990 824 woningcorporaties.⁶ Door het gehele land waren er op dat moment dus meer dan 1100 corporaties en woningbedrijven, met een gevarieerd woningenbestand (qua waarde, opbrengst, kwaliteit en gemiddelde leeftijd).

Toen de 'grote operatie' van Heerma was neergeslagen, was het duidelijk dat er een gevarieerd palet van rijke (vooral in de provincie) en arme corporaties (vooral in de steden) was ontstaan. Gekoppeld aan het feit dat de corporaties nu risicodragend waren geworden, gaf dit een prikkel voor schaalvergroting in de sector, en een daarop gerichte fusiebeweging. Fusies tussen corporaties kunnen er immers toe leiden dat er een grotere menging van het woningenbestand (met name oud/jong) tot stand komt, wat leidt tot een sterker draagvlak om de financiële risico's te kunnen dragen.

Inmiddels zijn er nog ruim 500 corporaties over. Daarvan zijn er 400 betrekkelijk klein en lokaal opererend. De grote corporaties zitten in de vier grote steden, maar ook in Noord-Holland, Friesland en Noord-Limburg. De grootste woningcorporatie bezit momenteel meer dan 70.000 woningen. De grote woningcorporaties beperken zich niet tot het louter beheren van het woningbezit. Ze voeren een actief portfoliebeleid en hebben veelal een eigen projectontwikkelingsorganisatie. In de grote steden zijn er bijna geen kleine woningcorporaties meer over, op een enkele na (bijvoorbeeld voor seniorenhuisvesting). Bij de kleine woningcorporaties in de kleinere plaatsen zijn er meestal geen grote problemen tussen corporatie en huurders. Wat daarbij helpt is dat de managers meestal ook in het dorp wonen en rechtstreeks contact hebben met bewoners. De 'bereikbaarheid' voor de burgers van bestuur en sociale spelers is daar in het algemeen afdoende en dat vergemakkelijkt de mogelijkheden om nuttige dingen te doen in lokale gemeenschappen. De corporaties die in de grote steden opereren, hebben in het algemeen het schaalvoordeel van een grotere professionaliteit en een omvangrijker budget, maar het rechtstreekse contact van bestuurders en managers met hun bewoners ontbreekt veelal. De indruk is dat de schaalvergroting hier ver is doorgeschoten. De menselijke maat lijkt soms zoek, en corporaties lijken ook te groot en te sterk geworden te zijn voor hun relevante bestuurlijke omgeving. Deelgemeentes hebben niet altijd voldoende professionele kwaliteiten in huis om een 'goed opdrachtgeverschap' waar te kunnen maken. Dit pleit ervoor het

⁴ Van der Schaar (2002), D4.

⁵ Van der Graaf (2003), 83.

⁶ Priemus (2003), 332.

opdrachtgeverschap en 'tegenspel' meer van gemeenten te laten komen. Daarmee kan ook een stuk democratische controle tot leven worden gebracht, want – met name de grote – corporaties lijken nu wel erg 'losgezongen' geraakt.

3.3 De herverdelingsoptie

Er zijn tussen de corporaties grote verschillen in vermogenspositie. Die verschillen zijn arbitrair, hebben een historische achtergrond, en zijn niet de resultante van de kwaliteit van hun presteren. De verschillen in vermogenspositie corresponderen ook niet met de uiteenlopende omvang van de publieke taak waar de verschillende corporaties anno nù voor staan; ze zijn dus ook disfunctioneel.⁷ Wat de politiek dan ook al enige jaren boven de markt laat hangen, is het idee om de grote verschillen in vermogenspositie te herverdelen, als opgelegde vorm van solidariteit (Commissie Sluitend Stelsel).

Het spreekt overigens niet vanzelf dat het de financieel zwakke corporaties zijn die achterblijven in hun prestaties. De overkoepelende belangen- en branchevereniging Aedes, waarbij vrijwel alle corporaties zijn aangesloten, houdt in ieder geval vol dat financiële onevenwichtigheid geen reden is voor niet-presteren.⁸ Overigens constateert Priemus dat er strikt genomen weinig informatie is over de *performance* van afzonderlijke woningcorporaties. Relaties tussen oorzaak en gevolg zijn dus ook moeilijk te onderbouwen.⁹

4 Hybride organisaties

4.1 Spanningsveld

De problematiek sinds de herstructurering van de verhouding tussen corporaties en Rijk in de jaren negentig is vooral dat er een fors vermogen bij de gezamenlijke woningcorporaties zit, waar de politiek door de verzelfstandiging niet bij kan, terwijl tegelijkertijd de publieke taken op dit terrein om een grote (financiële) inspanning vragen. De problematiek van de woningcorporatiesector is die van enerzijds een sterk gestegen en verder stijgende rijkdom, en anderzijds de gebondenheid aan sociale doelstellingen en het non-profitkarakter van de sector. Zo is kenmerkend voor woningcorporaties dat ze op grote schaal onrendabele investeringen plegen die voortvloeien uit hun sociale doelstelling: het verwachte rendement op een investering ligt altijd onder een marktconform rendement. De problematiek van corporaties is, met name in de ogen van beleidsmakers, dat er veel vermogen 'in de dode hand zit', voldoende prikkels voor doelmatig werken ontbreken, ook de transparantie daarover niet groot is, en er daardoor verspilling van financiële middelen op de loer ligt. In het licht van die aanzienlijke, deels latente, rijkdom van de corporaties is het politieke debat afgelopen decennium daarom gegaan over de inzet van het corporatievermogen voor de stedelijke herstructurering en de ouderenzorg, en herverdeling van rijke naar arme corporaties. Om de 'overvloed' effectief aan te wenden, worden 'rijke' corporaties geacht geld over te dragen aan 'arme' – iets dat in de praktijk nauwelijks van de grond komt.

Sinds de nota *Mensen, wensen, wonen* uit 2000 (Tweede Kamer, 2000-2001) worden er niet alleen sociale, maar ook puur marktgerichte eisen aan corporaties gesteld. Toenmalig staatssecretaris Remkes beoogde een jaarlijkse gemiddelde verkoop van 50.000 corporatiewoningen. Sinds dit

⁷ Priemus (2003), 333.

⁸ Aedes is per 1 januari 1999 tot stand gekomen uit de fusie tussen de Nationale Woningraad (NWR) en het Nederlands Christelijk Instituut voor de Volkshuisvesting (NCIV).

⁹ Priemus (2003), 341.

voornemen vindt er inderdaad enige verkoop plaats van het corporatiebezit, maar de aantallen liggen ver onder de oorspronkelijke doelstelling, namelijk rond de 14.000 woningen per jaar (Tweede Kamer, 2003-2004). De bedoeling van de verkoop van een deel van het woningbezit is om met de opbrengsten de sociale taken van de corporatie te ondersteunen. Die betreffen vooral de omvangrijke (in beginsel onrendabele) stedelijke vernieuwingsopgave.

De hybriditeit van de tegenwoordige woningcorporaties bestaat eruit dat ze los van de overheid staan en een private status hebben. Tegelijkertijd vervullen ze – in de Woningwet vastgelegde – publieke taken op het gebied van de volkshuisvesting. Over de invulling van die taak kunnen gemeenten prestatieafspraken maken met de corporaties. De spelregels hiervoor zijn vastgelegd in het BBSH (Besluit Beheer Sociale Huursector) en omvatten onder andere de financiële controle, de kwaliteit van het bezit, de betrokkenheid van de huurders, en de verplichting om voorrang te geven aan ‘kansarmen’. Eind jaren negentig kwam daar nog de verplichting bij om ook te investeren in de leefbaarheid van de fysieke omgeving (bijvoorbeeld groen, huisconciërges). Die eis ging uit van zowel het maatschappelijk belang als het veronderstelde eigenbelang van de corporatie (behoud van waarde). Omdat het hier ook een taak betreft van de lokale overheid, geeft dat een aanknopingspunt voor samenwerking, maar net zo goed een prikkel om te ‘klaplopen’ op de inspanningen van de andere partij, want de taakverdeling tussen corporatie en gemeente is niet altijd even helder afgebakend.

Er is hier, kortom, alle aanleiding om verder na te denken over de mogelijkheden om van prestatieafspraken verder te gaan in de richting van meer heldere en scherpere *contract*verhoudingen tussen gemeenten en corporaties, inclusief de mededingingsverhoudingen die daar bij horen.

Wat betreft de investeringen van de woningcorporaties in de leefbaarheid van buurten en wijken (bijvoorbeeld het organiseren van buurtactiviteiten), meldt de minister van VROM in een recente brief aan de Tweede Kamer (2003-2004) dat die investeringen scherp gedaald zijn. Ging het in 2001 nog om 346 mln euro; in 2002 gaat het om niet meer dan 157 mln. Dit bedrag blijft ook ver achter bij wat de corporaties zelf in het vooruitzicht hadden gesteld. De minister kan deze ontwikkeling niet verklaren, en laat het uitzoeken.

Omdat situaties van hybriditeit per definitie bijna altijd onder vuur liggen, is niet alleen de optie van een doorsteek van de corporaties naar de marktsector geopperd, evenzeer is de optie naar voren gebracht om de corporaties (weer) tot taakorganisaties te maken die rechtstreeks kunnen worden ingezet voor de uitvoering van publieke taken. Zo wordt soms expliciet de vraag opgeroepen naar het nut van zo’n grote en rijke non-profitsector.¹⁰

Ieder hybride stelsel staat voortdurend onder druk van de twee polaire vragen, namelijk of het niet beter volledig privaat dan wel volledig publiek kan. Zo heeft er nog maar enkele jaren geleden aan de hand van een MDW-rapport een discussie gewoed of in de sociale woningsector geen principes van marktwerking konden worden ingebracht, met de inzet om de corporaties (meer) prikkels tot doelmatigheid te geven.¹¹ Het zou een definitieve omslag van aanbod- naar vraagsturing in de sector behelzen. Individuele corporaties zouden de ‘doorsteek’ naar markttuitreding moeten kunnen maken (*opting out*), en als private projectontwikkelaar en –beheerder verder kunnen gaan. Op de uitvoering van de publieke/sociale taken kan dan worden ingeschreven door meerdere, concurrerende partijen.

Die marktordeningsdiscussie lijkt nu weer wat geluwd; de energie en discussie is momenteel meer gericht op het transparant en vergelijkbaar maken van de prestaties van de corporaties. Zo is de Aedex een corporatie-index gaan ontwikkelen die vormen van benchmarking mogelijk moet maken (Vlak, 2002). Op dit moment draait de beleidsdiscussie over woningcorporaties dus vooral

¹⁰ Van der Schaar (2002), D4.

om (verbetering van) instrumenten voor benchmarking, toezicht, en maatstaven die efficiency en effectiviteit stimuleren.

Corporaties zijn nog steeds non-profitorganisaties. Hun vermogen is maatschappelijk gebonden: het mag alleen gebruikt worden op het terrein en in het belang van de volkshuisvesting. Daartoe hoort ook – als één van de expliciet door VROM geformuleerde doelstellingen het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang. Wél laat de VROM-nota in het midden hoe bij deze secundaire publieke taak de verantwoordelijkheden van woningcorporaties enerzijds en de gemeenten anderzijds worden afgebakend. In een bespreking van de nota constateert Priemus dan ook dat het rijkskader voor woningcorporaties onder andere op dit punt inconsistent en onhelder is.¹²

Corporaties hebben dus het potentieel om een sociale speler te kunnen zijn in een gemeente, wijk of buurt. Maar of, en in welke mate ze dat ook feitelijk zijn, varieert per corporatie. Sommigen doen veel, en anderen vrijwel niets. De indruk is dat de historie van een corporatie mede de huidige taakinvulling bepaalt; er is dus sprake van padafhankelijkheid. De beeldvorming over corporaties loopt dan ook uiteen van ‘nog steeds een verlengstuk van de gemeente’ tot ‘het zelfde als commerciële projectontwikkelaars’. Wanneer aan corporaties als sociale speler een brede(re) rol wordt toegedacht dan louter ‘stenen stapelen’, geeft een dergelijke uitbreiding van hun secundaire taken wél een spanningsveld met de vereisten van marktwerking waar ze ook mee te maken hebben.

4.2 Meerdere taken; gebrekkige aansturing

Wanneer vanuit de optiek van VROM wordt gekeken naar het presteren van de woningcorporaties, kan geconcludeerd worden dat ze het woningbezit in het algemeen prima onderhouden, en dat de gemiddelde huurstijging inmiddels op het inflatieniveau is beland.¹³ Maar er is, in de ogen van het Rijk, ook nog veel te doen voor de corporaties. Het Rijk voert daarvoor een kaderstellend en voorwaardenscheppend beleid. Bij de uitvoering daarvan moeten corporaties lokale prestatieafspraken maken met gemeenten.

De *proof of the pudding* is het welslagen van de herstructurering van stedelijke gebieden. Daarbij dienen deze ook getransformeerd te worden tot wijken die huisvesting bieden aan een bevolking die qua inkomensklasse meer gedifferentieerd is.

Het bevorderen van afspraken, convenanten, overleg en dergelijke vormt op het moment het belangrijkste instrumentarium van het Rijk jegens de corporaties. Maar langs die lijn vordert het moeizaam om de corporaties de dingen te laten doen die het Rijk graag ziet gebeuren. Zo meldde de minister van VROM (Tweede Kamer, 2003-2004) onlangs dat in 2003 niet meer, maar *minder* gemeenten prestatieafspraken hebben met corporaties. Verder schieten de afspraken met name tekort waar het betreft de huisvesting van specifieke doelgroepen van beleid, en ook wat betreft de inspanningen ten aanzien van de fysieke leefomgeving.

Behoudens enkele grote, logge corporaties, bestaat de indruk dat in het algemeen de vervulling van de publieke taken door corporaties heel behoorlijk verloopt, maar dat het economisch belang wel prevaleert. Vlak formuleert het als volgt: “De maatschappelijke functie buiten beschouwing gelaten, verschillen corporaties dan ook niet van zelfbeherende en –ontwikkende vastgoedfondsen. Zo ook behoren corporaties voor hun voortbestaan gewoon marktconform te presteren.

11 MDW-Werkgroep (1999). MDW = Marktwerking, Deregulering, Wetgevingskwaliteit. MDW is een exercitie van de rijksoverheid.

12 Priemus (2001), 17.

13 Daar zorgt VROM voor, zie Van Beem (2002), D11.

Alleen daar waar sprake is van activiteiten in het kader van de maatschappelijke functie, kunnen corporaties aan dit principe afdoen, door met een lager dan marktconform rendement genoeg te nemen. Dit uiteraard alleen als het aldus te brengen economisch offer de eigen continuïteit tenminste niet in het geding brengt.”¹⁴

De dubbele taakstelling – economisch en maatschappelijk – geeft wellicht ook een sleutel voor het creëren van win-win-situaties. Als een buurt goed en prettig functioneert, en leefbaar en sociaal cohesief is, zou dat ook de waarde van het onroerend goed in die buurt ten goede moeten komen. Ook dat zou corporaties een prikkel (moeten) geven om bij te dragen aan het sociaal functioneren van een buurt, en ook wat geld te stoppen in sociale investeringen in een buurt. De vraag is dan hoe corporaties dergelijk sociale investeringen ‘terug’ krijgen, want dat kan niet door middel van huurverhogingen opdat die aan (rijks-)regels zijn gebonden.¹⁵ De meest voor de hand liggende mogelijkheid is dat ze ‘incasseren’ door een deel van hun in waarde gestegen bezit te verkopen, maar ook dat gaat niet zomaar. Enerzijds zijn veel huurders liever geen eigenaar; anderzijds zijn corporaties ook huiverig voor een selectieve verwatering van hun bezit. Een ander idee, dat geopperd is door directeur Kromwijk van Woonbron Maasoevers Rotterdam, is dat een deel van de stijging van de OZB-opbrengsten die het gevolg is als het woningbezit in een buurt in waarde stijgt, naar de corporaties zou gaan. In die optiek is de OZB “...van wezenlijk belang als lokaal instrument om keuzes te maken (met bijbehorende rekening) voor werken aan herbergzame, schone en heel veilige buurten”.¹⁶

Vanuit de invalshoek wat corporaties zouden kunnen bijdragen aan het bevorderen van de leefbaarheid in wijken en buurten, is nog het volgende van belang. Er zijn direct na de oorlog vele grote, eenvormige wijken gebouwd waar de grote concentratie van goedkope huurwoningen mede oorzaak is van leefbaarheidsproblemen (Tellinga, 2004). Geconstateerde sociale-cohesieproblemen in dit soort wijken worden althans (mede) gerelateerd aan de aard van het woningenbestand. In veel gevallen heeft dit geleid tot een (voornemen tot) grootscheepse herstructurering van dit soort wijken. De Bijlmer in Amsterdam en het Rotterdamse Hoogvliet zijn er de meest bekende voorbeelden van. Corporaties spelen een belangrijke rol in die herstructureringen, al is het maar dat zij qua eigendom de dominante partij zijn. Bij corporaties ligt dus een sterk accent op wijkverbetering. Sinds 1997 is de leefbaarheid van wijken ook een expliciet ‘prestatieveld’ geworden waarop ze zich moeten inzetten. Bovendien is bij de financieel verzelfstandigde corporaties het portefeuillebeleid en de toekomstwaarde van hun bezit steeds belangrijker geworden.

Overigens zijn er wel critici die erop wijzen dat grootscheepse stedelijke herstructurering wel een erg dure methode is om meer sociale cohesie te bewerkstelligen en/of het effect van armoede te verminderen. Kort door de bocht gezegd: een sociaal probleem wordt getransformeerd tot een fysiek probleem, want de corporaties zitten toch goed in de slappe was (‘vermogensovermaat’)! Resultaten van wetenschappelijk onderzoek leveren in ieder geval niet een stevige empirische basis om koste wat het kost de herstructurering door te zetten.¹⁷ Sloop en nieuwbouw zijn niet altijd de meest aangewezen oplossingen. Soms kunnen kleinere ingrepen een bestaande goedkope huurwoning ook weer aantrekkingskracht geven.

¹⁴ Vlak (2002), D12.

¹⁵ Minister Dekker van VROM is in overleg met de corporaties over de ruil om vanaf 2005 forsere huurverhogingen toe te staan zodat de corporaties extra inkomsten krijgen die ze kunnen investeren in met name verloederde binnensteden.

¹⁶ Kromwijk en Scherpenisse (2003), 10.

¹⁷ Zie Elsinga (2002) voor een overzichtsartikel.

5 Conclusies

Vermogensovermaat door windfall gains

Sinds de doorvoering van de bruteringsoperatie begin jaren negentig heeft de financiële positie van de Nederlandse woningcorporaties zich gunstig ontwikkeld, niet als primair gevolg van eigen handelen, maar als gevolg van twee gelukkige externe ontwikkelingen: de huizenprijzenstijging en de rentedaling die zich sindsdien voordeden. Door die *windfall gains* is er door de bank genomen sprake van een aanzienlijke rijkdom. Er ligt inmiddels 11 mld euro aan vermogen braak, en naar schatting komt daar jaarlijks nog zo'n miljard bij! Corporaties dienen dit vermogen in te zetten voor de door de overheid omschreven maatschappelijke doelstellingen – maar het schiet niet erg op; vandaar dat minister Dekker van VROM steeds onrustiger wordt.

Noch principaal, noch markt

In de praktijk zijn de corporaties echter door hun hybride positie noch aan de toets van de markt, noch aan de toets van de overheid onderworpen. Bovendien ontbreekt het in de sector aan voldoende transparantie. Het is daardoor op dit moment niet goed mogelijk om te beoordelen hoeveel middelen woningcorporaties aan publieke taken besteden, laat staan of ze deze middelen wel doeltreffend en doelmatig inzetten.¹⁸ Hierover is onderzoek van het CPB gepubliceerd dat dit punt bevestigt.¹⁹ Ook de woningcorporaties zelf tasten erover in het duister.²⁰ Mede in dit licht heeft de koepelorganisatie Aedes de aanzet gegeven voor het ontwikkelen van een benchmarksystematiek, die echter op dit moment nog niet volledig operationeel is. Ook een deskundige als Priemus houdt een pleidooi om een benchmark per activiteiten categorie te ontwikkelen en de prestaties van elke corporatie met deze benchmark te vergelijken.²¹ Dit vergt dat er voor alles meer betrouwbare actuele data worden verzameld over de prestaties van de corporaties.

Voortgaande schaalvergroting en tekortschietend tegenwicht

Door hun in het algemeen sterke vermogenspositie en hun schaal van opereren (sinds het nog steeds aanhoudende fusieproces op gang is gekomen) zijn de corporaties machtige spelers op hun terrein geworden. De vraag is of gemeenten en deelgemeenten altijd in staat zijn om voldoende tegenspel te bieden. Niet altijd hebben ze nog voldoende expertise in huis om de rol van goed opdrachtgever goed te vervullen. Het gevolg is dat ze inhoudelijk te weinig tegenwicht kunnen bieden aan de corporaties, terwijl ze wel verantwoordelijk zijn voor hun eigen volkshuisvestingsbeleid.

Hybriditeit en tekortschietend toezicht

De hybriditeit van de positie en het takenpakket van de corporaties werkt door in de beeldvorming. Bij buitenstaanders is het geluid te vernemen dat de woningcorporaties zich steeds meer als projectontwikkelaar gaan gedragen. De corporaties zelf benadrukken in het algemeen hun *sociaal ondernemerschap*. Ze willen de verzelfstandigingslijn doortrekken zoals door staatssecretaris

¹⁸ Conijn *et al.* (2002), D8.

¹⁹ Zie Hakfoort *et al.* (2002). Zie ook Priemus (2002) voor een commentaar op dit onderzoek en Hakfoort *et al.* (2003) voor een weerwoord.

²⁰ Priemus (2001), 16.

²¹ Priemus (2002), 16.

Heerma indertijd is ingezet. Ze voelen zich dan ook belemmerd door de huidige staatssecretaris van VROM, of door uitspraken van de Tweede Kamer.

Priemus wijst op de eenzijdigheid van die benadering.²² Het feit dat de corporatie de status van toegelaten instelling heeft die publieke taken verricht, drukt de corporatie op de noodzaak zich aan publieke toezicht te onderwerpen. Het probleem is dat dit toezicht in de praktijk inconsistent is, onvoldoende robuust en niet voorspelbaar. Het ontbreekt de toezichthouders aan duidelijke criteria. Daardoor kan in de praktijk de effectiviteit van de woningcorporaties niet goed worden vastgesteld en blijft er momenteel een groot maatschappelijk kapitaal onbenut liggen, terwijl er op het brede terrein van wonen allereerst publieke en private schaarste heerst. Vandaar dat de druk van het beleid op de corporaties toeneemt, met als mogelijk perspectief het adagium dat het leven van een boer beschrijft: *arm leven; rijk sterven*.

Gemeentelijk tegenspel en democratische controle

In de corporatiesector heeft een proces van schaalvergroting plaatsgehad dat ver is doorgeschoten. De menselijke maat lijkt soms zoek, en corporaties lijken ook te groot en te sterk geworden te zijn voor hun relevante bestuurlijke omgeving. Deelgemeenten hebben niet altijd voldoende professionele kwaliteiten in huis om een goed opdrachtgeverschap waar te kunnen maken. Dit pleit ervoor het opdrachtgeverschap en het tegenspel van gemeenten te laten komen. Daarmee kan ook een stuk democratische controle tot leven worden gebracht, want met name de grote corporaties lijken nu wel erg 'losgezongen' geraakt.

Literatuur

- Beem, H. van (2002), Hoe duurzaam is de sociale huursector?, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4363), D9-D11
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003), *Investeren uit steen. Vermogensovermaat woningcorporaties*, Naarden: CFV
- Conijn, J.B.S., P.M.A. Eichholtz, J. Hakfoort, en C.G. Koedijk (2002), Transparantie en concurrentie nodig, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4363), D5-D8
- Elsinga, M. (2002), Herstructurering als oplossing, maar voor welk probleem eigenlijk?, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 8(6), 18-22
- Graaf, P. van der (2003), *Bewoners als klant: een gouden kans? Een onderzoek naar de mogelijkheden van Goldservice in Nederland*, Utrecht: Verweij-Jonker Instituut
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn, en G. Renes (2002), *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*, Bijzondere Publicatie 45, Den Haag: CPB
- Hakfoort, J., M. van Leuvensteijn, en G. Renes (2003), Weerwoord op H. Priemus, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 8(5), 17-18
- Kromwijk, M., en R. Scherpenisse (2003), Wonen moet meer van mensen worden. Een essay over bouwen aan de corporatie van de 21^e eeuw, *Building Business*, mei
- MDW-Werkgroep (1999), *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Priemus, H. (1991), Volkshuisvesting in het defensief, in H. de Groot en C.A. de Kam (red.), *Jaarboek Overheidsuitgaven 1992*, Schoonhoven: Academic Service, 73-90

²² Priemus (2001), 16.

- Priemus, H. (2001), Waar blijft het consistente rijksbeleid voor woningcorporaties?, *B&G*, 28(9), 14-17
- Priemus, H. (2002), CPB-studie woningcorporaties. Dubieuze omarming van de opting out-strategie, *Tijdschrift voor de Volkshuisvesting*, 8(5), 11-16
- Priemus, H. (2003), Dutch Housing Associations: Current Developments and Debates, *Housing Studies*, 18(3), 327-351
- Schaar, J. van der (2002), Spagaat tussen publiek en privaat, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4363), D3-D4
- Tellinga, J. (2004), *De grote verbouwing: verandering van naoorlogse woonwijken*, Rotterdam: Uitgeverij 010
- Tweede Kamer (1988-1989), *Volkshuisvesting in de jaren negentig* (nota-Heerma), 20 691, nrs. 2-3
- Tweede Kamer (2000-2001), *Mensen, wensen, wonen. Wonen in de 21^e eeuw* (nota Remkes en Pronk), 27 559, nr. 2
- Tweede Kamer (2003-2004), *Woningcorporaties. Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 29 453, nr. 1
- Vlak, A.L.M. (2002), Aedex corporatie-index, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4363), D12-D13
- VROM-Raad (2003), *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*, advies nr. 38, Den Haag: VROM-Raad
- Wolfson, D.J. (1999), Wonen in de 21 e eeuw. Een problematiserend essay, in *Evaluatie Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig*, Den Haag: Ministerie van VROM

Welvaartseffecten van rechtshandhaving

P.W. van Wijck en H.M. Willemse*

Samenvatting

In dit artikel wordt vanuit efficiëntieperspectief naar rechtshandhaving gekeken. Rechtshandhaving stimuleert de naleving van regels en zet aan tot zorgvuldig gedrag, waardoor de kans op schade kleiner wordt. Uit een oogpunt van efficiëntie moet de reductie in verwachte schade worden afgewogen tegen de kostentoeneming waar rechtshandhaving toe leidt. Dat betekent dat handhavingsbeslissingen moeten worden gebaseerd op inzicht in de relatie tussen handhaving, het gedrag van normadressaten en de invloed daarvan op de kans en omvang van schade. Nadat is beschreven hoe een efficiënt handhavingsbeleid er uitziet, wordt aandacht besteed aan oorzaken van en remedies voor inefficiënties.

Trefwoorden

rechtshandhaving, rechtseconomie, kosten-batenanalyse

1 Inleiding

Rampen, gebeurtenissen waarbij omvangrijke schade optreedt, plegen nogal wat aandacht te trekken. Dat geldt in het bijzonder indien er veel doden of gewonden vallen. Daarbij is er natuurlijk in de eerste plaats aandacht voor de vraag hoe de slachtoffers zo goed mogelijk geholpen kunnen worden. Maar al snel komt ook de vraag op of de ramp niet te voorkomen was geweest. Na de rampen in Enschede en Volendam is er vooral veel aandacht voor handhaving. Er moet worden gecontroleerd of regels worden nageleefd en zonodig moet die naleving worden afgedwongen. Door betere handhaving zullen er minder vaak rampen optreden, zo is de gedachte.

Regulering en handhaving zijn instrumenten waarmee kan worden getracht potentieel gevaarlijk gedrag te ontmoedigen. Vanuit economisch perspectief zijn het middelen om marktfalen ten gevolge van negatieve externe effecten tegen te gaan. Negatieve externe effecten kunnen worden omschreven als nadelen verbonden aan de productie en/of consumptie van een goed die toevallen aan anderen dan de directe consumenten of producenten van het goed, zonder dat daar een tegenprestatie tegenover staat. Wanneer productie gepaard gaat met negatieve externe effecten, dan is het probleem dat de producent niet alle kosten van zijn productie zelf moet dragen. Het gevolg is dat het voor hem toch voordelig kan zijn om te produceren wanneer de kosten voor alle partijen gezamenlijk groter zijn dan de baten van de productie.

Regulering en handhaving zijn bepaald niet de enige instrumenten waarmee gedrag kan worden beïnvloed. Het klassieke antwoord op marktfalen ten gevolge van negatieve externe effecten is de invoering van een belasting.¹ Daarbij wordt aan de producent een heffing opgelegd ter grootte van het verschil tussen de maatschappelijke kosten van de productie en de private kosten die de producent

* Verbonden aan de Directie Algemene Justitiële Strategie van het Ministerie van Justitie. Van Wijck is ook verbonden aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden (P.W.vanwijck@law.leidenuniv.nl.). Met dank aan Jacco Boek voor commentaar op een eerdere versie.

¹ In dit verband wordt vaak gesproken van een Pigouvianse belasting. Dit naar Pigou (1932).

zelf draagt. Door deze belasting wordt de producent gedwongen om rekening te houden met alle kosten die aan zijn handelen verbonden zijn. Ronald Coase (1960) heeft zich in zijn beroemde artikel over 'the problem of social cost' tegen deze benadering afgezet. Volgens het Coase-theorema kan marktfalen ten gevolge van externe effecten worden vermeden door de eigendomsrechten toe te kennen aan één van de betrokken partijen, zolang ze zonder kosten transacties kunnen afsluiten. De vraag is vervolgens hoe die rechten beschermd moeten worden. In een toonaangevend artikel op dit gebied is door Calabresi en Melamed (1972) onderscheid gemaakt tussen eigendomsregels (*property rules*) en schadevergoedingsregels (*liability rules*).² In het eerste geval heeft de rechthebbende de mogelijkheid om anderen uit te sluiten van het maken van aanspraken op zijn eigendom. Een boer kan bijvoorbeeld van een spoorwegmaatschappij eisen dat er geen vonken van de rails op zijn land terecht komen. In het tweede geval kan de rechthebbende alleen schadevergoeding eisen. Een boer heeft bijvoorbeeld recht op schadevergoeding wanneer vonken van de rails zijn graan in vlammen doen opgaan. De gedragseffecten van het aansprakelijkheidsrecht, volgens welke hij die schade toebrengt aan een ander deze schade in bepaalde gevallen moet vergoeden, zijn uitgebreid geanalyseerd (Shavell, 1987). Met het aansprakelijkheidsrecht wordt niet alleen preventie maar ook compensatie beoogd. Voor beide doelstellingen kunnen alternatieve instrumenten worden ingezet. Te noemen zijn regulering (preventie), directe schadeverzekering (compensatie) en rampenfonds (compensatie én preventie bij goed vormgegeven mechanismen voor vulling van en uitkering uit het fonds).

In de praktijk wordt behalve regulering vooral het civiele aansprakelijkheidsrecht ingezet als instrument ter verkleining van de kans op rampen. Beide instrumenten hebben hun voor- en nadelen.

Aansprakelijkheid en regulering

Soms is regulering beter, soms aansprakelijkheid. Shavell (1984) bespreekt een viertal factoren die bepalend zijn voor de vraag welk instrument in welke gevallen het beste kan worden angewend. De eerste betreft kennis over de risicovolle activiteit. Wanneer de regulator beter dan private partijen geïnformeerd is over de omvang van de eventuele schade of de wijze waarop schade voorkomen kan worden, dan levert dat een argument op voor regulering. De tweede heeft betrekking op de vraag of de eventuele schadeveroorzaker in staat is de schade volledig te vergoeden. Met name bij rampschade zal dat een probleem opleveren.³ De derde factor ziet op de onderhandelingspositie van de slachtoffers. Wanneer zij, bijvoorbeeld vanwege de kosten die aan procederen verbonden zijn, niet geloofwaardig kunnen dreigen met het aanspannen van een rechtszaak tegen de schadeveroorzaker, dan ondergraaft dat de prikkel die het aansprakelijkheidsrecht voor potentiële schadeveroorzakers biedt tot het nemen van preventieve maatregelen. En ten slotte kan er een verschil bestaan in de kosten die private en publieke partijen ondervinden als gevolg van de toepassing van civiele aansprakelijkheid of publieke regulering.

De rol die aansprakelijkheid en regulering spelen ligt natuurlijk niet voor eens en altijd vast. Zo is in de Verenigde Staten rond 1900 een verschuiving opgetreden, waarbij de rol van regulering sterk is toegenomen ten opzichte van aansprakelijkheid. Glaeser en Shleifer (2003) hebben deze verschuiving geanalyseerd. Hun analyse sluit aan bij de zojuist genoemde tweede factor. Ze wijzen er namelijk op dat de industrialisatie gepaard is gegaan met schaalvergroting. Daardoor is ook de omvang van de schade die eventueel kan ontstaan toegenomen. Ook is er een grotere prikkel om (al

² Zie ook Kaplow en Shavell (1996).

³ Een verplichte aansprakelijkheidsverzekering met voldoende dekking kan hier uitkomst bieden. Zie hierover Bauw, Van Dijk en Van Wijck (2002).

dan niet legale) stappen te zetten waardoor onder de verplichting tot het betalen van de schadevergoeding uit kan worden gekomen. Grotere bedrijven zijn daar beter toe in staat.

Vragen

Voor de gevallen waarin voor regulering wordt gekozen, komt de handhaving van de desbetreffende regels aan de orde. Aan handhaving zijn voor- en nadelen, of, met andere woorden, kosten en baten verbonden. Een beleid waarbij een zo gunstig mogelijk saldo van kosten en baten voor alle partijen gezamenlijk wordt bereikt, wordt als *optimaal* aangeduid. Om vast te stellen welk beleid optimaal is, zal een maatschappelijke kosten-batenanalyse moeten worden uitgevoerd. Daarmee wordt in feite het Hicks-Kaldor-criterium uit de welvaartstheorie toegepast. Er wordt een verbetering van de gezamenlijke welvaart gerealiseerd indien er sprake is van een verandering waarbij het in geld uitgedrukte voordeel van de winnaars groter is dan het in geld uitgedrukte nadeel van de verliezers.⁴ Een situatie waarin de grootst mogelijke gezamenlijke welvaart wordt bereikt, wordt wel aangeduid als efficiënt. Een verandering waarbij de gezamenlijke welvaart toeneemt, is een efficiëntieverbetering.

In dit artikel wordt vanuit rechtseconomisch perspectief naar handhaving gekeken. In een rechtseconomische analyse draait het in het algemeen om twee vragen, namelijk welke invloed het recht heeft op gedrag en welke consequenties dat heeft voor de maatschappelijke welvaart.⁵ Wij richten ons op de welvaartseffecten van rechtshandhaving. Meer specifiek komen daarbij drie vragen aan de orde. In de eerste plaats is dat de vraag hoe kan worden bepaald welke handhavingsinspanning optimaal is. Voor een antwoord op deze vraag wordt in paragraaf 2 eerst geanalyseerd hoe in het geval van een individueel bedrijf optimale handhaving eruit ziet. Paragraaf 3 gaat in op de voor die handhaving benodigde informatie. Paragraaf 4 breidt de analyse uit naar een efficiënt handhavingsbeleid. Paragraaf 5 beantwoordt de andere twee vragen, namelijk welke inefficiënties in de handhaving kunnen optreden, en hoe deze kunnen worden tegengegaan. Paragraaf 6 bevat enkele slotopmerkingen.

2 Optimale handhaving

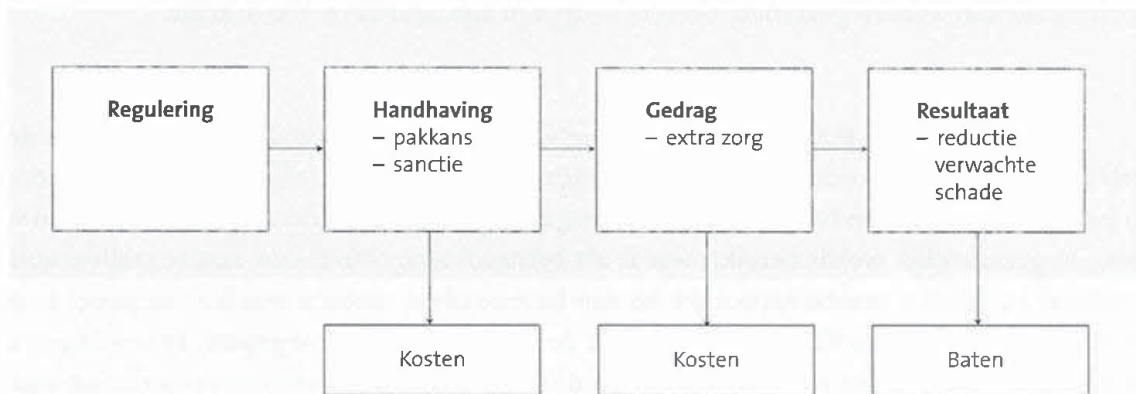
Regels zijn bedoeld om te worden nageleefd. Om dat te bereiken zal tegen niet-naleving moeten worden opgetreden. Nu zou het betrekkelijk eenvoudig zijn om bijvoorbeeld de helft van het nationaal inkomen aan handhaving te besteden. Maar vermoedelijk is dat wat veel van het goede. Bezien vanuit het oogpunt van maatschappelijke welvaart moet de vraag worden gesteld naar de *optimale* handhaving. Dat wil zeggen: welke handhaving leidt tot het hoogst mogelijke saldo van baten en kosten voor alle partijen gezamenlijk?

Om die vraag te beantwoorden kijken we naar een activiteit waarop regulering van toepassing is. Het betreft een activiteit die door bedrijf *i* wordt uitgevoerd. Door handhavingsinspanningen op *i* te richten wordt *i* een pak kans en een eventuele sanctie in het vooruitzicht gesteld indien hij niet aan de van toepassing zijnde regulering voldoet. Daardoor wordt *i* gestimuleerd om extra zorg te betrachten. Bijgevolg neemt de verwachte schade (het product van de kans op schade en de omvang van de eventuele schade) af. In een maatschappelijke kosten-batenanalyse moeten de kosten (die voortvloeien uit handhaving en zorg) worden afgewogen tegen de baten (die bestaan uit een reductie in verwachte schade). Schema 1 geeft een schematisch overzicht van deze redenering.

⁴ Het Hicks-Kaldor-criterium vindt zijn oorsprong in Hicks (1940) en Kaldor (1939).

⁵ Van Velthoven en Van Wijck (2001), 4-5.

Schema 1. Kosten en baten van rechtshandhaving



Bij het bepalen van de optimale handhaving kan de bestaande regulering als gegeven worden aangenomen. De kosten die zijn gemaakt voor de totstandbrenging van de regulering liggen in het verleden; het zijn 'verzonken kosten' die vanuit welvaartsoogpunt irrelevant zijn.

Cijfervoorbeeld

Ter illustratie van de redenering kijken we naar een eenvoudig cijfervoorbeeld. Stel dat bedrijf *i* een activiteit uitvoert waarbij iets flink mis kan gaan. Als het mis gaat, leidt dat tot een schade van € 10.000.000. De kans dat er schade ontstaat is afhankelijk van de vraag of er *al dan niet* gehandhaafd wordt.

- Als er geen handhavingsinspanningen op *i* worden gericht, zijn er geen handhavingskosten en maakt het bedrijf geen (extra) zorgkosten om de kans op schade te beperken. Stel dat de kans op schade dan 1 procent is, zodat de verwachte schade gelijk is aan $0,01 \times 10.000.000 = 100.000$.
- Als er wel handhavingsinspanningen op *i* worden gericht, zijn daar kosten mee gemoeid. Stel dat deze gelijk zijn aan € 20.000. Door de handhavingsinspanning wordt het bedrijf geprikkeld tot het nemen van (extra) zorg. Stel dat de daaraan verbonden kosten € 20.000 bedragen. Door de extra zorg neemt de kans op schade af. Stel dat deze halveert. De verwachte schade is dan $0,005 \times 10.000.000 = 50.000$.

Zonder handhavingsinspanning zijn de verwachte totale kosten gelijk aan 100.000, met handhavingsinspanning is dat $20.000 + 20.000 + 50.000 = 90.000$. Dat impliceert dat in dit geval wel handhaven uit welvaartsoogpunt beter is dan niet handhaven. De achtergrond daarvan is dat de handhavingsinspanningen leiden tot een reductie in verwachte schade (50.000), die groter is dan kosten van handhaving en zorg die de inspanning met zich meebrengt (40.000). Het cijfervoorbeeld staat samengevat in tabel 1.

Tabel 1. Cijfervoorbeeld

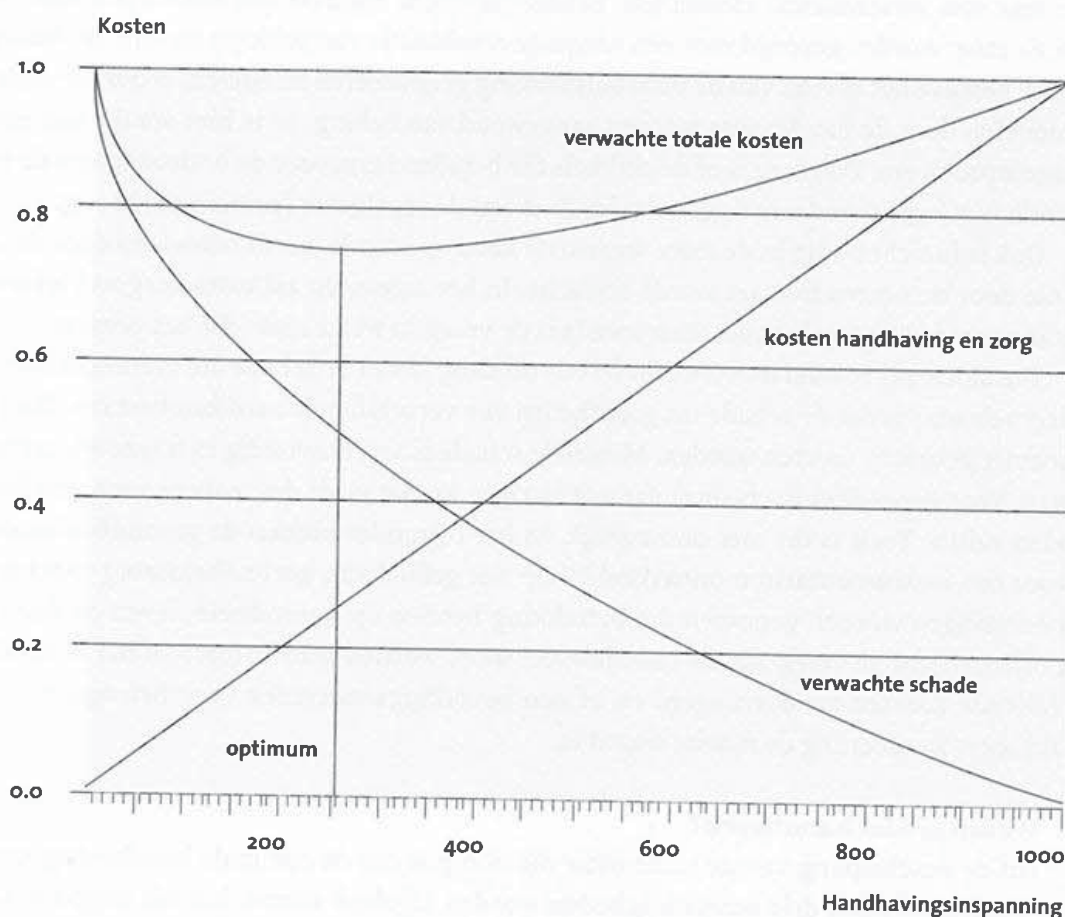
Handhaven?	Kosten Handhaving	Kosten Zorg	Kans op schade	Omvang schade	Verwachte schade	Verwachte totale kosten
Niet	0	0	0,01	10.000.000	100.000	100.000
Wel	20.000	20.000	0,005	10.000.000	50.000	90.000

Algemener voorbeeld

In het voorgaande voorbeeld ging het enkel om de vraag of er *al dan niet* gehandhaafd moet worden. In het algemeen zal het echter gaan om de vraag *hoeveel* handhavingsinspanningen op bedrijf *i* gericht moeten worden.

In figuur 1 worden de kosten van handhaving en zorg weergegeven, alsmede de verwachte schade en de verwachte totale kosten. In het voorbeeld leidt een toeneming van de handhavingsinspanning tot een proportionele toeneming in de kosten van handhaving en zorg en in afnemende mate tot een reductie van de verwachte schade. De verwachte totale kosten, die bestaan uit de som van de kosten van handhaving en zorg en de verwachte schade, verlopen eerst dalend en later stijgend. De optimale handhaving ligt daar waar de totale verwachte kosten minimaal zijn.⁶ Bij een 'laag' niveau van handhaving leidt uitbreiding per saldo tot een daling van de verwachte totale kosten, omdat de afnemende in verwachte schade groter is dan de toeneming in de kosten van handhaving en zorg. Bij een 'hoog' niveau van handhaving leidt inkrimping per saldo juist tot een kostendaling.

Figuur 1. Kosten van handhaving en zorg, en verwachte schade



6 Iets formeler: Wanneer we de kosten die zijn gemoeid met de op *i* gerichte handhavingsinspanningen aanduiden met y_i , dan is de door *i* betrachtte zorg z_i te schrijven als een functie van y_i : $z_i = z_i(y_i)$. Verder is de kans π_i dat door toedoen van *i* schade ontstaat te schrijven als een functie van de door *i* betrachtte zorg: $\pi_i = \pi_i(z_i)$. De uitbreiding van op bedrijf *i* gerichte handhavingsinspanningen levert een bijdrage aan de maatschappelijke welvaart, zolang de extra kosten die dat met zich meebrengt (toeneming $y_i + z_i$) lager zijn dan de daarmee bereikte reductie in verwachte schade (afnemende $\pi_i \cdot s_i$). De optimale handhavingsinspanning is die y_i waarbij $y_i + z_i(y_i) + \pi_i(z_i(y_i)) \cdot s_i$ wordt geminimaliseerd.

Regelgeving en de handhaving daarvan kan ertoe leiden dat een normadressaat besluit de geregeleerde activiteit geheel achterwege te laten. Ook als dit een niet beoogd gevolg is, dan nog hoeft dit vanuit welvaartsoogpunt geen probleem te zijn. Wanneer bij het optimale niveau van de handhavingsinspanning de som van de zorgkosten, handhavingskosten en verwachte schade groter is dan het voordeel dat de desbetreffende activiteit oplevert, dan is het uit welvaartsoogpunt beter dat de activiteit wordt gestaakt. Immers, als de activiteit niet meer wordt uitgevoerd, wordt daarmee de kans dat de activiteit schade teweegbrengt automatisch teruggebracht tot nul. Daar staat natuurlijk tegenover dat de activiteit ook geen voordeel meer kan genereren.

3 Benodigde informatie

Om de optimale handhavingsinspanning te kunnen bepalen is nogal wat informatie nodig. Ten eerste is er inzicht nodig in de mate waarin de handhavingsinspanning van invloed is op de zorg die door de normadressaat wordt betracht om aan de regels te voldoen. Hoe reageert de normadressaat op de prikkels die er van de handhavingsinspanning uitgaan?⁷

Om de beoogde gedragseffecten te bereiken moet de handhavingsinspanning bestaan uit een goede mix van verschillende elementen. Behalve toezicht zal daar het uitoefenen van dwang bij horen. Er moet worden gezorgd voor een adequate combinatie van pakkans en sanctie. Anders geformuleerd: behalve het niveau van de voor handhaving gealloceerde middelen, is ook de wijze waarop die middelen door de handhavers worden aangewend van belang. Er is hier sprake van een principaal-agentprobleem. De vraag is of de prikkels die bepalend zijn voor de beslissing van de individuele handhaver (agent) zodanig liggen dat hij doet wat de regelgever (principaal) beoogt.

Ook is inzicht nodig in de mate waarin de kans op schade wordt beïnvloed door de mate van zorg die door de normadressaat wordt betracht. In het algemeen zal extra zorg wel leiden tot een afnemende kans op schade. Maar steeds is de vraag in welke mate dat het geval is.

Ten slotte zal bekend moeten zijn wat de omvang is van de schade die eventueel ontstaat. Een probleem daarbij is dat de schade uit grootheden van verschillende aard kan bestaan. Die zullen op één noemer gebracht moeten worden. Materiële schade is vrij eenvoudig in financiële termen uit te drukken. Voor gezondheidsschade is dat wat lastiger. En dat geldt des te meer voor gevallen waarin er doden vallen. Toch is dit niet onmogelijk. In het bijzonder binnen de gezondheidseconomie is daarvoor een instrumentarium ontwikkeld.⁸ Op het gebied van gezondheidszorg moeten immers vele beslissingen worden genomen die betrekking hebben op gezondheid, leven en dood. Daarbij komt bijvoorbeeld de vraag aan de orde hoeveel moet worden geïnvesteerd in het behandelen van verschillende soorten aandoeningen, en of een bevolkingsonderzoek voor het opsporen van een bepaald soort aandoening de moeite waard is.

Wanneer niet handhaven?

Uit de beschrijving van de informatie die nodig is om de optimale handhavingsinspanning vast te stellen, kunnen drie omstandigheden worden afgeleid waarin het uit oogpunt van maatschappelijke welvaart beter is om handhaving geheel achterwege te laten:

- Als bekend is dat de handhavingsinspanningen in het geheel geen invloed hebben op de mate waarin de normadressaat zorg betracht. Een reden hiervoor kan zijn dat het onmogelijk is om de gestelde regels na te leven, bijvoorbeeld omdat er verschillende regels van toepassing zijn aan welke in de praktijk niet tegelijkertijd navolging kan worden gegeven.

⁷ Zie bijvoorbeeld Polinsky en Shavell (2000).

⁸ Een overzicht van dit instrumentarium is te vinden in Drummond *et al.* (1997).

- Als bekend is dat de normadressaat weliswaar tot extra zorg wordt aangezet, maar deze extra zorg niet leidt tot een reductie van de kans dat er schade ontstaat. De regels zijn dan niet effectief.
- Als de eventueel te ontstane schade zo klein is, dat de te bereiken reductie in verwachte schade kleiner is dan de daarvoor benodigde handhavings- en zorgkosten.

Handhavingsinspanningen brengen in deze gevallen meer extra kosten dan baten met zich mee. In dat geval is het uit oogpunt van efficiëntie aanbevelenswaardig om de bestaande regels aan een heroverweging te onderwerpen.

4 Efficiënt handhavingsbeleid

In het voorafgaande is alleen gekeken naar de handhavingsinspanning die is gericht op één normadressaat, namelijk bedrijf *i*. Als de uitgave van een extra euro voor de op *i* gerichte handhavingsinspanning per saldo maatschappelijk gezien tot een kostenbesparing leidt, dan is het efficiënt om die euro daadwerkelijk aan deze handhavingsinspanning te besteden. De handhaving moet worden uitgebreid tot het moment waarop per saldo geen kostenbesparing meer tot stand komt. Wanneer handhavingsinspanningen te ver zijn uitgebreid, dan is er per saldo juist een kostenbesparing te realiseren door minder aan de desbetreffende handhavingstaak uit te geven. De handhaving moet dan worden ingekrompen, tot het moment waarop er per saldo geen kostenbesparing meer wordt gerealiseerd.

Door deze exercitie voor alle handhavingsinspanningen te herhalen kan in beginsel worden gekomen tot een *efficiënt handhavingsbeleid*. Kenmerkend voor dat beleid is dat de laatste euro die wordt aangewend voor de handhaving van regel *x* per saldo precies evenveel reductie in verwachte (schade)kosten oplevert als de laatste euro die wordt aangewend voor de handhaving van regel *y*. En dat geldt dan natuurlijk voor alle *x* en *y*. Daarbij moet dan wel rekening worden gehouden met verplaatsingseffecten: wanneer regel *x* stringenter gehandhaafd wordt, zou dat er wel eens toe kunnen leiden dat regel *y* vaker wordt overtreden en *vice versa*.

Bij de handhaving van een regel kan in bepaalde gevallen een efficiëntieverbetering worden bereikt door onderscheid te maken tussen verschillende categorieën normadressaten. Als, om wat voor reden dan ook, het totale budget voor handhaving te laag is om voor alle actoren een preventieve werking van regels te bereiken, dan kan het goed zijn om uiteenlopende pakkansen voor onderscheiden categorieën te realiseren. En wellicht om de ene categorie wel en de andere niet aan te pakken. Een voorwaarde daarbij is natuurlijk wel dat actoren niet eenvoudig van de ene naar de andere categorie kunnen overstappen (Lando en Shavell, 2002).

5 Inefficiënties en remedies

In de praktijk is het niet eenvoudig om een efficiënt handhavingsbeleid te realiseren. Empirische studies wijzen op het bestaan van inefficiënties. Suurmond en Van Velthoven (2003) hebben bijvoorbeeld gekeken naar de extra inspanningen die sinds 'Volendam en Enschede' zijn gericht op de handhaving van voorschriften met betrekking tot brandveiligheid in horecagelegenheden. Op basis van de beschikbare cijfers is echter geen harde conclusie te trekken over de vraag of deze inspanningen maatschappelijk gezien meer baten dan kosten opleveren. In het bijzonder is onbekend in welke mate de extra handhavingsinspanningen tot een reductie in verwachte schade leidt. Deze reductie zou tenminste 40 procent moeten bedragen, opdat de reductie in verwachte schade de extra kosten van handhaving en zorg overtreft. Omdat het onwaarschijnlijk is dat dit het geval is, wordt geconcludeerd dat de extra handhavingsinspanning maatschappelijk vermoedelijk niet doelmatig is.

In een recent Amerikaans artikel wordt gekeken naar de kosten van verschillende veiligheidsmaatregelen (Viscusi, 2000). Daarbij worden bedragen genoemd die liggen tussen de 0,1 en 17 mln dollar per gespaard voor kwaliteit gewogen levensjaar.⁹ Ook in een recent RIVM-rapport worden flink uiteenlopende bedragen genoemd. De verplichting tot het dragen van veiligheidsgordels brengt bijvoorbeeld kosten tussen de 0 en 1000 euro per naar kwaliteit gewogen levensjaar met zich mee. Voor algemene maatregelen ter bestrijding van legionella in waterleidingsystemen ligt dat bedrag tussen 100.000 en 1.000.000 euro. En voor maatregelen ter reductie van benzeenemissie in de industrie komt het bedrag boven de miljoen uit (MNP-RIVM, 2003).

Er zijn vele factoren die tot inefficiënties in de handhaving kunnen leiden. De belangrijkste komen in het navolgende aan de orde.

Informatietekorten

Inefficiëntie kan ontstaan door gebrek aan informatie over de mate waarin handhavingsinspanningen tot zorg leiden en over de mate waarin zorg tot een reductie in verwachte schade leidt. Zoals eerder aangegeven, lukt het zonder deze informatie niet om een optimale handhavingsinspanning te realiseren. Inefficiëntie ontstaat dan min of meer 'per ongeluk'.

Ter vermijding van deze inefficiëntie zou informatie moeten worden verworven over de mate waarin handhavingsinspanningen tot zorg leiden en over de mate waarin zorg tot een reductie in verwachte schade leidt. Hierbij moet natuurlijk wel worden bedacht dat er kosten zijn verbonden aan het verwerven van informatie. En dat stelt dus grenzen aan de mate waarin het verwerven van die informatie de moeite waard is.

Incidentenpolitiek

Een tweede mogelijke oorzaak van inefficiëntie is gelegen in prioriteitenstelling op grond van in het oog lopende incidenten, bijvoorbeeld door aandacht in de media voor bepaalde incidenten. Publieke druk kan leiden tot intensivering van een handhavingsinspanning, ook al is bekend dat die inspanning nauwelijks tot extra zorg en een reductie in de kans op schade leidt. De inefficiëntie ontstaat dan 'tegen beter weten in'.

Deze inefficiëntie kan worden tegengegaan door middel van een programmatisch handhavingsbeleid, dat niet te sterk wordt beïnvloed door incidenten.¹⁰ Het feit dat zich op een gegeven moment een incident voordoet, wil niet zeggen dat de kans op een incident verkeerd was geschat. Kenmerkend voor kansprocessen is nu eenmaal dat een bepaalde uitkomst zich zo nu en dan materialiseert. Maar wanneer de analyse van een incident nieuwe informatie levert, bijvoorbeeld over de kans op een incident, dan kan dat natuurlijk wel aanleiding zijn om het beleid aan te passen.

Niet naleefbare of ineffectieve regels

Ten derde kan inefficiëntie het gevolg zijn van het bestaan van regels die niet naleefbaar of niet effectief zijn. Handhaving van die regels brengt dan kosten met zich mee zonder dat de beoogde gedragseffecten of resultaten worden bereikt.

Om te voorkomen dat deze inefficiëntie ontstaat, is *ex ante* toetsing nodig. Regels waarvan de handhaving per saldo meer kosten dan baten met zich meebrengt, zouden niet moeten worden inge-

⁹ Met 'voor kwaliteit gewogen levensjaren' wordt bedoeld op wat in de internationale literatuur bekend staat als *Quality adjusted life years*. Daarbij wegen gezonde jaren zwaarder dan minder gezonde jaren.

¹⁰ Zie over het project programmatisch handhaven: <http://www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving/uitvoering/projecten>.

voerd. Een complicatie bij een dergelijke *ex ante* toetsing is, dat deze betrekking heeft op toekomstig gedrag. Dat gedrag is doorgaans niet precies te voorspellen. Maar vaak kunnen wel verschillende scenario's worden ontwikkeld, waarbij kan worden onderzocht hoe verschillende beleidsopties uitpakken.¹¹ Wanneer bestaande regels per saldo een welvaartsverlies opleveren, moeten ze worden heroverwogen. Daarbij dient te worden gezien of een aanpassing van de regels tot betere resultaten kan leiden, bijvoorbeeld door inconsistenties tussen verschillende regels op te sporen en te elimineren.¹² Het laten voortbestaan van regels die niet naleefbaar en daardoor niet handhaafbaar zijn, doet afbreuk aan het gezag van de regelgever en aan de mate waarin mensen zich iets aan regels gelegen laten liggen.¹³ Consistentie behoort tot de criteria die in het wetgevingskwaliteitsbeleid worden gehanteerd.¹⁴

Belangengroepen

Belangengroepen proberen invloed uit te oefenen op regelgeving en de handhaving daarvan (Stigler, 1971). Daarbij kan het gaan om groepen die bepaalde regelgeving willen tegengaan, omdat de regelgeving voor de desbetreffende groep kosten met zich meebrengt. En anderzijds zijn er belangengroepen die juist iets te winnen hebben bij regelgeving. De uitgaven die belangengroepen doen om regelgeving te beïnvloeden (rent seeking), zijn kosten en doen dus afbreuk aan de maatschappelijke welvaart. Kleine groepen met homogene belangen hebben vermoedelijk een relatief sterke positie bij het uitoefenen van invloed (Olson, 1971).

Om deze inefficiëntie binnen de perken te houden, zullen beleidsmakers zich niet te sterk moeten laten beïnvloeden door belangengroepen. Door belangengroepen aangedragen informatie moet echter niet worden genegeerd, maar worden meegenomen in een maatschappelijke kosten-batenanalyse.

Arbitraire vaststelling budget

Politieke besluitvorming kan leiden tot een arbitraire vaststelling van het totale budget voor handhaving. Uit oogpunt van efficiëntie zou de hoogte van het budget voor handhaving moeten worden gebaseerd op een maatschappelijke kosten-batenanalyse. Zo'n analyse vergt natuurlijk wel dat er inzicht is in de relatie tussen handhaving, zorg en schade. Vanuit economisch perspectief is de totale hoogte van de uitgaven voor handhaving als zodanig irrelevant. Dat geldt althans wanneer de financiering plaatsvindt met een niet-verstorende belasting. Anders moet de verstoring als kostenpost worden meegewogen.

Principaal-agentprobleem

Het bestaan van een principaal-agentprobleem is ook een mogelijke oorzaak van inefficiëntie. De prioriteiten van de handhaver kunnen afwijken van die van de regelgever, terwijl het voor de regelgever niet goed mogelijk is het gedrag van de handhaver te controleren. Ter vermijding van deze inefficiëntie kan worden gezocht naar een incentivestructuur waardoor handhavers prioriteiten stellen die corresponderen met die van de regelgever.¹⁵ Daarbij is natuurlijk wel inzicht nodig in

¹¹ Zie bijvoorbeeld <http://www.justitie.nl/themas/rechtshandhaving/publicaties/scenarios.asp>.

¹² Zie Bauw, Van Dijk en Van Wijck (2001).

¹³ Voor strijdige regels in de praktijk: <http://www.ez.nl/publicaties/pdfs/o3018.pdf>.

¹⁴ Zie <http://www.justitie.nl/themas/wetgeving/instrumenten/index.asp>.

¹⁵ Vergelijk Koning *et al.* (2004).

de determinanten van het gedrag van handhavers. Welke factoren zijn bepalend voor de vraag of en, zo ja, hoe een handhaver in een concreet geval handhavend optreedt?

6 Besluit

In dit artikel is vanuit rechtseconomisch perspectief naar handhaving gekeken. Door het controleren en zonodig sanctioneren van de naleving van regels wordt aangezet tot zorgvuldig gedrag en neemt de kans op schade af. Zolang de reductie in verwachte schade groter is dan de kostentoeneming waar extra handhavingsinspanningen toe leiden, levert die extra inspanning een efficiëntieverbetering op. Is er geen efficiëntieverbetering meer mogelijk, dan is een optimale situatie bereikt.

In de praktijk is het niet eenvoudig om een efficiënt handhavingsbeleid tot stand te brengen. Er is een aantal factoren besproken die tot inefficiëntie kunnen leiden. En daarbij zijn ook steeds remedies aangeduid. Deze worden in tabel 2 samengevat.

Tabel 2. Oorzaken van en remedies voor inefficiënties

Oorzaak inefficiëntie	Remedie
Gebrek aan informatie over relatie tussen handhaving, zorg en schade	Empirisch onderzoek naar gedragseffecten van handhaving
Prioriteiten op grond van incidenten	Programmatisch handhaven
Niet naleefbare of ineffectieve regels	<i>Ex ante toetsing van regels</i>
Invloed belangengroepen	Informatie als input voor kosten-batenanalyse
Arbitraire vaststelling budget	Budget o.b.v. kosten-batenanalyse
Principaal-agentprobleem	Incentives voor handhavers

Bij de vraag hoe tot een optimaal handhandhavingsbeleid gekomen kan worden, gaat het vooral om een gedragswetenschappelijke vraagstuk. Welke invloed hebben handhavingsinspanningen op het gedrag van normadressaten? Ofwel: in hoeverre leiden handhavingsinspanningen tot gedrag waardoor de kans op schade afneemt? Empirisch onderzoek naar deze vraag is schaars.

Behalve de vraag naar het gedrag van normadressaten, speelt ook de vraag naar het gedrag van handhavers. Welke invloed heeft handhavingsbeleid op het gedrag van handhavers? Het formuleren van beleid leidt niet automatisch tot het beoogde gedrag. Dit principaal-agentprobleem is in het voorafgaande slechts aangestipt. Er is volop discussie over de vraag hoe kan worden bereikt dat een agent zich gedraagt conform de doelstelling van de principaal. Een bespreking van instrumenten die hiervoor kunnen worden gebruikt¹⁶, valt echter buiten het bestek van dit artikel.

¹⁶ Behalve de veel besproken prestatiecontracten kan worden gedacht aan 'peer reviews', 'benchmarking', het verspreiden van 'best practices' en 'trust'. Zie bijvoorbeeld Koning *et al.* (2004). Ensminger (2001) schetst hoe 'trust', op vertrouwen gebaseerde relaties, een oplossing voor een principaal-agentprobleem kan bieden.

Literatuur

- Bauw, E., F. van Dijk, en P.W. van Wijck (2001), Impulsen voor een effectievere overheid, *Economisch Statistische Berichten*, 86(4325), 24-25
- Bauw, E., F. van Dijk en P.W. van Wijck (2002), Verantwoordelijkheid voor veiligheid, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4369), 530-532
- Calabresi, G., and A. D. Melamed (1972), Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral, *Harvard Law Review*, 85, 1089-1128
- Coase, R.H. (1960), The Problem of Social Cost, *Journal of Law and Economics*, 3(1), 1-44
- Drummond, M.F., B. O'Brien, G.L. Stoddart, and G.W. Torrance (1997), *Methods for the Economic Evaluation of Health Care Programmes*, 2nd ed., Oxford: Oxford University Press
- Ensminger, J. (2001), Reputation, Trust, and the Principle Agent Problem, in K.S. Cook (Ed.), *Trust in Society*, New York: Russell Sage Foundation, 185-201
- Glaeser, E.L., and A. Shleifer (2003), The Rise of the Regulatory State, *Journal of Economic Literature*, XLI(2), 401-425
- Hicks, J.R. (1940), The Valuation of Social Income, *Economica*, 7(2), 105-124
- Kaldor, N. (1939), Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility, *Economic Journal*, 49(195), 549-552
- Kaplow, L., and S. Shavell (1996), Property Rules Versus Liability Rules: An Economic Analysis, *Harvard Law Review*, 109(4), 713-790
- Koning, P., E. Canton, en M.F. Cornet (2004), *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, CPB Document nr. 45, Den Haag: CPB
- Lando, H., and S. Shavell (2002), *The Advantage of Focusing Law Enforcement Effort*, Discussion Paper No. 357, Cambridge MA: John M. Olin Centre, Harvard Law School
- MNP-RIVM (2003), *Nuchter omgaan met risico's*, RIVM rapport 251701047/2003, Bilthoven: RIVM
- Olson, M. (1971), *The Logic of Collective Action*, Cambridge MA: Harvard University Press
- Pigou, A.C. (1932), *The Economics of Welfare*, London: Macmillan
- Polinsky, A.M., and S. Shavell (2000), Public Enforcement of Law, in B. Bouckaert and G. de Geest, *Encyclopedia of Law and Economics*, Volume V, Cheltenham: Edward Elgar, 307-344
- Shavell, S. (1984), Liability for Harm Versus Regulation of Safety, *Journal of Legal Studies*, XIII(2), 357-374
- Shavell, S. (1987) *Economic Analysis of Accident Law*, Cambridge MA: Harvard University Press
- Stigler, G. (1971), The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics and Management Science*, 2(1), 3-21
- Suurmond, G., en B.C.J. van Velthoven (2003), Brandveiligheid in de horeca: toepassing van kosten-batenanalyse op justitieel terrein, *Justitiële Verkenningen*, 29(9), 8-29
- Velthoven, B.C.J. van, en P.W. van Wijck (2001), *Recht en Efficiëntie*, Deventer: Kluwer
- Viscusi, W.K. (2002), The Value of Life in Legal Contexts: Survey and Critique, *American Law and Economics Review*, 2(1), 195-222

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

Thijs Knaap, *Models of Economic Geography: Dynamics, Estimation and Policy Evaluation*, proefschrift, Rijksuniversiteit Groningen, Ridderkerk: Labyrint Publications, april 2004, 205 pp.

Jan B. Kuné, *Op weg naar één nationale pensioeninstelling*, oratie, Universiteit van Amsterdam, Amsterdam: Vossiuspers, juni 2004, 54 pp.

Mauro Mastrogiacomo, *Retirement, Expectations and Realizations. Essays of the Netherlands and Italy*, Tinbergen Institute Dissertation Series No. 336, Amsterdam: Thela Thesis, juni 2004

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

Tijd om te oogsten! Vernieuwing in het innovatiebeleid, advies 59, juni 2004

Algemene Rekenkamer

Staat van de beleidsinformatie 2004, rapport, mei 2004

Rechtmatigheidsonderzoek 2003, rapport, mei 2004

Rijk Verantwoord. Algemeen deel rechtmatigheidsonderzoek 2003, rapport, mei 2004

Rapport bij het Jaarverslag 2003, 24 rapporten bij de jaarverslagen van de begrotingshoofdstukken en -fondsen, mei 2004

Groene stroom, rapport, juni 2004

Zicht op de prestaties van de Autoriteit Financiële Markten bij het tegengaan van oneerlijke effectenhandel, rapport, juni 2004

Zorg voor verslaafden, rapport, juni 2004

Convenanten uitgaansgeweld, rapport, juni 2004

Center for Economic Research

Michael Keen and Jenny E. Ligthart, *Incentives and Information Exchange in International Taxation*, Discussion Paper 2004-54, juni 2004

C. Bellemare and S. Kröger, *On Representative Social Capital*, Discussion Paper 2004-57, juni 2004

Centraal Planbureau (CPB)

Mark Lijesen and Ben Vollaard, *Capacity to Spare? A Cost-Benefit Approach to Optimal Spare Capacity in Electricity Production*, Document 60, juni 2004

Erik Canton, Dinand Webbink en Michèle Belot, *Private bijdragen voor hoger onderwijs. Profiteren van het profijtbeginnsel*, Document 61, juli 2004

Henk Kranendonk, Jan Bonenkamp and Johan Verbruggen, *A Leading Indicator for the Dutch Economy. Methodological and Empirical Revision of the CPB System*, Discussion Paper 32, juni 2004

Erik Canton and Andreas Blom, *Do Student Loans Improve Accessibility to Higher Education and Student Performance? An Impact Study of the SOFES Program in Mexico*, Discussion Paper 33, juli 2004

Dinand Webbink, *Returns to University Education. Evidence from an Institutional Reform*, Discussion Paper 34, juli 2004

Michèle Belot, Erik Canton and Dinand Webbink, *Does Reducing Student Support Affect Educational Choices and Performance? Evidence from a Dutch Reform*, Discussion Paper 35, juli 2004

Richard Venniker en Erik Canton, *De maatschappelijke opbrengsten van wetenschappelijk onderzoek: een literatuuroverzicht*, Memorandum 90, juni 2004

De macro-economische effecten van arbeidsduurverlenging, Notitie, april 2004

CPB, RPB en SCP, *Ex ante toets Nota Ruimte*, Rotterdam: Nai Uitgevers, 2004

J.C. Bollen, A.J.G. Manders en P.J.J. Veenendaal, *Wat kost een emissiereductie van 30%? Macro-economische effecten in 2020 van post-Kyoto klimaatbeleid*, Den Haag: CPB en RIVM, 2004

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

M.A. Allers en C. Hoeben, *Achtergronden van tariefstijgingen van gemeentelijke belastingen*, rapport 04-4, mei 2004

Ministerie van Economische Zaken

Betekenis en belang van postdienstverlening. Kwantitatieve consultatie van de Nederlandse bevolking, rapport, april 2004

Notitie Post. Liberalisering van de Nederlandse postmarkt, notitie, juli 2004

Literatuurstudie naar de kosten en baten van markttoezichthouders, rapport, juli 2004

Flexibel en doelmatig. Advies van de Commissie Frequentiebeleid, juli 2004

Nyfer

Leo van der Geest, Willem de Boer, Liny Bruijnzeel, Jasper Faber en Mirjam Janssen, *Werkend en toch arm... Oorzaken en beleid*, rapport, juli 2004

Leo van der Geest en Gijs Schunselaar, *Sneller betalen – dat loont!*, rapport, juli 2004

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)

Didier Fouarge, Trudie Schils and Bart Huynen, *To Retire or Continue Working? An Analysis of the Early Retirement Behaviour of Dutch Workers*, rapport A207, juni 2004

Didier Fouarge and Christine Baaijens, *Changes of Working Hours and Job Mobility: The Effect of Dutch Legislation*, Working Paper WP2004-23, mei 2004

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Verdeelmodellen Wet Werk en bijstand, advies, juni 2004

WMO, advies, juni 2004

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

Gepaste zorg, advies 04/08, juni 2004

De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio, advies 04/09, juli 2004 (samen met de Raad voor het openbaar bestuur)

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Commentaar conceptwetsvoorstellen direct gekozen burgemeester, advies, mei 2004

Commentaar op De Schaduwmacht, advies, juni 2004

De GHORdiaanse knoop doorgehakt. Herkenbare geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen in de veiligheidsregio, advies, juli 2004 (samen met de Raad voor de Volksgezondheid & Zorg)

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Europa als sociale ruimte. Open coördinatie van sociaal beleid in de Europese Unie, advies 28, juni 2004

Humane genetica en samenleving. Bouwstenen voor een ander debat, advies 29, juli 2004

Raad voor Verkeer en Waterstaat

Ieder zijn deel. Locatiebereikbaarheid anders aanpakken, advies, juni 2004

Ruimtelijk Planbureau

Ed Dammers, Femke Verwest, Bastiaan Staffhorst en Wigger Verschoor, *Ontwikkelingsplanologie. Lessen uit en voor de praktijk*, rapport, mei 2004

Eric Frijters et al., *Tussenland*, rapport, mei 2004

Hans Hilbers, Jan Ritsema van Eck en Daniëlle Snelten, *Behalve de dagelijkse files. Over betrouwbaarheid van reistijd*, rapport, juni 2004

Sociaal-Economische Raad (SER)

Nota Ruimte, advies 2004/08, juni 2004

Personenkring werknemersverzekeringen, advies 2004/09, juni 2004

Evaluatie van de Lissabon-strategie, advies 2004/10, juni 2004

Beoordeling kabinetsvoornemens Aanpassing toetredingsvoorwaarden WW, advies 2004/11, juni 2004

Met Europa meer groei, rapport van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, mei 2004

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

M.M.Y. de Klerk (red.), *Zorg en wonen voor kwetsbare ouderen. Rapportage ouderen 2004*, Boek 2004-4, mei 2004

B. Kuhry en V. Veldheer, *Maten voor gemeenten 2004. Een analyse van de prestaties van de lokale overheid*, Onderzoeksrapport 2004/5, juni 2004

Rob Gilsing en Saskia Keuzenkamp, *Naar een stelsel van sociale indicatoren voor het integraal toezicht jeugdzaken*, Werkdocument 108, juni 2004

Karen Phaet en Jessika ter Wal (red.), *Muslims in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen*, Werkdocument 106, juli 2004

A. van den Berg Jeths, J.M. Timmermans, N. Hoeymans en I.B. Woittiez, *Ouderen nu en in de toekomst. Gezondheid, verpleging en verzorging 2000-2020*, rapport, i.s.m. het RIVM,

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

Lennart Janssens en Lucy Kok, *Uittreding en herintreding in zorg en welzijn*, rapport 729, 2004

Lucy Kok, Natasja Brouwer en Klarita Sadiraj, *Kosten en baten van extramuralisering: de gevolgen voor de Regeling hulpmiddelen*, rapport 738, 2004

Lucy Kok, Jaap Anne Korteweg en Marc van der Meer, *Evaluatie sluitende aanpak 1998-2003*, rapport 739, april 2004

W.S. Zwinkels, J. van Genabeek en I. Groot, *Buitenlandse ervaringen met de aanbesteding van reïntegratiediensten*, rapport 742, april 2004

Inge Groot, Lennart Janssens en Corine Zijdeveld, *Toetsing verdeelsystematiek werkdeel WWB*, rapport 743, april 2004

Lennart Janssens en Lucy Kok, *Lijden vrouwen aan de hypotheekziekte?: man-vrouw verschillen in arbeidsongeschiktheidsrisico*, rapport 744, april 2004

M. de Nooij et al., *Norm voor leveringszekerheid. Een minimumnorm voor waarborging van het evenwicht tussen elektriciteitsvraag en -aanbod op lange termijn*, rapport 745, mei 2004

Djoerd de Graaf, Lucy Kok en Peter Berkhout, *Is het mogelijk integratie te meten?*, rapport 749, mei 2004

Carlijn Bijvoet en Carl Koopmans, *De effectiviteit van regionaal beleid*, rapport 751, juni 2004

Tinbergen Instituut

Josse Delfgaauw and Robert Dur, *Incentives and Workers' Motivation in the Public Sector*, Discussion Paper TI2004-060/1, juni 2004

Carla Sá, Raymond J.G.M. Florax and Piet Rietveld, *Does Accessibility to Higher Education Matter?*, Discussion Paper TI2004-061/3, juni 2004

Michiel Evers, Ruud A. de Mooij and Herman R.J. Vollebergh, *Tax Competition under Minimum Rates: The Case of European Diesel Excises*, Discussion Paper TI2004-062/3, juni 2004

Bas van der Klaauw, Aico van Vuuren and Peter Berkhout, *Labor Market Prospects, Search Intensity and the Transition from College to Work*, Discussion Paper TI2004-064/3, juni 2004

Klaas J. Beniers and Robert Dur, *Politicians' Motivation, Political Culture, and Electoral Competition*, Discussion Paper TI2004-065/1, juni 2004

Universiteit Leiden

Kees Goudswaard, Koen Caminada en Henk Vording, *Naar een transparanter loonstrookje?*, Research Memorandum 2004-02, juli 2004

Vrije Universiteit Amsterdam

Adrianus Koster, *Het achterhalen van de eenzame fietser. Beschrijving en analyse van de politieke loopbaan van Agt*, tussenrapport, juni 2004

VROM-raad

Buiten bouwen, advies 40, mei 2004

Advies over de Nota Ruimte, advies 41, juni 2004

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

De Europese Unie, Turkije en de islam, Rapport aan de Regering 69, juni 2004

P.T. de Beer en C.J.M. Schuijt (red.), *Bijdragen aan waarden en normen*, Verkenning 2, mei 2004

G. van den Brink, *Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland*, Verkenning 3, mei 2004



MPC-titel aan de Erasmus Universiteit? Daar teken ik voor.

Ieder jaar start in januari de postinitiële
masteropleiding in deeltijd

Public Controlling

De 2-jarige opleiding is gericht op (potentiële) controllers, lijnmanagers en adviseurs binnen overheids- en non-profitorganisaties. De inhoud van de opleiding hanteert een geïntegreerde benadering en is geënt op drie belangrijke pijlers: financiën, ICT en control. Met het diploma verkrijgt u de titel Master in Public Controlling en kunt u zich laten inschrijven in het register van het Europees Instituut voor Certified Public Controllers. De opleiding kenmerkt zich door een interactief karakter en vooraanstaande hoogleraren, die bekendheid genieten binnen de ONP-sector.

Voor meer informatie kunt u contact opnemen met Eugène Kerpen, telefoon (010) 408 28 64, e-mail: ekerpen@few.eur.nl

Eurac biedt, naast de opleiding Public Controlling, ook andere interactieve en praktijkgerichte post-initiële masteropleidingen aan, namelijk:

- Accountancy (RA)
- Registercontroller (RC)
- Internal/Operational Auditing (RO)
- EDP-Auditing (RE)

www.few.eur.nl/few/eurac

Erasmus
EURAC BV
Accountancy • Auditing • Controlling



Rijksacademie voor Financiën en Economie

**Ben je werkzaam bij de rijksoverheid
en wil je een opleiding volgen?**

Vraag nu de studiegids 2005 aan!

Bel 070 342 78 09 of ga naar

www.Rijksacademie.nl

Postdoctorale opleiding voor public controller aan de VU

Een brede controller voor bedrijfsvoering en bestuur

In januari 2005 start weer een postdoctorale opleiding controller in de publieke en non-profit-sector aan de Vrije Universiteit. De VU-opleiding kenmerkt zich door een duidelijke bedrijfseconomische kern maar richt zich op de ontwikkeling van de brede controller: een kritische adviseur of leidinggevende met oog voor bestuur, beleid en de specifieke publieke context (Governance). Ook rol, ethiek en attitude van de controller komen uitgebreid aan de orde.

De opleiding is geschikt voor iedereen die zich bezighoudt met control, bedrijfsvoering, financiën, grotere beleidsprojecten of processen en natuurlijk algemeen management.

De opleiding richt zich op controllers, (beleids-)adviseurs en leidinggevendenden bij de rijksoverheid, zelfstandige diensten, provincies, gemeenten, waterschappen, onderwijsinstellingen, zorginstellingen, ziekenhuizen, charitatieve instellingen en andere non-profitorganisaties. De Vrije Universiteit heeft een lange traditie op het terrein van public controlling en investeert fors in onderwijs, onderzoek en beroepsgroep.

De tweejarige opleiding staat open voor ervaren academici of HBO'ers met aanvullende scholing. Afgestudeerden hebben recht op de titel Certified Public Controller.



vrije Universiteit amsterdam

Voor nadere inlichtingen of een brochure kunt u zich wenden tot het secretariaat van de opleiding telefoon: (020) 444 9865 of e-mail: pdo-cnp@feweb.vu.nl.



ECONOMIE DIE PRIKKELT!

ECONOMISCH STATISTISCHE BERICHTEN



Hoofdredacteur: Dr. S.G. van der Lecq
Jaarabonnement:

- Bedrijven / instellingen: € 199,00
(met als welkomstgeschenk de *ESB Economie Databank*)

- Particulieren: € 99,00

- Student: € 64,00

Proefabonnement: 8 x ESB voor € 15,00

Los nummer: € 8,-

Verschijsing: 26 x per jaar

Economisch Statistische Berichten is hét Nederlandse vakblad op het gebied van algemene en bedrijfseconomie en slaat een brug tussen wetenschap, beleid en praktijk. In *ESB* vindt u de belangrijkste bevindingen van allerlei onderzoeksinstituten. Verder publiceren economen hun analyses en oplossingen van actuele beleidsvraagstukken en signaleert *ESB* de belangrijkste ontwikkelingen in de Nederlandse economie.

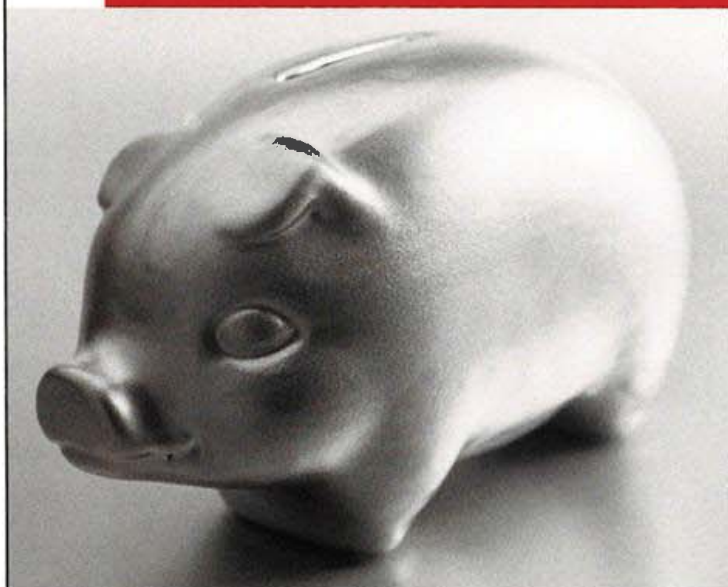
Vraag nu een gratis proefnummer aan via:

fax 030-251 24 96
e-mail infodesk@lemma.nl
internet www.economie.nl



Op www.economie.nl kunt u terecht voor meer informatie of een **gratis proefexemplaar**.

Wordt er het komende jaar weer bezuinigd?



Bent u benieuwd naar het beleid van het kabinet? Op 21 september (Prinsjesdag) wordt de **Rijksbegroting 2005** gepresenteerd. Uitgebreide plannen en talrijke bestemmingen voor de miljoenen aan overheidsgeld worden openbaar gemaakt. Wat zijn de prioriteiten en wat gaat er gerealiseerd worden in het komende jaar? Bij Sdu Uitgevers kunt u de complete **Rijksbegroting** en bijbehorende nota's nu al bestellen.

Kijk op
www.rijksbegroting.nl
voor alle prinsjesdaguitgaven.

Bestellen

Bel voor bestellingen (070) 378 98 80
U kunt natuurlijk ook bestellen via www.rijksbegroting.nl

Prijzen zijn inclusief BTW en exclusief verzend- en administratiekosten tenzij anders vermeld.
Deze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.

Een greep uit de publicaties

Abonnement Rijksbegroting

Het abonnement op de complete **Rijksbegroting** omvat de Rijksbegrotingshoofdstukken van alle ministeries, de **Miljoenennota**, het **Infrastructuur-, Gemeente- en Provinciefonds**.

Als u al deze publicaties los koopt betaalt u meer dan € 950,-.

Abonnees op de **Rijksbegroting** ontvangen alle hoofdstukken voor slechts € 495,-.

Bestelcode OBCOMPL, prijs € 495,- inclusief verzendkosten

Miljoenennota 2005

De **Miljoenennota**, de algemene toelichting op de **Rijksbegroting**, is zonder meer het meest besproken stuk dat op Prinsjesdag verschijnt. De **Miljoenennota** geeft inzicht in de economische en financiële toestand van ons land. ISBN 90 12 10210 3, circaprijs: € 62,-

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