

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 5

**Publieke financiën in de
nieuwe lidstaten van de
Europese Unie**

M.H.J.A. Dijkman

**Administratieve belasting
bij de politie**

*G.W. Brummelkamp, M. Jansen en
K. van der Lee*

**Op weg naar meer beleids-
resultaten voor publiek geld**

A.G.M. Matheeuwsen en J.S. Kerseboom

**Beleid bekeken
De begroting 2005**

C.A. de Kam

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. W.J. Deetman, 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

Bureauredactie

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 (abonnementsovereenkomst en om u van informatie te voorzien over Sdu Uitgevers bv en zorgvuldig geselecteerde andere bedrijven. Als u geen prijs stelt op deze informatie, kunt u dit schriftelijk melden bij 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 218

Publieke financiën in de nieuwe lidstaten van de Europese Unie 219

M.H.J.A. Dijkman

Administratieve belasting bij de politie 231

G.W. Brummelkamp, M. Jansen en K. van der Lee

Op weg naar meer beleidsresultaten voor publiek geld 239

A.G.M. Matheeuwsen en J.S. Kerseboom

RUBRIEKEN

Beleid bekeken

De begroting 2005 248

C.A. de Kam

Van de redactie

Deze aflevering van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* begint met een artikel waarin *Dijkman* de budgettaire situatie onderzoekt van de landen die in 2004 tot de Europese Unie zijn getreden. In de vier grootste toetreders (Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië) is deze zorgelijk. Bovendien is een aanzienlijke aanscherping van hun begrotingsdiscipline noodzakelijk om aan de eisen van het Stabiliteits- en Groeipact te voldoen. Dit zal zich voornamelijk in maatregelen met betrekking tot de uitgaven dienen te vertalen. Daarbij is het verstandig de groeiverhogende kapitaaluitgaven te ontzien.

Brummelkamp, Jansen en Van der Lee gaan in op de administratieve lasten bij de politie. Op basis van een recent afgerond Interdepartementaal Beleidsonderzoek presenteren zij een overzicht van de administratieve lasten van 11 van de ruim 600 relevante regels. Alleen al dit kleine aantal regels houdt jaarlijks bijna 1.300 fte's bezig. De auteurs besteden de nodige aandacht aan de vraag hoe deze belasting voor de politie zou kunnen worden verminderd.

Mattheeuwsen en Kerseboom bezien aan de hand van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer in hoeverre er in de recente begrotingen en jaarverslagen van de ministeries informatie over de doelmatigheid is opgenomen. Ondanks de wettelijke verplichting daartoe en ondanks de groot-scheepse operatie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) blijkt dit nogal tegen te vallen. Zij stellen een stappenplan voor, waarmee verbeteringen op dit terrein kunnen worden gerealiseerd.

In de rubriek *Beleid bekeken* plaatst *De Kam* een aantal kanttekeningen bij het begrotingsbeleid van de regering, zoals dat in de *Miljoenennota 2005* is uiteengezet. Hij signaleert dat het uitgestippelde beleid mede de oorzaak is dat het herstel van de nationale economie traag op gang komt. Verder besteedt hij kort aandacht aan de tegenbegrotingen van SP, GroenLinks, PvdA en Christen-Unie. Deze scoren iets beter dan het regeringsbeleid, vooral door een tijdelijke bestedingsimpuls en enige uitbreiding van de werkgelegenheid in de quataire sector. Deze alternatieven zijn alleen houdbaar wanneer zij leiden tot een blijvend hogere economische groei. Die is niet verzekerd. De auteur toont zich teleurgesteld over de kwaliteit van de miljoenennota. Iedere informatie over baten en lasten van de beleidsvoornemens per leeftijdscohort ontbreekt. De VBTB-operatie zit kennelijk in het slop. Over de voortgang bij de overstap op het baten-lastenstelsel zwijgt de miljoenennota eveneens in alle talen. Bij zijn analyse van de nota is de auteur gestuit op een 'alternatieve Zalmnorm': Zachte ombuigingen, Langdradige beschouwingen en Matige informatievoorziening.

Arie Ros,
eindredacteur

Publieke financiën in de nieuwe lidstaten van de Europese Unie

M.H.J.A. Dijkman*

Samenvatting

De nieuwe EU-lidstaten vertonen een grote verscheidenheid wat betreft de staat van hun openbare financiën. Zorgelijk zijn de omvangrijke en stijgende begrotingstekorten van de vier grote Centraal-Europese toetreders (Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië). Behalve een institutionele noodzaak tot consolidatie (die voortvloeit uit het Stabiliteits- en Groeipact) zijn er belangrijke economische redenen voor aanscherping van de begrotingsdiscipline. Zo kunnen hoge begrotingstekorten het disinflatieproces doorkruisen en kunnen zij leiden tot externe onevenwichtigheden. Ook leidt voortzetting van het huidige beleid tot een snelle stijging van de nu nog lage staatsschuld. Gezien het al hoge aandeel van de overheidsinkomsten in de economie en de mogelijkheid van belastingconcurrentie is de ruimte beperkt om begrotingsconsolidatie te bewerkstelligen met een verhoging van de belastinginkomsten. De mogelijkheid tot besparingen is er wel aan de uitgavenzijde van de begroting. Dit geldt in het bijzonder voor de inkomensoverdrachten aan huishoudens. Om de groeivoorzichten niet te zeer te schaden is het belangrijk dat in het consolidatieproces geen besparingen worden gerealiseerd op de groeiverhogende kapitaaluitgaven.

Trefwoorden

begrotingsbeleid, Stabiliteits- en Groeipact, EMU, EU, toetreding

1 Inleiding

De nieuwe EU-lidstaten¹ vertonen momenteel een grote mate van divergentie wat betreft de staat van hun publieke financiën. Terwijl de Baltische staten en Slovenië succesvol zijn gebleken in het institutionaliseren van een behoedzaam begrotingsbeleid, kampen de vier grote Centraal-Europese toetreders (Polen, Hongarije, Tsjechië en Slowakije; de zogeheten CEC-4) met omvangrijke en stijgende begrotingstekorten. Ondanks de (over het geheel genomen) voor deze subgroep gunstige conjuncturele omstandigheden nam het gemiddelde begrotingstekort van 1999 tot 2003 met bijna 3 procentpunt toe van 3,5 naar 6,3 procent van het bbp.²

Enmaal toegetreden tot de EU krijgen deze landen te maken met toenemende druk om de begrotingsdiscipline te verbeteren. Volgens het Verdrag geldt voor de nieuwe lidstaten net als voor de huidige EU-lidstaten een resultaatsverplichting om excessieve tekorten te voorkomen³ (die voort-

* De auteur is werkzaam bij de Divisie Monetair en economisch beleid van De Nederlandsche Bank. De auteur dankt Job Swank en Annemarie van der Zwet voor hun commentaar en Cees de Boer voor statistische ondersteuning.

1 Estland, Letland, Litouwen, Polen, Hongarije, Tsjechië, Slowakije, Slovenië, Cyprus en Malta zijn per 1 mei 2004 tot de Europese Unie toegetreden. Gezien het feit dat Cyprus en Malta in tegenstelling tot de Centraal- en Oost-Europese toetreders min of meer volwassen markteconomieën zijn (en bovendien erg kleinschalig zijn), worden deze landen in dit artikel niet expliciet besproken.

2 Gewogen gemiddelde voor de CEC-4.

3 Uitzondering is het VK.

vloeit uit het Stabiliteits- en Groei Pact; SGP). Het enige verschil is dat de nieuwe lidstaten niet zullen worden onderworpen aan sancties bij overschrijding van de Europese begrotingsnormen. Bovendien is begrotingsconsolidatie op korte termijn essentieel voor de toetreden landen die nu nog problemen kennen, maar die een zo snel mogelijke toetreding tot de EMU ambiëren. Dit betekent dat deze landen zich in de ERM II-fase (die voor deze groep snel aanbreekt na EU-toetreding) moeten gaan richten op de Maastrichtcriteria. Naar het zich laat aanzien is het duurzaam voldoen aan de 3 procent-tekortnorm de hardste noot die zij daarbij hebben te kraken.

Dit artikel staat in het teken van de vraag hoe de CEC-4 handen en voeten zouden moeten geven aan het budgettaire consolidatieproces. Het begint in paragraaf 2 met een tour d'horizon van de begrotingssituatie in de nieuwe lidstaten. Vervolgens is het artikel toegespitst op de CEC-4, die de grootste budgettaire problemen ervaren. In paragraaf 3 wordt de economische noodzaak tot begrotingsconsolidatie nader belicht. Aan de hand van de inkomsten- en uitgavenkant van de begroting bespreekt paragraaf 4 de mogelijkheden tot tekortreductie, rekening houdend met de verschuivingen die EU-toetreding met zich brengt. Paragraaf 5 bespreekt de mogelijkheden om het budgettaire consolidatieproces vorm te geven op een wijze die het reële convergentieproces zo min mogelijk schaadt.

2 Een tour d'horizon

Het begrotingsbeeld voor de nieuwe lidstaten is erg divers. Tabel 1 geeft een overzicht van de recente ontwikkelingen; figuur 1 vat deze ontwikkelingen samen. Aan de ene kant van het spectrum bevinden zich de Baltische staten en Slovenië, die kleine tekorten en lage schuldquotes kennen. De (quasi) currency boards die de *Baltische staten* al sinds het begin van de jaren negentig hanteren, hebben daarin een belangrijke rol gespeeld. De politiek is doordrongen geraakt van het belang van behoedzaam begrotingsbeleid voor de houdbaarheid van deze strakke wisselkoersarrangementen. Bovendien is de publieke schuld van deze landen bij het uiteenvallen van de Sovjet-Unie overgenomen door Rusland, wat nog steeds tot uitdrukking komt in de zeer lage publieke-schuldquotes. Toch valt ook voor deze landen een pleidooi te houden voor verdere aanscherping van het begrotingsbeleid, gezien de omvangrijke tekorten op de lopende rekening (oplopend tot 12,5 procent bbp in Estland). Ook *Slovenië* voert een behoedzaam begrotingsbeleid, hetgeen mede tot uitdrukking komt in de lage schuldquote. Het land streeft expliciet naar begrotingsevenwicht op de middellange termijn.

Het beeld voor de CEC-4 is minder positief. Sinds het begin van het nieuwe millennium doet zich hier een geleidelijke erosie van begrotingspositie voor, die zich in de afgelopen jaren heeft versneld. Het meest zorgwekkend is de situatie in *Hongarije*, gelet op de hoge en hardnekkige tekorten en de relatief omvangrijke staatsschuld. De drastische verslechtering van de begrotingspositie in Hongarije in 2002 (een tekort van ruim 9 procent bbp) reflecteert onder andere een forse verhoging van de ambtenarensalarissen (met 50 procent) en de pensioenen, die ook in de toekomst druk op de begroting zullen blijven uitoefenen. De tekortdoelstelling voor 2003 (4,5 procent bbp) is dan ook met een ruime marge overschreden, temeer omdat besparingen op andere terreinen onvoldoende uit de verf kwamen. Ook *Slowakije* en *Tsjechië* kennen omvangrijke begrotingstekorten, die echter worden gecombineerd met een lager niveau van publieke schuld. De onderliggende tendens van vooral Tsjechië is echter niet erg gunstig. De drastische verslechtering van de begrotingscijfers in 2003 wordt grotendeels veroorzaakt door het inroepen van staatsgaranties (met name bancaire verliezen). Dit eenmalige effect (ca. 6 procent bbp) kan echter niet verhullen dat het ambitieniveau wat betreft begrotingsconsolidatie teleurstellend is. Voor de komende jaren wordt ingezet op een

zeer gradueel consolidatieproces, dat echter nog niet volledig door het parlement is goedgekeurd. Slowakije heeft daarentegen ingezet op een forse verkrapping van het begrotingsbeleid (die tot op heden voortvarend wordt doorgevoerd) om zo in 2006 het Maastricht-criterium te halen. De meeste concrete aanpassingsmaatregelen kunnen worden toegejuicht (afschaffing van de hypotheekrente-aftrek, privatiseringsopbrengsten uitsluitend gebruiken voor de aflossing van overheidsschuld en voor de financiering van een pensioenhervorming), al blijft het de vraag of deze maatregelen voldoende zijn om de ambitieuze tekortreductie te realiseren. Ook Polen heeft te maken met groeiende begrotingstekorten, die tot dusverre echter minder omvangrijk waren dan in de eerder genoemde landen. Hoewel de budgettaire verruiming in dit land heeft plaatsgevonden in reactie op de verslechterende conjuncturele situatie (en daarmee een anticyclisch karakter kent), blijkt deze nu de conjuncturele omstandigheden verbeteren moeilijk te keren, doordat 80 procent van de begroting uit vaste uitgaven bestaat. Gezien de huidige politieke onzekerheden zijn de begrotingsplannen voor 2004 nog onduidelijk. De uitkomsten hangen onder andere af van de vraag of het bezuinigingspakket van de minister van Economie (het Hausner-plan) parlementaire goedkeuring krijgt.

Tabel 1. Begrotingstekort en bruto schuld nieuwe lidstaten^a

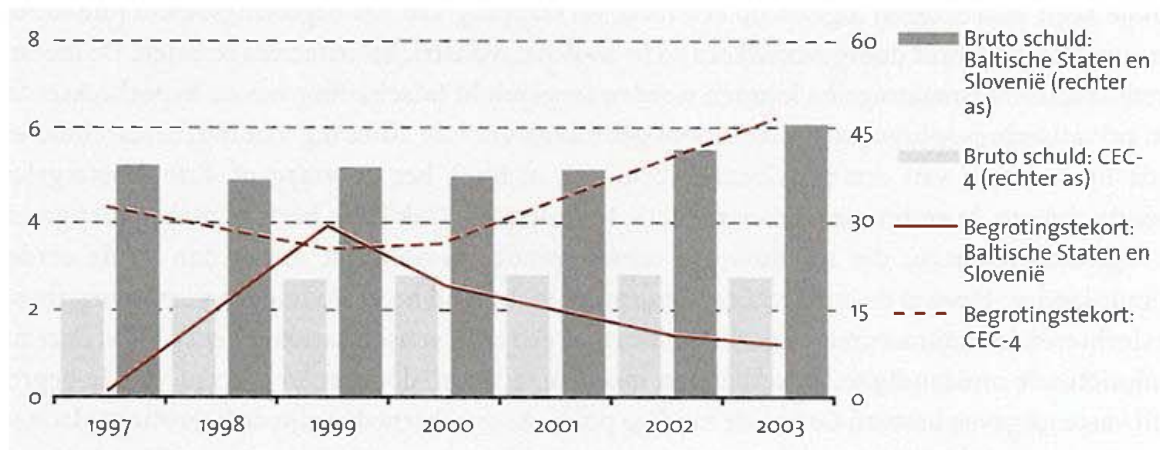
Procenten bbp

Land	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Begrotingstekort									
Estland	2,0	-0,4	-2,8	-0,3	0,3	1,8	2,6	0,7	0,0
Letland	1,8	-0,7	-5,3	-2,7	-1,6	-2,7	-1,8	-2,2	-2,0
Litouwen	-1,1	-3,0	-5,7	-2,6	-2,1	-1,4	-1,7	-2,8	-2,6
Slovenië	-1,2	-2,2	-2,1	-3,0	-2,7	-1,9	-1,8	-1,7	-1,8
Hongarije	-6,8	-8,0	-5,6	-3,0	-4,4	-9,3	-5,9	-4,9	-4,3
Polen	-4,0	-2,1	-1,9	-1,8	-3,5	-3,6	-4,1	-6,0	-4,5
Slowakije	-5,5	-4,7	-7,1	-12,3	-6,0	-5,7	-3,6	-4,1	-3,9
Tsjechië	-2,6	-4,5	-3,7	-4,5	-6,4	-6,4	-12,9	-5,9	-5,1
Baltische Staten									
en Slovenië	-0,2	-1,9	-3,8	-2,4	-1,9	-1,4	-1,1	-1,8	-1,8
CEC-4	-4,3	-3,9	-3,4	-3,5	-4,5	-5,4	-6,3	-5,6	-4,5
EU-15	-2,4	-1,6	-0,7	1,0	-1,0	-2,0	-2,6	-2,6	-2,4
Bruto schuld									
Estland	6,9	6,0	6,5	5,0	4,7	5,7	5,8	5,4	5,3
Letland	•	10,6	13,7	13,9	16,2	15,5	15,6	16,0	16,1
Litouwen	15,6	16,8	23,4	24,3	23,4	22,8	21,9	22,8	23,2
Slovenië	•	23,9	25,1	26,7	26,9	27,8	27,1	28,3	28,2
Hongarije	64,2	61,9	61,2	55,4	53,5	57,1	59,0	58,7	58,0
Polen	44,0	39,1	40,3	36,6	36,7	41,2	45,4	49,1	50,3
Slowakije	28,6	28,6	43,8	49,9	48,7	43,3	42,8	45,1	46,1
Tsjechië	12,9	13,7	14,3	18,2	25,2	28,9	37,6	40,6	42,4
Baltische Staten									
en Slovenië	16,6	16,7	19,9	20,5	20,6	20,8	20,3	21,0	21,1
CEC-4	39,0	36,6	38,7	37,1	38,3	41,6	46,0	48,7	49,6
EU-15	71,0	68,8	67,8	64,0	63,2	62,5	64,0	64,2	64,2

a. General government. De voorspellingen voor 2004 en 2005 zijn afkomstig uit de Spring forecasts 2004.

Bron: European Commission/Eurostat

Figuur 1. Begrotingstekort en bruto schuld nieuwe lidstaten^a
Procenten bbp



a. General government. Een tekort op het overheidssaldo is positief weergegeven.

Bron: tabel 1

3 De noodzaak tot begrotingsconsolidatie

Behalve de eerder gesignaleerde institutionele noodzaak tot begrotingsconsolidatie zijn er ook zwaarwegende economische redenen voor begrotingsconsolidatie. Allereerst kunnen hoge begrotingstekorten door het stimulerende effect op de binnenlandse vraag het proces van disinflatie doorkruisen. Hoewel de nieuwe lidstaten de afgelopen jaren over het geheel genomen bevredigend hebben gepresteerd op het gebied van inflatiebestrijding, dient hierbij te worden bedacht dat de huidige cijfers een wat geflatteerd beeld geven omdat in veel landen het proces van prijsliberalisatie nog niet is voltooid. Dit blijkt wel uit het feit dat gereguleerde prijzen een aandeel van 15,5 procent in de consumentenprijzen index hebben (EBRD, 2003).⁴ Inflatoire risico's zijn dus nog latent aanwezig en door het stimulerende effect van het ruime begrotingsbeleid op de binnenlandse bestedingen worden deze risico's verder vergroot. Om tegenwicht te bieden aan het prijsopdrijvende effect van een ruim begrotingsbeleid is de centrale bank genoodzaakt de rente extra hoog te houden om op geloofwaardige wijze invulling te geven aan haar mandaat. Dergelijke monetaire beleidsreacties pakken nadelig uit voor het economische inhaalproces waarin de meeste nieuwe lidstaten verwickeld zijn.⁵

Hoge tekorten op de lopende rekening vormen een tweede bijverschijnsel van het ruime begrotingsbeleid. Gezien het aanjagende effect van de lopende overheidsuitgaven op de binnenlandse bestedingen wordt de import bevorderd waardoor externe onevenwichtigheden ontstaan (de zogeheten *twin deficits*). Gevolg is dat het stimulerende effect in kleine open economieën zoals de nieuwe lidstaten als het ware 'weglekt' naar het buitenland. Hoge tekorten op de lopende rekening vormen inderdaad een actueel beleidsprobleem voor de nieuwe lidstaten. Met de uitzondering van Slovenië vertoonden alle nieuwe lidstaten in 2003 tekorten op de lopende rekening, die in het geval van Tsjechië, Hongarije en de Baltische staten de algemeen als kritisch geachte grens van 5 procent

4 Ongewogen gemiddelde voor 2003, exclusief Litouwen (geen data beschikbaar).

5 Hoewel de academische literatuur verdeeld is over het effect van begrotingstekorten op de rentestand, wordt in een aantal empirische studies (waaronder Knot, 1996) inderdaad een significant verband gevonden. Een belangrijke reden voor de uiteenlopende uitkomsten van empirische studies is wellicht dat de rentestand (zowel de beleidsrente als de lange rente) niet alleen reageert op het huidige tekort, maar ook op marktverwachtingen ten aanzien van het toekomstige tekort. Dit maakt het moeilijk om een willekeurige monetaire-beleidsreactie toe te schrijven aan het tekort in een bepaald jaar.

bbp overschreden (European Commission, 2004). Dat de nieuwe lidstaten hardnekkige tekorten vertonen, is op zichzelf niet verrassend. Dit kan worden gezien als een verschijnsel dat onlosmakelijk is verbonden met het dichten van hun inkomensachterstand op de 'oude' EU-lidstaten (reële convergentie). Het probleem is echter dat deze bestaande externe onevenwichtigheden met het ruime begrotingsbeleid van de CEC-4 verder worden vergroot (Bussière *et al.*, 2004). De tekorten op de lopende rekening scheppen een afhankelijkheid van buitenlands kapitaal, wat momenteel mede gezien de optimistische marktverwachtingen over euro-introductie geen problemen oplevert. Toch is deze situatie niet zonder risico's (Begg *et al.*, 2002). Het gevaar bestaat dat de kapitaalinstroom plotseling omslaat in een uitstroom als de vooruitzichten op snelle euro-invoering onverhoopt niet uitkomen, bijvoorbeeld wanneer de nieuwe lidstaten er niet in slagen tijdig aan de budgettaire vereisten uit het Verdrag van Maastricht te voldoen.

Een derde reden voor aanspanning van de begrotingsdiscipline in de CEC-4 is dat voortzetting van het huidige beleid tot een snelle stijging van de nu nog lage staatsschuld leidt en voor financieringsproblemen kan zorgen bij een plotselinge terugval van de groei. Hoge tekorten in tijden van economische voorspoed beperken immers de inzetbaarheid van de begroting om groeivertragingen op te vangen. Indien de conjuncturele voorspoed niet genoeg wordt gebruikt voor verbetering van de onderliggende begrotingspositie dan zijn bij een terugval bezuinigingen noodzakelijk, wat de groeivertraging alleen maar scherper maakt. Het belang daarvan is extra groot gezien de extra budgettaire lasten waarmee deze landen in de nabije (NATO- en EU-toetreding; zie ook paragraaf 5) en verre toekomst (vergrijzing) te maken zullen krijgen. Kortom, om de extra uitgaven op deze terreinen te accommoderen, is begrotingsconsolidatie noodzakelijk.

4 Begrotingsinkomsten

Afgaande op het hoge aandeel van de overheidsinkomsten in hun bbp kennen de CEC-4 relatief grote overheden. Met een gemiddelde van ruim 45 procent bbp doet het aandeel van de overheidsinkomsten in de CEC-4 weinig onder voor de huidige EU-lidstaten (ca. 47 procent bbp). Dit is een opmerkelijk gegeven, gezien de grote inkomensachterstand die deze landen hebben op de huidige lidstaten. Volgens de wet van Wagner geldt een positief verband tussen inkomensniveau en overheidsinkomsten (en -uitgaven), omdat de vraag naar bepaalde 'luxe' publieke goederen (gezondheidszorg, onderwijs, pensioenen) een hoge inkomenselasticiteit (>1) kent.⁶ Deze uitkomst houdt wellicht verband met het socialistische verleden van deze landen, waarin de genoemde goederen hoog in het vaandel stonden.

De relatief hoge overheidsinkomsten in de CEC-4 zijn op zichzelf gezien al een teken dat de ruimte beperkt is om de begrotingstekorten met verdere belastingverhogingen weg te werken. Dit beeld wordt verder bevestigd wanneer de individuele belastingbronnen worden nagelopen. Ten eerste is de belasting op kapitaal het meest vatbaar voor belastingconcurrentie. De gestage daling van de vennootschapsbelastingtarieven die zich in de jaren negentig in de gehele regio heeft voorgedaan, kan als een indicatie in deze richting worden beschouwd. Hoewel nog steeds behoorlijke verschillen tussen de nieuwe lidstaten bestaan⁷, lijkt de belastingconcurrentie om kapitaal recentelijk toe te nemen. Tegen de achtergrond van de groeivertraging in de EU en aflopende privatiseringsprocessen zijn buitenlandse directe investeringen schaarser geworden en hebben alle CEC-4 in de afgelopen maanden (daartoe geprikkeld door Slowakije) ambitieuze verlagingen van de vennootschapsbelasting afgekondigd.

6 Zie ook European Commission (2002), 138-139.

7 Ter illustratie: de vennootschapsbelasting is met 18% het laagst in Hongarije, tegen 31% in Tsjechië.

De afnemende belastinginkomsten op kapitaal scheppen een toenemende budgettaire afhankelijkheid van belastinginkomsten die op minder mobiele productiefactoren wordt geheven. De belasting op arbeid is dan ook verhoudingsgewijs hoog in de CEC-4. Dit komt niet zozeer tot uiting in het aandeel inkomstenbelasting in het bbp, alswel in de zeer hoge socialezekerheidsbijdragen (die ca. 41 tot 50 procent van het brutosalaris bedragen).⁸ De hoge socialezekerheidsbijdragen verschuiven de lasten naar de werkgevers. Dit remt de vraag naar arbeid en is voor een aantal landen een van de verklarende factoren voor de hoge structurele werkloosheid. Overigens valt voor de toekomst te verwachten dat de mobiliteit van arbeid toeneemt, waarmee de mogelijkheden verminderen om de lage belasting van kapitaal te compenseren door een hoge belasting van arbeid. Immers, het grote welvaartsverschil tussen de huidige EU-leden en de nieuwe lidstaten geeft Oost-Europese werknemers een sterke prikkel om in de rijkere lidstaten aan de slag te gaan wanneer EU-toetreding daartoe uiteindelijk de (legale) mogelijkheden creëert.⁹

Tegen deze achtergrond is het niet verwonderlijk dat de overheden van de CEC-4 de afgelopen jaren hebben geprobeerd het aandeel van indirecte belastingen (vooral accijnzen en BTW) te verhogen. De indirecte-belastingstelsels van de CEC-4 zijn al voor een belangrijk deel aangepast aan de standaarden van de EU die minimumnormen voorschrijven voor tarieven en de breedte van de grondslag. Hoewel de CEC-4 voor het merendeel een standaard BTW-tarief kennen dat hoger ligt dan het EU-gemiddelde van 19,7 procent, valt er toch nog een bescheiden winst te behalen door de toepassing van de EU-minimumnormen uit te breiden naar politiek gevoelige goederen als energie, brandstoffen en rookwaar. Backé schat dat de nieuwe lidstaten hierdoor gemiddeld ca. 0,5 procent bbp aan extra belastinginkomsten kunnen genereren.¹⁰

5 Overheidsuitgaven

Gezien de beperkte mogelijkheden om begrotingsconsolidatie te bewerkstelligen met een verhoging van belastinginkomsten, komt de aanpassingslast aan de uitgavenzijde te liggen. Dit is ook wat in de praktijk kan worden waargenomen: het leeuwendeel van de voorgenomen begrotingsaanpassingen in de CEC-4 bestaat uit uitgavenreducties. De noodzaak daartoe is extra groot omdat het EU-toetredingsproces per saldo gepaard gaat met additionele druk op de begroting¹¹, dit ondanks het feit dat de nieuwe lidstaten voorlopig netto-ontvangers van EU-gelden zullen zijn. Volledigheidshalve dient te worden toegevoegd dat tegenover deze extra lasten ook positieve effecten staan, maar daarvan zijn omvang en timing moeilijker te schatten (bijvoorbeeld dalende rentespreads dankzij de vooruitzichten op euro-introductie).

Een belangrijke kostenpost is de bijdrage aan het budget van de Europese Unie van ca. 1 procent bruto nationaal inkomen (al geldt tot 2006 een compensatieregeling om te voorkomen dat de nieuwe lidstaten hun netto-ontvangerpositie verliezen). Omdat de nieuwe lidstaten in mei 2004 zijn

8 Hoewel de hoogste marginale tarieven in de CEC-4 ongeveer net zo hoog zijn als in de huidige EU-lidstaten (oplopend tot 50% in Slovenië), zijn de inkomsten uit persoonlijke-inkomstenbelasting een stuk lager door een veelvoud aan aftrekposten en uitzonderingsbepalingen.

9 Overigens laat dit nog enige tijd op zich wachten omdat de huidige lidstaten (uit angst voor verstorende effecten op hun arbeidsmarkten in een tijd van oplopende werkloosheid) het recht hebben bedongen om tot twee jaar na uitbreiding beperkingen op te leggen aan de instroom van werknemers uit de nieuwe lidstaten (met uitzondering van Malta en Cyprus). Het overgrote deel van de huidige EU-lidstaten heeft aangegeven gebruik te zullen maken van de mogelijkheid om restricties in te voeren. Onder bepaalde voorwaarden mogen de beperkingen met nog eens vijf jaar worden verlengd.

¹⁰ Backé (2002), 10.

¹¹ Backé (2002) en Kopits en Székely (2002).

toegegetreden, worden deze verplichtingen dit jaar voor 2/3 doorberekend. Cofinanciering van gelden uit de structuur- en cohesiefondsen vormt een tweede kostenpost. Afgesproken is dat structuur- en cohesiegelden voorlopig maximaal 4 procent van het bbp van het ontvangende land mogen bedragen en dat deze grotendeels rechtstreeks naar de begroting van het ontvangende land worden overgeheveld. De ontvangende landen leveren een cofinancieringsaandeel van 25 of 50 procent voor de structuurfondsen¹² en van 15 procent voor de cohesiefondsen.¹³ Alleen voor het structuurfonds geldt het additionaliteitsprincipe, dat voorschrijft dat het niveau van publieke investeringen (inclusief menselijk kapitaal) van een lidstaat ten opzichte van een referentieperiode ten minste moet worden gehandhaafd. De omvang van deze kostenpost hangt dus mede af van nationale beleidsvoorkeuren. Handhaving van het *Acquis Communautaire* is een derde extra kostenpost, al zijn de meningen verdeeld over de omvang ervan. De milieubepalingen van het *Acquis* vormen de belangrijkste overgebleven post. Momenteel besteden de toetreders gemiddeld ca. 2 procent van hun bbp aan milieu (tegenover 1 procent in de huidige EU-lidstaten). Onzeker is of dit volstaat om te voldoen aan de milieubepalingen. Het Deense Ministerie van Milieu (DANCEE, 2001) concludeert dat dat niet het geval is, en schat dat tot 2015 jaarlijks ca. 5 à 6 procent bbp (!) nodig is om aan de standaarden te voldoen. Tot slot treedt voor de meeste nieuwe lidstaten enig verlies van belastinginkomsten op door de instelling van het gemeenschappelijke buitentarief voor import uit niet-EU-lidstaten. Dit effect wordt enigszins gecompenseerd door het optrekken van de BTW-tarieven naar de minimumstandaarden van de EU voor producten die daar nu nog buiten vallen, en de geplande uitfasering van productiesubsidies (waarbij voor de strategisch belangrijke sectoren echter veelal langdurige overgangsregelingen zijn bedongen).

De samenstelling en omvang van het uitgavenpakket van de CEC-4 geeft inderdaad aan dat er mogelijkheden bestaan om aan de uitgavenzijde substantiële besparingen te realiseren. Wanneer het uitgavenpatroon van de CEC-4 nader wordt bekeken (tabel 2), valt op dat het aandeel van de overheidsuitgaven duidelijk hoger is dan dat van de huidige ontvangers van cohesiefondsen, te weten Portugal, Spanje, Griekenland en Ierland. Voorts is de verdeling tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven ongeveer gelijk, maar de samenstelling van het pakket lopende uitgaven verschilt sterk. Zo geven de CEC-4 aanzienlijk minder uit aan ambtenarensalarissen en zijn de rentelasten dankzij een kleinere staatsschuld lager dan voor de huidige ontvangers van cohesiefondsen. Verdere besparingen op deze terreinen lijken dan ook moeilijk te realiseren, en zijn wat betreft de ambtenarensalarissen ook niet wenselijk. Gezien hun grote inkomensachterstand op de EU geldt dat laatste ook voor de publieke investeringen, die zich gemiddeld genomen in de CEC-4 op eenzelfde niveau bevinden als in de huidige ontvangers van cohesiefondsen.

¹² Het gaat hier om een viertal fondsen voor behoeftige regio's, bestaande uit de European Regional Development Funds (ERDF), het European Social Fund (ESF), het European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), en het Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIGF).

¹³ Hieruit worden projecten gefinancierd op het gebied van milieu en fysieke infrastructuur. Alleen lidstaten waarvan het bnp per capita minder dan 90% van het gemiddelde van de Unie bedraagt kwalificeren zich hiervoor. De huidige ontvangers (Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal) blijven zich overigens kwalificeren tot en met 2006.

Tabel 2. Overheidsuitgaven nieuwe lidstaten (1998-2001)^a

Procenten bbp

	Ont- vangsten	Uitgaven		Uitgaven aan goederen en diensten					Rente- uitgaven	Subsidies en over- drachten		Kapitaal- uitgaven
		Totaal	Lopende uitgaven				Totaal	W.v. overdrachten aan non-profit en huishoudens (centrale overheid)				
				Totaal	Lonen en salarissen	Overige uitgaven						
Estland	39,8	41,0	36,9	19,4	6,8	12,6	0,4	17,1	12,7	4,1		
Letland	40,9	43,1	38,7	16,0	8,2	7,8	1,0	21,8	15,6	4,3		
Litouwen	33,0	36,3	32,8	19,1	8,8	10,2	1,5	12,2	9,7	3,6		
Slovenië	43,4	44,5	39,7	17,8	9,6	8,2	1,4	20,5	17,3	4,8		
Hongarije	49,9	55,2	48,5	16,2	9,0	7,2	7,0	23,8	15,4	6,7		
Polen	45,9	49,4	45,9	17,1	8,0	9,1	2,9	25,8	18,0	3,5		
Slowakije	38,3	42,2	36,9	11,2	6,3	4,9	3,0	22,7	19,5	5,3		
Tsjechië	41,8	45,5	39,3	8,6	3,8	4,8	1,1	29,7	19,0	6,2		
Baltische Staten en Slovenië	39,3	41,3	37,1	18,1	8,7	9,3	1,2	17,8	14,0	4,2		
CEC-4	45,1	49,0	44,2	14,6	7,1	7,5	3,3	26,0	17,9	4,8		
EU-15 ^b	46,9	49,0	45,0	20,3	10,7	9,6	4,7	18,3	-	4,0		
Cohesielanden ^b	40,1	42,5	37,3	16,7	11,3	5,4	5,3	13,7	-	5,2		

a. General government. De landengroepen Baltische Staten en Slovenië en CEC-4 zijn berekend met behulp van purchasing power parities.

b. 1997-2000.

Bron: European Commission/Eurostat, IMF

Het meest opvallende verschil is dat de nieuwe lidstaten een veel groter percentage van hun bbp aan inkomensoverdrachten aan bedrijven en aan huishoudens besteden (26 versus 13,7 procent bbp). Dit aandeel ligt voor de CEC-4 zelfs hoger dan in de huidige EU-lidstaten (18,3 procent bbp). De samenstelling van deze post is in de afgelopen jaren aanmerkelijk veranderd: terwijl de inkomensoverdrachten aan bedrijven (waaronder productiesubsidies, belastingfaciliteiten en 'zachte' overheids-garanties) sinds het begin van het transitieproces fors zijn teruggebracht, hebben de inkomensoverdrachten aan huishoudens (met name uitgaven aan sociale zekerheid en pensioenen) juist een hoge vlucht genomen. De snelle stijging die deze uitgavencategorie aan het begin van het transitieproces vertoonde, was aanvankelijk ingegeven door de begrijpelijke wens om de sociale gevolgen van de transitie te verzachten en politiek draagvlak te creëren voor de (vaak pijnlijke) beleidshervormingen. Deze uitgaven zijn vervolgens op een hoog niveau gestabiliseerd, ondanks het feit dat de meeste toetreders een aantal jaren van forse economische groei hebben doorgemaakt en het oorspronkelijke welvaartsniveau van vóór de transitie in de regel is geëvenaard. De dynamiek van deze inkomensoverdrachten aan huishoudens hangt mede samen met het zogenoemde 'mandatory' karakter van deze uitgaven: het uitkeringsrecht is gebaseerd op vastomlijnde kwalificatiecriteria voor de gebruiker, waarmee de omvang van deze uitgaven zich buiten de directe invloedssfeer van de overheid bevindt. De generositeit van de voorzieningen en het hoge aantal uitkeringsgerechtigden (onder andere door de hoge structurele werkloosheid in de CEC-4, en de nu nog lage pensioengerechtigde leeftijd; zie de recente Pre-accession Economic Programs; PEPs) vormen belangrijke verklaringen voor de aanhoudend hoge sociale uitgaven. De omvang van deze uitgavencategorie vormt dan ook een serieus beletsel voor de CEC-4 om op korte termijn te voldoen aan de Maastrichtse tekortnorm.

Binnen de post inkomensoverdrachten valt een bescheiden winst te boeken door de resterende productiesubsidies aan bedrijven uit te faseren (wat deel uitmaakte van het toetredingsproces). De omvang van dit effect varieert sterk per land, afhankelijk van het economische gewicht van nog niet geherstructureerde sectoren. Kopits en Székely schatten dat dit effect varieert van 1 procent bbp voor Tsjechië en Slovenië tot 2 procent bbp voor Polen, dat op dit terrein nog het meeste werk heeft te verzetten.¹⁴ Wat betreft de inkomensoverdrachten aan huishoudens constateert een aantal internationale instellingen (zie bijvoorbeeld Wereldbankrapporten over Slowakije en Hongarije) dat de effectiviteit en de efficiëntie waarmee deze middelen worden ingezet te wensen overlaat. De sociale uitgaven zijn vaak weinig specifiek gericht op kwetsbare groepen, waardoor ook niet-behoefenden aanspraak kunnen maken op inkomensoverdrachten (Fox, 2003). Dit geeft aan dat er ruimte is om met minder middelen een zelfde resultaat te bereiken.

6 Strategieën voor begrotingsconsolidatie

Met een duidelijke institutionele (en economische) noodzaak tot begrotingsconsolidatie rijst de vraag hoe de CEC-4 daaraan invulling kunnen geven zonder de vooruitzichten op reële convergentie al te zeer te schaden. De timing van de consolidatiemaatregelen in relatie tot de plannen voor deelname aan de EMU is daarbij een eerste belangrijk aspect. Een aantal toetredende lidstaten maakt er geen geheim van het proces van monetaire integratie zo snel mogelijk te willen starten en afsluiten. De ambitie om spoedig de euro in te voeren betekent dat de betreffende landen snel zullen gaan deelnemen aan het Exchange Rate Mechanism (ERM) II.¹⁵ Als vast, maar aanpasbaar wisselkoersarrangement kent ERM II ook de nodige kwetsbaarheden. Deze risico's gelden *a fortiori* voor de lidstaten die een publiek aangekondigd streven naar een snelle euro-invoering combineren met een zware (budgettaire) aanpassingslast. Met een dergelijke strategie worden marktverwachtingen gecreëerd dat de duur van deelname aan het ERM II beperkt blijft tot het verplichte minimum van twee jaar en dat het wisselkoersrisico in de aanloop naar de euro beperkt is. Op deze manier wordt de instroom van volatiele vormen van kortlopend kapitaal bevorderd. Indien de verwachtingen over snelle euro-invoering onverhoopt niet dreigen uit te komen (bijvoorbeeld omdat het tempo van budgettaire consolidatie tekort schiet om snelle EMU-deelname mogelijk te maken) bestaat het gevaar van een abrupte omslag op de kapitaalrekening. Kortom, het expliciete streven naar snelle EMU-deelname betekent voor landen met grote begrotingsonevenwichtigheden een extra risico van speculatieve aanvallen met potentieel hoge reële kosten. Vanuit dit oogpunt valt een meer geleidelijke aanpak (eerst consolidatiemaatregelen uitvoeren alvorens aan ERM II deel te nemen) sterk te prefereren (Verkaart en Dijkman, 2004).

Op lange termijn is het effect van begrotingsconsolidatie op de groei in belangrijke mate afhankelijk van de gebieden waar de besparingen worden gerealiseerd. Dit blijkt wel uit een groeiend aantal studies dat in het afgelopen decennium is gedaan naar groeipatronen en groeiverschillen

¹⁴ Maar omdat voor de belangrijkste sectoren overgangsregelingen zijn bedongen tot 2007-2008, ligt het niet voor de hand dat deze besparing de komende jaren al ten volle kan worden gerealiseerd. Zie Kopits en Székely (2002), 22.

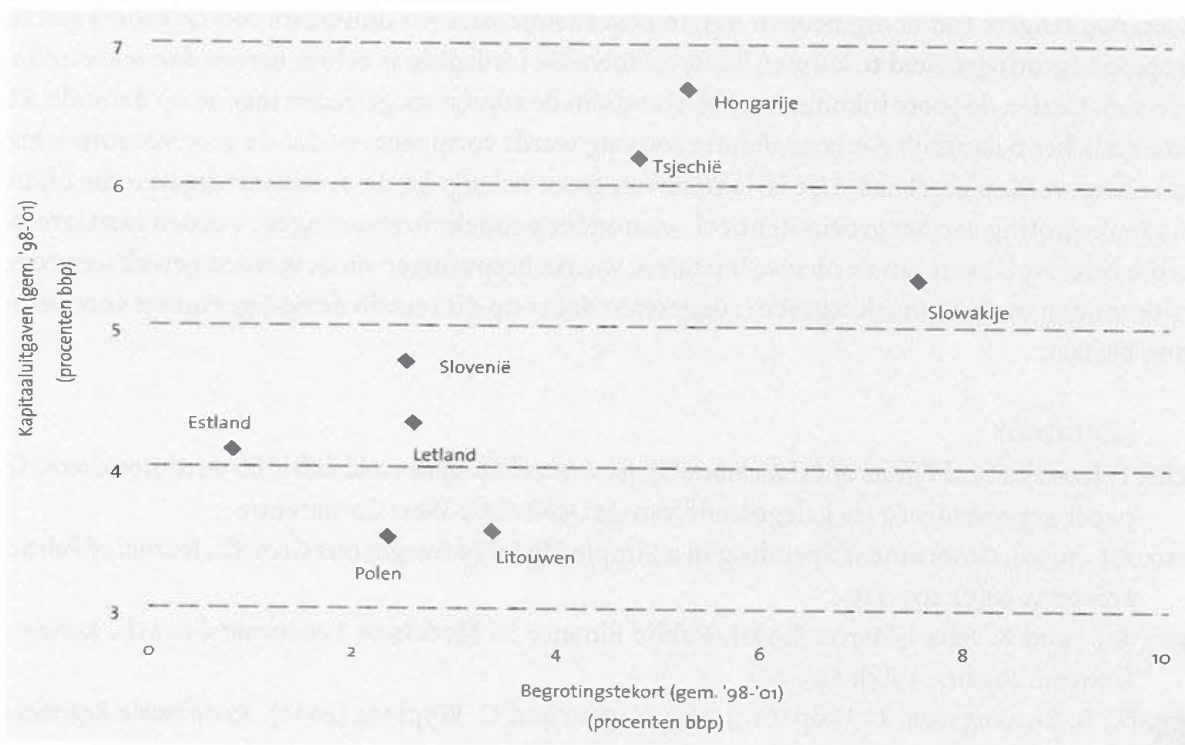
¹⁵ Om te mogen toetreden tot EMU en de euro in te voeren moeten de nieuwe lidstaten duurzaam voldoen aan de vijf Maastricht-criteria, waaronder het wisselkoerscriterium. Dit betekent onder andere dat een land gedurende minimaal twee jaar zonder grote wisselkoersspanningen moet deelnemen aan het ERM II, dat voorziet in een wisselkoerskoppeling aan de euro met een standaard fluctuatiband van vijftien procent aan weerszijden van de spilkoers. Om aan het wisselkoerscriterium te voldoen, moet de wisselkoers gedurende de laatste twee jaar van deelname dicht bij de spilkoers blijven. Het volledige gebruik van de fluctuatiband is dus niet toegestaan, net zo min als excessief gebruik van het rente-instrument of van interventies op de valutamarkt om de wisselkoers te stabiliseren.

tussen landen. Een uitkomst van veel studies is dat publiek kapitaal van cruciaal belang is voor de accumulatie van privaat kapitaal en (uiteindelijk) de economische groei. Hierbij valt te denken aan Barro (1990) en Barro en Sala-i-Martin (1992), die binnen het raamwerk van de endogene groeitheorie de productieve activiteiten van de overheid modelleren als een afzonderlijke productiefactor in de productiefunctie. Het belang van publiek kapitaal voor het proces van economische groei wordt ook door de nodige empirische studies erkend. Zo vinden Kneller *et al.* (1999) op basis van een empirisch onderzoek in 22 OECD-landen over de periode 1970 – 1995 dat tekortreducties over het algemeen het meest contractionair uitpakken wanneer deze worden gerealiseerd door te snijden in de publieke investeringen (brede definitie, inclusief onderwijs), of door verhoging van (distortionaire) belastingen. Daarentegen hebben aanpassingen bestaande uit rationalisering van het ambtenaren-apparaat, terugdringen van prijssubsidies, het stroomlijnen van inkomensoverdrachten en verbreding van de belastinggrondslag juist een stimulerend effect op de economie.

Hoewel bij dit onderzoek de kanttekening kan worden geplaatst dat Kneller *et al.* geen aandacht besteden aan de kwaliteit van afzonderlijke publieke investeringsprojecten (dat wil zeggen, de bijdrage die deze aan de groei leveren), is de beleidsboodschap voor de nieuwe lidstaten helder: het handhaven van publieke investeringen is een *sine qua non* voor een voorspoedig reëel convergentieproces. Dit beleidsadvies wordt in de praktijk echter maar gedeeltelijk ter harte genomen. Hoewel de nieuwe lidstaten met de beste begrotingscijfers (de Baltische staten en Slovenië) over het algemeen minder uitgeven aan inkomensoverdrachten, kennen zij gemiddeld ook lagere kapitaaluitgaven (als aandeel van het bbp) dan de landen waar het budgettaire-consolidatieproces minder ver is gevorderd (zie figuur 2). Kennelijk is het in deze landen niet gelukt om in het consolidatieproces de kapitaaluitgaven te sparen. Bovendien wijzen de consolidatieplannen van Hongarije, Polen en Slowakije in dezelfde richting.¹⁶ Besparingen worden mede gerealiseerd door fors te snijden in de kapitaaluitgaven, die in het geval van Polen en Slowakije zelfs worden gereduceerd tot een niveau dat ernstige vragen oproept over hun mogelijkheden hun inkomensachterstand in te lopen; beide landen plannen een reductie tot minder dan de helft van het niveau van de huidige ontvangers van cohesiefondsen (2,5 procent bbp voor Polen, 2,2 procent voor Slowakije).

¹⁶ Tsjechië, dat (gezien het lagere ambitieniveau voor EMU-deelname) een zeer gradueel budgettair aanpassingspad heeft uitgestippeld (4% tekort in 2006) heeft in de meest recente PEP uitdrukkelijk aangegeven de kapitaaluitgaven te willen sparen.

Figuur 2. Begrotingstekorten en kapitaaluitgaven nieuwe lidstaten



Bron: European Commission/Eurostat, IMF

Tegen deze achtergrond ontstaat dan ook de vraag hoe de publieke investeringen in de CEC-4 kunnen worden gewaarborgd. Bezuinigingen op de kapitaaluitgaven kunnen worden voorkomen door in de budgettaire beleidskaders expliciet reële uitgavenplafonds op te nemen voor alle categorieën lopende uitgaven, maar met speciale nadruk op de inkomensoverdrachten. Door de inkomensoverdrachten in reële termen constant te houden worden de CEC-4 gedwongen in te grijpen in de (ruime) kwalificatiecriteria voor sociale zekerheid. Door economische groei ontstaat vervolgens ruimte om de begroting te consolideren zonder de snijden in de publieke investeringen. Daarnaast kan ook Europa een belangrijke bijdrage leveren aan de kwaliteit van de budgettaire aanpassing in de CEC-4. Net als de huidige EU-lidstaten worden de nieuwe lidstaten vanaf het moment van toetreding onderworpen aan het Europese stelsel van budgettaire surveillance. Hoewel daarin de nadruk ligt op de kwantitatieve aspecten van het begrotingsbeleid (omvang tekort, dynamiek staatsschuld) zou de Europese Commissie (bijvoorbeeld in de zogeheten Broad Economic Policy Guidelines) uitgebreider kunnen stilstaan bij de samenstelling van de overheidsuitgaven. Ook zou Europa de doelstelling van begrotingsevenwicht op middellange termijn uit het Stabiliteits- en Groeipact, en het aanpassingspad daar naartoe, voor de nieuwe lidstaten wat soepeler kunnen hanteren om zo te voorkomen dat zij worden aangemoedigd tot overhaaste begrotingsconsolidatie.

7 Conclusie

De vier grootste nieuwe lidstaten van de Europese Unie kampen met een grote budgettaire uitdaging. De oplopende begrotingstekorten die deze landen in de afgelopen jaren vertoonden, hangen vooral samen met de snelle groei van de inkomensoverdrachten aan huishoudens. Ondanks over het geheel genomen conjunctureel gunstige omstandigheden heeft deze uitgavencategorie in de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. De dynamiek van de inkomensoverdrachten vormt eveneens een belangrijke verklaring voor het moeizame verloop van het budgettaire consolidatie-

proces in de CEC-4. Gezien de omvang van de begrotingsproblematiek is het waarschijnlijk dat deze landen nog langere tijd nodig hebben om hun overheidsfinanciën duurzaam aan de kaders van het Europese begrotingsbeleid te kunnen laten voldoen. De uitdaging is echter breder dan tekortreductie *an sich*. Gezien de grote inkomensachterstand van de zojuist toegetreden landen op de 'oude' EU-lidstaten is het belangrijk dat consolidatie zodanig wordt vormgegeven dat de groeivoorzichten niet te zeer worden geschaad. Het is daarom van groot belang dat de overheidsuitgaven die bijdragen aan vergroting van het groeipotentieel, waaronder publieke investeringen, worden gespaard. De recente beleidsplannen van de nieuwe lidstaten, waarin besparingen mede worden gerealiseerd door fors te snijden in de kapitaaluitgaven, suggereren dat er op dit terrein de nodige ruimte voor verbetering bestaat.

Literatuur

- Backé, P. (2002), *Fiscal Effects of EU Membership for Central European and Baltic EU Accession Countries*, paper gepresenteerd ter gelegenheid van de OeNB East-West Conferentie
- Barro, R.J. (1990), Government Spending in a Simple Model of Exogenous Growth, *Journal of Political Economy*, 98(5), 103-125
- Barro, R.J., and X. Sala-i-Martin (1992), Public Finance in Models of Economic Growth, *Review of Economic Studies*, 59(4), 645-661
- Begg, D., B. Eichengreen, L. Halpern, J. von Hagen, and C. Wyplosz (2002), *Sustainable Regimes of Capital Movements in Accession Countries*, CEPR Policy Paper No. 10, London: CEPR
- Bussière, M., M. Fratzscher, and G.J. Müller (2004), *Current Account Dynamics in OECD and EU Acceding Countries – An Intertemporal Approach*, ECB Working Paper Series No. 311, Frankfurt: ECB
- DANCEE (2001), *The Environmental Challenge of EU Enlargement in Central and Eastern Europe*, Copenhagen: DANCEE
- EBRD (2003), *Transition Report 2003*, London: EBRD
- European Commission (2002), *Public Finances in EMU 2002*, Report of the Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussel: European Commission
- European Commission (2004), *Economic Forecasts. Spring 2004*, Brussel: European Commission (europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2004/ee2004en.pdf)
- Fox, L. (2003), *Safety Nets in Transition Economies. A Primer*, Social Protection Discussion Paper Series No. 0306, Washington DC: World Bank
- Kneller, R., M. Bleany, and N. Gemmel (1999), Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries, *Journal of Public Economics*, 74(2), 171-190
- Knot, K.H.W. (1996), *Fiscal Policy and Interest Rates in the European Union*, Cheltenham: Edward Elgar
- Kopits, G., and I. Székely (2002), *Fiscal Policy Challenges of EU Accession for Central European Accession Countries*, paper gepresenteerd ter gelegenheid van de OeNB East-West Conferentie
- Verkaart, S.A.M., en M.H.J.A. Dijkman (2004), ERM II: Wachtkamer of oefenruimte?, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4426), 87-89

Administratieve belasting bij de politie

G.W. Brummelkamp, M. Jansen en K. van der Lee*

Samenvatting

Met regelmaat zijn klachten te horen over de bureaucratie bij de politie. De wettelijke voorgeschreven informatieverplichtingen die politiekorpsen hebben ten aanzien van beheerders en het openbaar ministerie zijn omvangrijk. De tijd die omgaat met het nakomen van deze verplichtingen is belastend, terwijl de toegevoegde waarde vaak beperkt wordt geacht. De totale omvang van deze belasting is onbekend. Recent Interdepartementaal Beleidsonderzoek wijst uit dat jaarlijks al 1.300 voltijdbanen besteed worden aan het nakomen van informatieverplichtingen die voortkomen uit elf van de ruim 600 politietaken.

Trefwoorden:

politie, administratieve lasten, Interdepartementaal Beleidsonderzoek

1 Inleiding

Het kabinet-Balkenende II stelt in haar beleidsplan dat het wezenlijk is dat Nederland veiliger wordt. In dit kader benadrukt zij onder andere dat de prestaties in de veiligheidsketen moeten worden verbeterd. Met name van de politie wordt een doelmatiger en adequater optreden verwacht. Het kabinet staat hierin bepaald niet alleen, politiekorpsen zeggen zelf ook dat het efficiënter kan. In de afgelopen jaren is herhaaldelijk aangegeven dat de politie omkomt in het papierwerk en dat een overvloed aan gedetailleerde regels beslag legt op een groot deel van de politiecapaciteit. Door omvangrijke administraties en procedures wordt veel tijd doorgebracht achter het bureau in plaats van op straat.

Om een beter beeld te krijgen van de administratieve belasting bij de politie en de mogelijkheden om deze te verlichten is in 2003 een Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) uitgevoerd.¹ Met het onderzoek is de administratieve belasting van een aantal politietaken in beeld gebracht, dat wil zeggen dat is nagegaan hoeveel tijd de politie besteedt aan het nakomen van informatieverplichtingen. Onderzocht is hoeveel tijd omgaat in het verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking te stellen van informatie. Naar aanleiding van het onderzoek zijn mogelijkheden aan het licht gekomen om deze lasten te verlichten zonder afbreuk te doen aan de transparantie en controleerbaarheid. In januari 2004 zijn de bevindingen, vergezeld van een kabinetsstandpunt, aan de Tweede Kamer gepresenteerd.²

Dit artikel brengt in paragraaf 2 de omvang van de administratieve lasten van de politie in beeld. Paragraaf 3 gaat in op de vraag waaruit die lasten precies bestaan. In paragraaf 4 wordt onderzocht welke mogelijkheden ter vermindering van de administratieve lasten er bestaan. Paragraaf 5 beziet de mogelijke omvang van deze lastenverlichting. In paragraaf 6 worden enkele conclusies getrokken.

* Guido Brummelkamp en Milan Jansen zijn als onderzoeker werkzaam bij Onderzoeksbureau EIM, Karin van der Lee is werkzaam bij het Ministerie van Financiën. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

1 Werkgroep Doorlichting regelgeving executieve politietaken (2004).

2 Tweede Kamer (2003-2004).

2 De omvang van de lasten

Vanwege de breedte van het politiewerk en de veelheid aan regels die er betrekking op hebben, heeft het onderzoek zich moeten concentreren op een beperkt aantal regels. Van de ruim 600 regels die van toepassing zijn op het politiewerk zijn er 23 onderzocht. Van 11 daarvan is de administratieve belasting gekwantificeerd. Tabel 1 geeft een overzicht van deze 11 politietaken en van de tijd die de Nederlandse politie (25 korpsen; dus exclusief KLPD) besteedt aan het voldoen aan de bijhorende informatieverplichtingen.

Tabel 1. Administratieve belasting van 11 politietaken

Politietak	Administratieve belasting per jaar in fte ¹	Administratieve belasting per casus in minuten (gemiddelde)
<i>Opsporing</i>		
1. Onderzoek telecommunicatie	465	193
2. Inzet technische hulpmiddelen	6	
observatieverzoek		204
direct af luisteren		1.190
3. Uitvoeren DNA-onderzoek	7	
sporenonderzoek		101
DNA-onderzoek		234
4. Inbeslagname	27	90
<i>Basispolitiezorg</i>		
5. Verbaliseren wegens rijden onder invloed indien kan worden volstaan met een transactie bij ernstiger overtredingen	52	60 110 - 116
6. Verbaliseren minderjarigen delict van geringe ernst	185	113
HALT-verwijzing		179
Misdrijf PV		426
7. Aanbieden van politietransactie (bij winkeldiefstal of verduistering)	6	96
8. Assistentie bij verkeersongevallen	108	38
<i>Bedrijfsvoering</i>		
9. Taken die verband houden met de Arbeidstijdenwet	362	14
10. Taken die verband houden met privacywetgeving	8	
inzageverzoek		275
autorisatie binnen korpsen		25
autorisatie tussen korpsen		38
11. Klachtenbehandeling	52	
informele behandeling		394
formele behandeling		2.380
Totaal	1.278	

¹ Full time equivalent = voltijdbaan.

Bron: EIM

Zoals uit tabel 1 naar voren komt, gaan er per jaar bijna 1.300 voltijdbanen op aan het nakomen van informatieverplichtingen die voortkomen uit de 11 onderscheiden politietaken. Deze 1.300 banen vormen 3 à 4 procent van de totale politiecapaciteit. Een percentage dat hoger zal zijn indien de administratieve lasten van *alle* politietaken zouden worden berekend.

3 Waar zit de administratieve belasting precies in?

De informatieverplichtingen die voortkomen uit de onderscheiden taakvelden opsporing, basispolitiezorg en beheer gelden ten aanzien van het justitiële gezag (OM), het beheer (uitgeoefend door burgemeesters en het Ministerie van Binnenlandse Zaken) en een aantal overige externe instellingen (bijvoorbeeld bureau HALT). In het vervolg wordt onderscheid gemaakt tussen informatieverplichtingen ten behoeve van gezag, beheer en overige externe instellingen.

Informatieverplichtingen ten behoeve van de gezagsfunctie van het OM

Het grootste deel van de administratieve belasting die in het onderzoek is gevonden, heeft betrekking op het informeren van het OM. Ten behoeve van de uitoefening van haar gezagsfunctie wordt het OM door de politie voorzien van zowel algemene korpsinformatie als van informatie over afzonderlijke opsporingsonderzoeken. Vooral de informatieverplichtingen die gelden ten aanzien van het strafrechtelijk onderzoek zijn omvangrijk. Naarmate de opsporingsmethoden dieper ingrijpen in de privacy, gelden strengere eisen voor de controleerbaarheid. Het contact tussen rechercheurs en Officier van Justitie is frequent en wordt grotendeels schriftelijk vastgelegd. In de praktijk van het opsporingswerk betekent dit dat concessies moeten worden gedaan aan de efficiency en doelmatigheid van het opsporingswerk. De informatieverplichtingen die voortkomen uit het gebruik van bijzondere opsporingsmethodes leiden in een zaak met meerdere verdachten al snel tot metersdikke dossiers. Een methode die zeer belastend is, is de telefoontap. De tijd die met het informeren van de officier gemoeid is kan per getapt telefoonnummer oplopen tot enkele uren. Vanwege de frequentie waarmee deze methode wordt ingezet belooft de totale administratieve belasting van deze taak ongeveer 465 fte per jaar. De administratieve belasting die uitgaat van de andere onderzochte opsporingsmethoden, bijvoorbeeld het observatieverzoek, is weliswaar lager, maar kan per casus flink oplopen. Bij de inzet van af luisterapparatuur ter plaatse kan de tijd die het kost om informatieverplichtingen na te komen zelfs oplopen tot enkele dagen. Een andere belastende taak is het DNA-onderzoek. Omdat voor dit type onderzoek specifiek gekwalificeerd personeel nodig is, leggen informatieverplichtingen beslag op een substantieel deel van de DNA-onderzoekscapaciteit. De 7 fte die jaarlijks gestoken moet worden in informatieverplichtingen moet daarmee worden afgezet tegen het aantal gekwalificeerde politiemensen in plaats van tegen de totale recherche of politiecapaciteit.

Informatieverplichtingen ten behoeve van het korpsbeheer

Veel informatieverplichtingen hebben behalve informeren ten behoeve van de gezagsfunctie van het OM, ook betrekking op het korpsbeheer. Ten behoeve van hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het beheer worden korpsbeheerder, regionaal college en het Ministerie van BZK geïnformeerd over onder andere zaken die de bedrijfsvoering aangaan. Behalve de informatieverplichtingen die bij wet zijn vastgelegd wordt binnen de korpsen veel aanvullende informatie ingewonnen ten behoeve van de korpsleiding. De meeste korpsen hebben een uitgebreid managementinformatiesysteem, dat gevoed moet worden met gedetailleerde informatie over onder andere de besteding van capaciteit, doorlooptijden en de aard van meldingen en zaken.

De tijd die gaat zitten in de informatieverstrekking ten behoeve van het beheer en de korpsleiding wordt voornamelijk bepaald door de frequentie waarmee gerapporteerd wordt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de urenregistratie in het kader van de Arbeidstijdenwet. Deze kost de individuele politiemans hooguit enkele minuten per dag, maar vanwege de omvang waarmee dit gebeurt nemen de administratieve lasten voor het executieve politiepersoneel als geheel ongeveer 315 fte in beslag en de controle hierop door leidinggevendens circa 47 fte.

Op de werkvloer worden met name informatieverplichtingen ten behoeve van het beheer als belastend ervaren, bijvoorbeeld de registraties in het kader van de prestatiemetingen. Dit hangt niet zozeer samen met de tijd die het kostte, maar veeleer met de beoordeling van het nut ervan. Daar waar de informatieverplichtingen ten aanzien van justitie vaak als essentieel onderdeel van het strafrechtelijke onderzoek worden gezien, worden bij verplichtingen die in het teken staan van het beheer vaker vragen gesteld over de noodzaak ervan.

Informatieverplichtingen ten aanzien van overige instellingen

Veel taken die de politie uitvoert raken aan het terrein van andere instellingen, zoals gemeenten, welzijnsinstellingen en verzekeraars. Vanwege de diffuse scheiding van verantwoordelijkheden voeren politiemensen regelmatig taken uit die vallen binnen het domein van andere instellingen. Vaak omdat de politie als eerste wordt ingeroepen, maar ook omdat de politie (in tegenstelling tot veel andere instellingen) 24 uur per dag bereikbaar is. De uitvoering van deze taken brengt een administratieve belasting voor de politie met zich mee, onder andere omdat soms uitgebreid gerapporteerd moet worden aan de relevante instellingen. Voorbeelden hiervan zijn de hulp aan geestelijk gestoorden, het verbaliseren van minderjarigen en het optreden bij calamiteiten in de familiesfeer. Vergelijkbaar is de politieassistentie bij minder ernstige verkeersongevallen. De assistentie staat daar vooral in het teken van het registreren ten behoeve van verzekeringsmaatschappijen. Met 237.000 van dergelijke assistenties in 2002 liepen de administratieve lasten in dat jaar op tot 94 fte.

4 Mogelijkheden om de administratieve lasten te verminderen

Hoewel het zich heeft moeten beperken tot een deel van het aantal politietaken is wel duidelijk geworden dat de administratieve belasting aandacht verdient. Niet alleen vanwege de behoefte aan meer blauw op straat ~~maar vooral~~ ook vanwege de klachten van politiemensen over de hoeveelheid papierwerk. Uit het Interdepartementaal Beleidsonderzoek is naar voren gekomen dat er reeds initiatieven zijn genomen om de administratieve lastendruk te verminderen. Het onderzoek levert verschillende handvatten op ~~voor aanvullende~~ maatregelen ter verdere vermindering van die lasten. In de eerste plaats is gebleken dat er grote verschillen tussen korpsen bestaan in de mate van belasting. Hieruit blijkt dat korpsen niet altijd even efficiënt invulling geven aan informatieverplichtingen. Ten tweede zijn lastenverminderingen mogelijk door het aanpassen van verantwoordelijkheden en taken, dit verlangt in veel gevallen wel een wijziging van wetgeving.

Reductie van lasten via een efficiëntere uitvoering van verplichtingen

De tijd die het kost om informatieverplichtingen na te komen kan per korps sterk verschillen. Dit is opvallend, omdat de regelingen die aan de taken ten grondslag liggen voor alle korpsen hetzelfde zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de procedures die gevolgd moeten worden bij sporenonderzoek en de aanpak die geldt ten aanzien van rijden onder invloed. Voor de gevonden verschillen in tijdbesteding tussen korpsen bestaan verschillende verklaringen:

Beleid en prioriteitsvorming binnen korpsen: naast de aanpak zoals die wettelijk is voorgeschreven, is bij veel korpsen vooral ook regionaal beleid richtinggevend voor de vormgeving van de politiezorg en de daaruit voortkomende tijdsbelasting. Dit geldt bijvoorbeeld bij het verbaliseren van minderjarigen waarbij het niet alleen gaat op het opleggen van een sanctie, maar vooral ook om de opvoedende werking. De extra dimensie die deze aanpak heeft, wordt door korpsen verschillend ingevuld. Soms bestaan daardoor grote verschillen in de tijd die wordt besteed aan registratie, verslaglegging en overleg met ouders, maatschappelijke instellingen (zoals de HALT-bureaus) en het Openbaar Ministerie.

Richtlijnen van het parket: er bestaan tussen parketten verschillen in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan controle en sturing van researchewerk. Dit werkt op onderdelen door in de administratieve belasting van de recherche. Zo dient bij het ene parket de aanvraag voor strafrechtelijk onderzoek met meer redenen te zijn omkleed dan bij het andere, hetgeen leidt tot aanzienlijke verschillen in de tijd die de rechercheur nodig heeft om een verzoek voor de toepassing van een bijzondere opsporingsmethode op te stellen. Ook verschillen per parket het aantal aan te leveren kopieën van het strafdossier.

Taakverdeling tussen executief en administratief personeel: niet alle korpsen delen op dezelfde wijze taken toe aan administratief personeel en executief personeel. Daar waar het ene korps de handelingen die voortvloeien uit bijvoorbeeld het verbaliseren van rijden onder invloed overlaat aan executief personeel, laat het andere korps de zuiver administratieve handelingen over aan (goedkoper) administratief personeel. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het natrekken van persoonsgegevens in het politieregister.

Specialisatie: door bepaalde administratieve handelingen over te laten aan personeel dat daarin gespecialiseerd is, kunnen procedures sneller worden uitgevoerd. Enkele korpsen kennen een dergelijke specialisatie voor de aanpak van jeugddelinquentie en de inzet van bepaalde opsporingsmethoden. Het voordeel is dat de betrokken gespecialiseerde politiemans precies weet welk formulier moet worden ingevuld en welke aspecten in de verslaglegging meer of minder aandacht behoeven.

Automatisering: niet elk korps heeft dezelfde vorderingen gemaakt met automatisering. Hierdoor bestaan ertussen korpsen soms grote verschillen in de tijd die het kost om met databestanden te werken. In voorkomende gevallen kost het starten van applicaties meer tijd dan het feitelijke opvragen of registreren van informatie.

Gebruikersvriendelijkheid van formulieren: tussen korpsen bestaan verschillen in de gebruikersvriendelijkheid van (gedigitaliseerde) formulieren waarmee informatie wordt uitgewisseld. Een voorbeeld hiervan is het formulier dat moet worden ingevuld wanneer een rijbewijs moet worden ingevorderd wegens rijden onder invloed. Daar waar bij het ene korps kan worden volstaan met een korte aanvulling op het standaard proces-verbaal, moet in andere korpsen naast het proces-verbaal een apart formulier worden aangemaakt en ingevuld.

De verschillen tussen korpsen bieden mogelijkheden om binnen de kaders van de bestaande regelgeving te zoeken naar manieren om de administratieve lasten terug te brengen. Door processen anders te organiseren, bijvoorbeeld door beter gebruik te maken van automatisering (elektronische aangifte en handtekening, digitaal proces-verbaal en dossier) en specialisatie, kan tijd worden bespaard zonder dat dit ten koste gaat van controleerbaarheid en transparantie van de politietaken. Ook het hanteren van 'best practices' en het onderling vergelijken van korpsen kan hier een belangrijke rol spelen. Korpsen kunnen op die manier van elkaar leren.

Reductie van lasten via veranderingen in wet- en regelgeving

De administratieve lasten van de politie kunnen ook worden verminderd door veranderingen aan te brengen in de huidige wet- en regelgeving. Ten eerste kunnen bepaalde informatieverplichtingen waarmee de politie in de huidige situatie te maken heeft, worden vereenvoudigd. Voordat dergelijke veranderingen kunnen worden aangebracht moeten in een aantal gevallen echter eerst meer fundamentele vragen worden beantwoord. Deze vragen hebben in de eerste plaats betrekking op de eisen die worden gesteld ten aanzien van de transparantie, betrouwbaarheid en controleerbaarheid van de politieactiviteiten. Op basis van deze eisen moeten politiemensen alles nauwkeurig en volgens vaste procedures documenteren en registreren, met omvangrijke administratieve lasten als gevolg. Dit ziet men heel duidelijk terug bij strafrechtelijk onderzoek. Om goed invulling te geven aan de toezichthoudende of vaak leidinggevende rol van het Openbaar Ministerie, bestaat een uitgebreid schriftelijk

berichtenverkeer. Deze schriftelijke verslaggeving neemt veruit het grootste deel van de administratieve belasting voor haar rekening. Vooral wanneer gebruik wordt gemaakt van bijzondere opsporingsmethoden, leidt het papierwerk al snel tot metersdikke dossiers. Zo moet elke toepassing van een bijzondere opsporingsmethode (bijvoorbeeld de telefoontap of DNA-onderzoek) schriftelijk worden aangevraagd bij de Officier van Justitie. Daarnaast moet de toepassing van de opsporingsmethode schriftelijk worden gedocumenteerd voor het procesdossier. De aanvragen en de verslagleggingen gebeuren veelal door de rechercheurs zelf, waardoor deze veel tijd bezig zijn met administratieve handelingen. Nagegaan moet worden of bij de verantwoording over strafrechtelijk onderzoek de schriftelijke verslaglegging kan worden beperkt, door gebruik te maken van andere verslaglegging zoals digitale verslaglegging of door meer gebruik te maken van een mini-proces-verbaal.

Ten tweede kan bij de basispolitiezorg worden overwogen of meer (relatief eenvoudige) zaken kunnen worden afgedaan via een politie- of OM-transactie. Dit vermindert de belasting van de politie. Dit vergt echter wel een verruiming van de transactievoorwaarden zoals het ophogen van de boetegrens en het uitbreiden van de transactiemogelijkheden naar meerplegers.

Reductie van administratieve lasten is tot slot ook mogelijk door een reductie van wettelijk aan de politie toebedeelde taken. Zoals eerder is aangegeven is de taakverdeling tussen politie en andere instellingen diffuus. Al geruime tijd wordt gesproken over wat wel en niet tot de (kern)taken van de politie behoort. Een voorbeeld van een taak waarvan men zich afvraagt wat de meerwaarde is van betrokkenheid van de politie, is de assistentie bij lichte verkeersongevallen (zonder lichamelijk letsel). De betrokkenheid van de politie is in veel van deze gevallen alleen van belang voor de schadeverzekeraars. Daardoor kan men zich afvragen of deze taak kan worden uitbesteed, hetzij geheel aan derden, hetzij onder regie van de politie.

5 Mogelijke omvang van lastenverlichting

In het IBO zijn mogelijkheden geïnventariseerd om de administratieve lasten te verminderen zonder afbreuk te doen aan het beheer van en gezag over de politie. Op de 11 onderzochte politietaken kunnen als gevolg van de reductievoorstellen naar schatting 291 fte van de 1.278 fte minder besteed worden aan administratieve handelingen. In de eerste plaats kunnen fte's worden vrijgespeeld door uitbesteding van politietaken aan derden, al dan niet onder regie van de politie. Daarnaast valt winst te behalen in het vereenvoudigen van formulieren en het accepteren van geluid- en beeldmateriaal bij een strafrechtelijk onderzoek zodat schriftelijke verslaglegging niet langer noodzakelijk is. In tabel 2 zijn de mogelijkheden per taak geïnventariseerd.

Tabel 2. Mogelijkheden tot administratieve lastenverlichting bij de politie

	Voorstellen vermindering administratieve lasten	Tijdwinst in fte	In % van totale belasting
<i>Opsporing</i>			
Inzet telecommunicatie & technische hulpmiddelenWet BOB	Vereenvoudigen formulieren Accepteren van geluid- en beeldmateriaal	43	9
DNA-onderzoek	Integreren formulieren afname DNA Formuleren van standaard onderzoeksvragen Introductie digitaal DNA-loket	3,7	53
Inbeslagname	Sneller vernietigen / overbrengen van zaken Opstellen richtlijnen voor inbeslagname	12	44
<i>Basispolitiezorg</i>			
Rijden onder invloed	Invoeren landelijke checklist Politie direct toegang geven tot vorderingssysteem CBR	5,1	10
Verbalisering minderjarigen	Aanpassen taakverdeling tussen welzijnsinstellingen / maatschappelijke instellingen en politie Introductie LOF-formulier	31,6	17
Politietransactie	Ter plekke afdoen transactie	1	17
Verkeersongevallen	Verlichten taak van politie bij minder ernstige verkeersongevallen	185*	171*
<i>Bedrijfsvoering en beleid</i>			
Arbeidstijdenwet	Uitzondering voor politieonderdelen	3	1
Privacywetgeving (inzage politieregisters)	Toestaan kopiëren en versturen van stukken Verbetering informatie-uitwisseling tussen korpsen	2,3	29
Klachtenregeling	Duidelijker positionering klachtencoördinator Meer klachten afdoen via bemiddeling	4,5	9
Totaal		291	23%

* De voorgestelde variant verlicht niet alleen de administratieve lasten, maar levert ook op andere vlakken capaciteitswinst op.
Bron: Werkgroep Doorlichting regelgeving executieve politietaken (2004)

6 Conclusies

Veel politiemensen brengen vanwege informatieverplichtingen veel tijd door achter hun bureau. De bijzondere rol en bevoegdheden die zij hebben, vereisen dat zij zich volledig verantwoorden over hun optreden. Zoals uit het IBO blijkt, gaat met name veel tijd zitten in het informeren van het OM over de uitvoering van opsporingsonderzoek. Wat betreft de informatieverplichtingen ten behoeve van het beheer, geldt dat deze weliswaar in tijd gemeten minder belastend zijn, maar dat er wel meer weerstand tegen bestaat. Zodra het nut van het verschaffen van informatie niet wordt ingezien, wordt het eerder als belastend ervaren.

In totaal worden bijna 1.300 voltijdbanen gestoken in het nakomen van informatieverplichtingen voor de 11 onderscheiden taken. Nogmaals wordt hierbij benadrukt dat het hier gaat om slechts 11 van de ruim 600 regels die van toepassing zijn.

Het IBO heeft ook aanknopingspunten gevonden om deze belasting met een kwart te beperken, waarmee per jaar bijna 300 fte kunnen worden vrijgespeeld. In de eerste plaats bieden de soms grote verschillen in tijdsbelasting tussen korpsen aanknopingspunten voor verbetering. Het gegeven dat het ene korps aanzienlijk meer tijd besteedt aan het verbaliseren van bijvoorbeeld 'rijden onder invloed' dan het andere korps, biedt perspectieven voor tijdwinst. Ten tweede verdient de informatievoorziening van het OM aandacht. De prioriteit van controleerbaarheid heeft de aandacht voor efficiency hier

en daar teveel veronachtzaamd. Ten aanzien van bepaalde wetgeving en richtlijnen verdient het aanbeveling om te zoeken naar verbeteringen in de efficiency zonder afbreuk te doen aan de controleerbaarheid. Dit kan onder andere worden bereikt door wet- en regelgeving te vereenvoudigen danwel door toe te staan dat bepaalde overtredingen op een andere manier worden afgedaan. Ten slotte kan in het kader van de administratieve lastenverlichting nagegaan worden of taken kunnen worden uitbesteed. Het gaat om de uitvoering van taken waarbij de betrokkenheid van de politie weinig meerwaarde heeft.

Literatuur

- Tweede Kamer (2003-2004), *Kabinetsstandpunt naar aanleiding van het IBO-onderzoek administratieve lasten bij de politie (Minder regels, meer blauw)*. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie, 29 408, nr. 1
- Werkgroep Doorlichting regelgeving executieve politietaken (2004), *Minder regels, meer blauw*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Op weg naar meer beleidsresultaten voor publiek geld

A.G.M. Matheeuwsen en J.S. Kerseboom*

Samenvatting

In de recente begrotingen en jaarverslagen van de ministeries is geen informatie opgenomen over de doelmatigheid van het rijksbeleid. De auteurs denken dat het ook niet voor alle beleidsdoelstellingen mogelijk is om de doelmatigheid te meten. Toch zijn ze van mening dat door een stapsgewijze aanpak meer doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag mogelijk is. In dit artikel komen zowel de onmogelijkheden als een stappenplan naar meer doelmatigheidsinformatie aan de orde. Werken aan het meten van doelmatigheid van rijksbeleid mag dan niet altijd gemakkelijk zijn, het is wel nuttig. Het kan uiteindelijk leiden tot een betere verantwoording over de doelmatigheid en tot meer beleidsresultaten voor publiek geld.

Trefwoorden

doelmatigheid, efficiëntie, efficiency, VBTB

1 Inleiding

Een doelmatige overheid is een overheid die zo veel mogelijk goede beleidsresultaten boekt met de beperkte middelen die ze heeft. Of een overheid die zijn resultaten boekt voor zo min mogelijk geld.

Doelmatigheid heeft de aandacht van het Rijk: door het kabinet-Kok II en de beide kabinetten-Balkenende zijn efficiëntiekortingen afgesproken en jaarlijks worden honderden beleidsevaluaties uitgevoerd die inzicht zouden moeten geven in doeltreffendheid en/of doelmatigheid. Maar ook het enkele jaren geleden ingezette ontwikkelingstraject *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB), waarin gestreefd wordt naar een meer resultaatgericht opererende rijksoverheid, is een aanzet tot meer (informatie over) doelmatigheid. Het is de bedoeling dat de rijksbegrotingen en jaarverslagen voortaan niet meer alleen bedragen en bestedingsdoelen bevatten, maar dat ministers bijvoorbeeld ook per beleidsartikel aangeven welke prestaties en effecten daarbij horen en dat zij informatie geven over de *doelmatigheid* van het gevoerde beleid. Dit laatste is ook als voorschrift opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001).

Genoeg redenen om in de eerste VBTB-begrotingen en jaarverslagen doelmatigheidsinformatie te verwachten. Uit een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt echter dat de begrotingen 2002 en 2003 en de jaarverslagen 2002 van de ministeries weliswaar veel gegevens bevatten die nodig zijn om doelmatigheidsinformatie te genereren, maar dat échte doelmatigheidsinformatie over het beleid nog ontbreekt.

Dit betekent dat rijksbreed het inzicht ontbreekt of beleid tegen zo laag mogelijke kosten wordt uitgevoerd. Omdat er nu geen zicht is op de doelmatigheid van het rijksbeleid zal het zonder substantiële verbeteringen in de informatievoorziening over doelmatigheid en doeltreffendheid bijvoorbeeld ook niet duidelijk worden of de efficiencykortingen uit de strategische akkoorden van de kabinetten-Balkenende I en II resultaat hebben.

* De auteurs zijn werkzaam als senior onderzoeker bij de Algemene Rekenkamer. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven. E-mail: a.matheeuwsen@rekenkamer.nl, j.kerseboom@rekenkamer.nl.

Aan de hand van het rapport *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag*¹ en de handreiking over het meten van doelmatigheid² die de Algemene Rekenkamer naar aanleiding daarvan uitbracht, wordt in paragraaf 2 betoogd waarom het ontbreken van doelmatigheidsinformatie voor een deel was te verwachten (en te rechtvaardigen), maar ook waarom dit voor een deel onnodig was. In paragraaf 3 wordt een stappenplan voor meer doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag gepresenteerd. Paragraaf 4 bevat conclusies en aanbevelingen.

Doelmatigheid(sinformatie)

Wanneer we ons afvragen of het rijksbeleid doelmatig is gerealiseerd, gaat het erom:

- Of de daarvoor geleverde effecten dan wel prestaties, gegeven de kwaliteit ervan, niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden; dan wel
- Of niet méér effecten dan wel prestaties van minimaal dezelfde kwaliteit hadden kunnen worden verwezenlijkt met dezelfde inzet van middelen.

Om de doelmatigheid te bepalen zijn dus gegevens nodig over de (omvang van de) effecten of prestaties, de daarvoor ingezette middelen en de kwaliteit van deze effecten of prestaties.

Doelmatigheid is op twee manieren een relatief begrip. Ten eerste gaat het om de onderlinge relatie tussen drie productkenmerken: de kosten, de aantallen en de kwaliteit. Om doelmatigheidsinformatie te genereren moeten al deze bouwstenen aan elkaar worden gerelateerd. Ten tweede kan doelmatigheid alleen worden bepaald in relatie tot een referentiepunt: het gaat om deze onderlinge relatie ten opzichte van een ander moment of een vergelijkbare organisatie. De beleidseffecten of -prestaties zijn meer of minder doelmatig vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van de situatie in het recente verleden. Er kan dus alleen maar worden gezegd dat een organisatie *ten opzichte van* die andere periode of organisatie (on)doelmatiger is geweest.

2 Verklaringen

Het is niet altijd mogelijk informatie over doelmatigheid van beleidsprestaties en -effecten te genereren. Voor het ontbreken van (deugdelijke) doelmatigheidsinformatie zijn er zowel oorzaken die buiten de ministeries liggen, als punten die door de ministeries ter verbetering van de doelmatigheidsinformatie kunnen worden opgepakt. Er is een onderscheid mogelijk tussen wel of niet vermijdbare en verwijtbare oorzaken van het ontbreken van doelmatigheidsinformatie (schema 1).

Schema 1. Oorzaken voor het ontbreken van doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag

	Vermijdbaar	Niet vermijdbaar
Niet verwijtbaar	• De politiek stelt beleidsdoelen die niet concreet en/of niet meetbaar zijn.	• Complexiteit van het beleidsveld maakt meting van doelmatigheid onmogelijk. • De kosten van het genereren van doelmatigheidsinformatie over bepaalde beleidsresultaten zijn erg hoog. • Regelgeving eist niet elk jaar doelmatigheidsinformatie (eens in de vijf jaar is voldoende). • VBTB is een groeiproses.
Verwijtbaar	• De ministeries stellen zelf (operationele) doelen die niet concreet en/of niet meetbaar zijn. • De ministeries gaan onjuist met het begrip doelmatigheid om. • De ministeries geven uit tactische overwegingen geen doelmatigheidsinformatie.	

1 Tweede Kamer (2003-2004).

2 Algemene Rekenkamer (2003).

2.1 Niet of lastig te beïnvloeden verklarende factoren

Niet vermijdbaar en daardoor ook niet verwijtbaar

Volgens veel ministeries is één van de belangrijkste redenen waarom er (nog) geen doelmatigheidsinformatie in de begrotingen en jaarverslagen is opgenomen, dat het genereren van informatie over met name de effecten van beleid vaak *niet mogelijk* is. Het zou te moeilijk zijn als gevolg van de complexiteit van het beleidsveld.

Daarnaast zijn diverse ministeries van mening dat het geven van doelmatigheidsinformatie grote investeringen in termen van tijd en geld zou vergen. Het is volgens hen de vraag of deze investeringen in bijvoorbeeld administratieve veranderingen of een tijdschrijfsysteem nog in verhouding staan tot de te verkrijgen doelmatigheidsinformatie.

Het is ook mogelijk dat de onderzochte begrotingen en jaarverslagen nog geen doelmatigheidsinformatie over effecten bevatten omdat de wetgeving voorschrijft dat deze informatie eens in de vijf jaar moet worden gegeven (Comptabiliteitswet 2001). Het zou dus zo kunnen zijn dat er in de komende jaren alsnog veel doelmatigheidsinformatie in de begrotingen en jaarverslagen verschijnt.

Het feit dat VBTB nog in ontwikkeling is, wordt door bijna alle ministeries genoemd als een verklarende factor voor het (nog) ontbreken van doelmatigheidsinformatie. Ze geven aan dat op dit moment in de begrotingen vooral aandacht wordt besteed aan het beschrijven van prestaties en effecten. Het leggen van de relatie tussen de middelen enerzijds en de effecten en prestaties anderzijds komt pas in een later stadium aan bod, omdat dit meer inspanning en tijd vergt of omdat pas later de uitkomsten van evaluaties beschikbaar komen. Hoewel een groeiproces onvermijdelijk is – situaties veranderen immers niet van de ene op de andere dag – is het instellen van een onnodig laag groeitempo, of het niet specificeren van ‘in een later stadium’ de ministeries wel verwijtbaar.

Niet verwijtbaar, maar wel vermijdbaar

De uitkomst van een politiek debat kan zijn dat een departement zich geconfronteerd ziet met doelstellingen die het bijzonder lastig maken om doelmatigheidsinformatie te genereren. Zo staat in de toelichting bij de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat het beleidsartikel Internationale ordening als doel “een vreedzame, veilige, welvarende en rechtvaardige wereld met een duurzaam milieu” heeft. Als doelstellingen niet concreet en meetbaar zijn, bemoeilijkt dit het meten van de doelmatigheid. Als niet helder is wat de beoogde effecten en/of prestaties zijn, dan kan men ook geen doelmatigheidsinformatie over deze effecten of prestaties genereren. Er kan dan niet eens worden vastgesteld of de doelen zijn bereikt, men weet immers al niet waarover precies informatie moet worden verzameld.

2.2 Te beïnvloeden verklarende factoren

Vermijdbaar en daardoor verwijtbaar

Op dit moment blijkt dat er vaak sprake is van een onjuiste invulling van het begrip doelmatigheid.³ Zo worden bijvoorbeeld tarieven en/of gegevens over kostendekkendheid vaak beschouwd als doelmatigheidsindicator. Kostendekkendheid en doelmatigheid kunnen echter bezwaarlijk synoniemen van elkaar worden genoemd. Kostendekkendheid legt immers een relatie tussen de kosten en de opbrengsten, waarbij de effecten en prestaties buiten beeld blijven. Een kostendekkende regeling kan

3 Zie voor voorbeelden van onjuiste invulling van het begrip doelmatigheid ook De Kam (2003).

dus heel ondoelmatig worden uitgevoerd. En tarieven zeggen slechts globaal iets over de gemaakte kosten; ze zijn immers gebaseerd op de realisatie in het recente verleden in combinatie met verwachte ontwikkelingen. Een daling van de tarieven van het ene op het andere jaar kán betekenen dat de doelmatigheid is toegenomen, maar kan net zo goed een indicatie zijn van een verkeerde prognose van de ontwikkeling van kosten en aantallen prestaties. De ontwikkeling van de tarieven op langere termijn kan wel een indicatie voor de ontwikkeling van de doelmatigheid zijn (uiteraard moet dan ook de kwaliteit minstens gelijk zijn gebleven).

Het komt ook voor dat de diverse bouwstenen van doelmatigheidsinformatie verspreid over begroting en jaarverslag worden opgenomen. Volgens verschillende ministeries kunnen deze elementen samen inzicht geven in de doelmatigheid. Deze losse ingrediënten geven echter geen inzicht in de mate van de doelmatigheid. Het wordt immers aan de lezer overgelaten om op de juiste manier kosten en prestaties of effecten met elkaar in verband te brengen en zelf zijn conclusies te trekken over de mate van doelmatigheid.

Voorbeeld: Jaarverslag 2002 Ministerie van LNV

Beleidsartikel 1 Versterking landelijk gebied

Instrument:	Verwerving bosuitbreidinglocaties in landinrichting			
Aantal prestaties:	106 ha	(realisatie)	137 ha	(begroot)
Gemiddelde kosten per prestatie:	€ 46 915	(realisatie)	€ 36 302	(begroot)
Totale uitgaven (x € 1 000):	4 973	(realisatie)	4 973	(begroot)

Commentaar

Deze informatie geeft inzicht in de begrote en gerealiseerde prestaties, uitgaven en gemiddelde kosten per prestatie. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is een van de weinige ministeries die voor veel beleidsartikelen deze informatie presenteert. Dat is positief; het gaat om bruikbare elementen om te komen tot doelmatigheidsinformatie. De aantallen gerealiseerde prestaties geven inzicht in wat er in het jaar 2002 bereikt is. Een vergelijking met het begrote aantal prestaties geeft inzicht in hoeverre de voornemens uit de begroting zijn gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de inzet van middelen (uitgaven) en de gemiddelde kosten per prestatie.

De gemiddelde kosten per prestatie kunnen echter pas inzicht geven in de doelmatigheid als:

- in de kostencomponent alle kosten zijn opgenomen die voor het leveren van de prestaties zijn gemaakt; en
- de prestaties van jaar op jaar vergelijkbaar zijn (rekening wordt gehouden met de kwaliteit); en
- er een vergelijking is gemaakt met de realisaties in andere jaren.

Aan deze voorwaarden is nog niet voldaan.

Daarnaast formuleren de ministeries hun beleidsdoelstellingen zelf nog lang niet altijd voldoende concreet en meetbaar, hetgeen uit verschillende onderzoeken en artikelen blijkt.⁴ Ook dit bemoeilijkt het meten van de doelmatigheid in de praktijk.

Een andere mogelijke oorzaak voor het vooralsnog ontbreken van doelmatigheidsinformatie in begrotingen en jaarverslagen, is dat doelmatigheidsinformatie niet wordt gegenereerd of gepresenteerd uit tactische overwegingen,⁵ vanuit de vrees dat de informatie zal worden gebruikt om een ministerie een

4 De Kam (2003), Tweede Kamer (2001-2002a), Tweede Kamer (2001-2002b) en Tweede Kamer (2002-2003).

5 In lijn hiermee geeft Van Oosterom (2004) aan dat door de taakstellingen die door de overheid worden opgelegd, de uitvoeringsorganisaties met deze realiteit rekening gaan houden en niet tot op de bodem gaan in het bereiken van efficiency. Blank en Koot (2004) geven aan dat benchmarktrajecten zich vooral kenmerken door angst om individuele gegevens van instellingen openbaar te maken.

budgetkorting te geven wanneer blijkt dat men minder geld nodig heeft om evenveel of zelfs meer resultaten tegen dezelfde kwaliteit te kunnen boeken. Het 'risico' bestaat dat de politiek die informatie gebruikt om niet alleen de budgetten te verlagen van ondoelmatige maar ook de doelmatige organisaties, waardoor deze laatste het gevoel kunnen krijgen te worden gestraft voor (het laten zien van) doelmatiger werken.

2.3 Conclusie

Sommige oorzaken voor het ontbreken van doelmatigheidsinformatie zijn onvermijdelijk en vallen de ministeries niet te verwijten. Daar waar het echter wel mogelijk is doelmatigheidsinformatie te genereren, biedt het hierna gepresenteerde stappenplan een bruikbare marsroute voor de ministeries. Daarnaast kan een deel worden opgelost door de politiek die wanneer ze beleidsdoelen stelt deze concreet en meetbaar moet maken.

3 De weg naar meer doelmatigheidsinformatie

Er blijken veel onduidelijkheden en misverstanden te bestaan over de inhoud en de afbakening van (het begrip) doelmatigheid(sinformatie). Zeker is dat er *meer* inzicht kan worden gegeven in de doelmatigheid dan tot nu toe gebeurt.

Het zou in elk geval goed zijn als de mogelijk bestaande koudwatervrees voor het geven van doelmatigheidsinformatie wordt weggenomen. Hiervoor is het noodzakelijk dat doelmatigheidsinformatie niet door bijvoorbeeld de politiek wordt misbruikt om ministeries of instellingen te korten. Middelen wegnemen (bij organisaties die het best presteren of die in vergelijking met de best presterende niet doelmatig zijn), zal in het algemeen een averechts effect hebben. Ondoelmatige organisaties zullen er in elk geval niet vanzelf doelmatiger van worden. Bij deze organisaties zou gezocht moeten worden naar verklaringen voor deze ondoelmatigheid, zodat met deze verklaringen in de hand gewerkt kan worden aan verbeteringen.

Het zou ideaal zijn als periodiek over zowel de doelmatigheid van effecten als de doelmatigheid van prestaties informatie wordt verzameld. In de praktijk blijkt dat niet zo gemakkelijk. Hoewel de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid⁶ stelt dat het beleid dat moet leiden tot het realiseren van de beleidsdoelstellingen in de regel ten minste eens in de vijf jaar moet worden berekend, en hoewel de CW 2001 stelt dat in begroting en jaarverslag per beleidsartikel informatie moet worden gegeven over de doelmatigheid van effecten, zal dit niet voor alle doelstellingen mogelijk zijn. Het is namelijk niet altijd goed mogelijk om effecten te kwantificeren (bijvoorbeeld 'goede volksgezondheid in Nederland') en het is vaak moeilijk vast te stellen in hoeverre de effecten *door het rijksbeleid* zijn gerealiseerd.⁷ Bij effecten kunnen immers behalve de minister (of andere bij het beleid betrokken partijen) ook andere factoren van invloed zijn. Met name over beleidseffecten zal dan ook vaak geen doelmatigheidsinformatie te geven zijn. Soms zal het te kostbaar zijn; soms ook zal het niet mogelijk zijn aan te tonen in welke mate een bepaald beleid effect heeft.

Het in kaart brengen van de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde prestaties zal in de praktijk gemakkelijker zijn. Informatie over prestaties (en middelen) is meestal namelijk óf aanwezig

6 Ministerie van Financiën (2002).

7 Zie ook Israël, Matheeuwsen, Roelofs en Roijackers (2001). Zij betogen dat er ook toen geen informatie over doelmatigheid was. Zij geven ook aan dat VBTB een belangrijke impuls zou kunnen zijn. Dit is dus tot nu toe nog uitgebleven (in elk geval daadwerkelijke informatie in begroting en jaarverslag). Maar de auteurs wezen ook toen al op het feit dat mogelijk de complexe vorm van onderzoeken een struikelblok zou kunnen zijn.

óf betrekkelijk eenvoudig te verzamelen. Van ministeries mag immers worden verwacht dat zij inzicht hebben in de prestaties die zij zelf hebben geleverd ter realisatie van hun beleid en de middelen die hiervoor zijn gebruikt. Hetzelfde mag worden verwacht van derden die betrokken zijn bij (de uitvoering van) het beleid, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden. De rijksoverheid zal er door middel van afspraken met deze derden voor moeten zorgen dat zij die informatie krijgt en verwerkt tot doelmatigheidsinformatie.⁸

Door een stapsgewijze aanpak is zeker meer doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag mogelijk. Deze mogelijkheden moeten benut worden om zicht te krijgen op de vraag of er meer beleidsresultaten voor hetzelfde geld mogelijk zijn en hoe de doelmatigheid kan worden verbeterd. Alles in één keer gaat niet lukken. De te onderscheiden stappen zijn achtereenvolgens:

- Bekijk bij welke beleidsdoelstellingen doelmatigheidsinformatie het meest opportuun is. Welke zijn politiek en maatschappelijk gezien op dit moment vanuit doelmatigheidsperspectief het meest opportuun en voor welke daarvan is het eenvoudigst doelmatigheidsinformatie te genereren?
- Zorg voor een goede formulering van de doelen van het beleid. Deze moeten concreet en meetbaar zijn.
- Genereer eerst informatie over de kwantiteit en kwaliteit van de beleidsprestaties en daarna informatie over de *doelmatigheid* van deze beleidsprestaties.
- Daarna kan men op dezelfde wijze te werk gaan met de effecten van het beleid: eerst zorgen voor inzicht in de beleidseffecten, en dan voor informatie over de doelmatigheid van deze beleidseffecten, voor zover dat mogelijk en betaalbaar is.

Ter ondersteuning van de stapsgewijze aanpak heeft de Algemene Rekenkamer eind 2003 de *Handreiking meten van doelmatigheid* gepubliceerd.

Er zijn verschillende methoden en technieken om de doelmatigheid te berekenen. De belangrijkste zijn het gebruik van eenvoudige kengetallen en de analysetechnieken Free Disposable Hull (FDH), Data Envelopment Analysis (DEA) en Stochastic Frontier Analysis (SFA).⁹ Kengetallen worden daarvan het meest toegepast, wat begrijpelijk is omdat ze relatief makkelijk zijn op te stellen.

De voordelen van kengetallen zijn:

- Ze zijn makkelijk te berekenen.
- Ze kunnen op een eenvoudige wijze inzicht geven (in ontwikkelingen) in de doelmatigheid.
- Ze zijn zonder veel inspanning en kosten frequent (maandelijks, jaarlijks) te maken zodat ze de mogelijkheid bieden vaak inzicht te hebben en snel in te grijpen.
- Bij meer effecten of prestaties geven ze inzicht in de afzonderlijke effecten/prestaties.

Kengetallen zijn goed bruikbaar voor de berekening van de doelmatigheid bij beleid waar per beleidsartikel of doelstelling sprake is van slechts één prestatie of effect en waaraan alle daarvoor gebruikte middelen kunnen worden gekoppeld. Men spreekt dan van enkelvoudige kengetallen. Maar vaak zijn aan beleidsdoelstellingen verschillende effecten/prestaties gekoppeld. Als voor de afzonderlijke effecten/prestaties bekend is welke middelen zijn ingezet, kan in zo'n geval voor elk(e) effect/prestatie eveneens een enkelvoudig kengetal worden opgesteld.

⁸ Voor zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak is overigens wettelijk geregeld dat zij periodiek aan de minister informatie verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties (CW 2001 artikel 44a).

⁹ Zie bijvoorbeeld Coelli *et al.* (1998), Blank (2000a en b) en New South Wales Treasury (2001). Zie voor een recent voorbeeld van de toepassing van SFA Blank en Koot (2004).

Er zit veel kaf onder het koren bij het gebruik van kengetallen. Aan de hand van een voorbeeld van minder gelukkig gebruik van kengetallen brengen we een aantal risico's van het gebruik van kengetallen in beeld.¹⁰

Voorbeeld: Dienst Justitiële Inrichtingen

Dit voorbeeld is gebaseerd op de analyse die Taphoorn *et al.* (1998) hebben gemaakt van de doelmatigheid bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in de jaren 1994-1996.¹¹ De auteurs ontwikkelden vijf (financiële) indicatoren om de doelmatigheidsontwikkeling in het gevangeniswezen te kunnen meten:

- De kostprijs per dag.
- Het begrotingsresultaat: winst of verlies.
- De bezettingsgraad: gemiddelde bezetting/gemiddelde bruikbare capaciteit.
- Personeelsratio: aantal personeelsleden in verhouding tot aantal gedetineerden.
- Overheadratio: indirecte uitgaven in verhouding tot totale uitgaven.

Indicatoren	1994	1995	1996
Kostprijs per dag (1994 = 100)	100	93	91
Begrotingsresultaat (x f 1 mln)	-14,3	-8,5	1
Bezettingsgraad	100,5	100,5	88
Personeelsratio (%)	96	92	98,6
Overheadratio (%)	niet bekend	8,2	9,4

Ook is naar de ontwikkeling van de kwaliteit gekeken. Deze is gemeten als het aantal klachten per honderd bezette cellen. Het blijkt dat het aantal klachten in de onderzochte periode voor alle typen inrichtingen binnen het gevangeniswezen is gestabiliseerd dan wel is afgenomen.

De onderzoekers concluderen dat de vijf indicatoren per saldo wijzen in de richting van een zekere doelmatigheidsverbetering in de jaren 1995 en 1996. Over de omvang kunnen ze geen conclusies trekken. Wel geven ze verklaringen: de agentschapstatus (verruiming van de reserveringsmogelijkheden, het vrij kunnen schuiven tussen materieel en personeel, meer mogelijkheden op huisvestingsgebied) en de capaciteitsuitbreidingen (kostenbesparingen bij ontwerp en bouw, schaalvergroting) zouden de oorzaak zijn voor de verbetering van de doelmatigheid.

Commentaar

De verschillende kengetallen laten *tegenstrijdige ontwikkelingen* zien. Toch trekt men als eindconclusie dat de doelmatigheid is verbeterd. De afzonderlijke kengetallen geven evenwel af en toe een ander beeld. Daarnaast is het *belang van de verschillende kengetallen* onbekend. Is het goed of slecht dat de bezettingsgraad en de personeelsratio afnemen en de overheadratio toeneemt? Het is ook de vraag of alle kengetallen relevant zijn. Verder is niet zonder meer duidelijk waardoor het begrotingsresultaat positiever is geworden. Dit zou bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met toegenomen inkomsten van het Rijk.

Deze twee punten illustreren dat bij de interpretatie van een verzameling van kengetallen veel ruimte is voor verschillende conclusies.¹² Eigenlijk is in dit voorbeeld alleen de kostprijs per gevangene per dag samen met de kwaliteit een indicator op basis waarvan de ontwikkeling in de doelmatigheid zou kunnen worden bepaald, mits aan de voorwaarden van doelmatigheidsinformatie is voldaan. De andere gegevens kunnen potentiële verklaringen zijn voor verschillen in doelmatigheid. De voorwaarden zijn: 'gevangenen' geven een adequate weerspiegeling van de prestaties van de onderzochte instellingen; de 'kosten' zijn alle (relevante) middelen en alleen die middelen die zijn

10 Zie verder Algemene Rekenkamer (2003).

11 Zie het themanummer waarin Taphoorn *et al.* (1998) is opgenomen: *Openbare Uitgaven* 30(1) (1998), "Doelmatigheid in de publieke sector".

12 Een methode als DEA zou in dit voorbeeld van verschillende prestaties en middelen een beter instrument zijn om de doelmatigheid te bepalen. DEA is een relatief eenvoudige mathematische methode waarvoor verschillende standaard softwarepakketten beschikbaar zijn die op een relatief eenvoudige wijze de doelmatigheid bepalen. Zie ook Blank (2003) en de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl, doorklikken naar 'Publicaties', 'handreikingen').

ingezet om deze prestaties te realiseren; 'aantal klachten' geeft een adequate weerspiegeling van de verschillen in kwaliteit van de geleverde prestaties; de gebruikte gegevens voor deze indicatoren zijn betrouwbaar en in tijdspectief en tussen de onderzochte instellingen vergelijkbaar (uniforme definities).

De *conclusies* over de verklaringen werden in het genoemde onderzoek dus wel erg gemakkelijk getrokken. Het is maar de vraag of zonder meer kan worden gesteld dat agentschapsvorming en capaciteitsuitbreiding de belangrijkste oorzaken zijn voor de waargenomen ontwikkelingen. Het zijn eerder hypothesen, die eerst op hun juistheid moeten worden getoetst.

4 Conclusies en aanbevelingen

In de begrotingen 2002 en 2003 en jaarverslagen 2002 van de ministeries is geen informatie opgenomen over de doelmatigheid van het rijksbeleid. Het zal ook niet voor alle beleidsdoelstellingen mogelijk zijn om de doelmatigheid te meten. Toch is door een stapsgewijze aanpak meer doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag mogelijk. Als het (nog) niet mogelijk is om doelmatigheidsinformatie te geven bij een beleidsartikel¹³, zou dit expliciet aan de Tweede Kamer in begroting of jaarverslag moeten worden gemeld, inclusief de redenen daarvoor en een schatting van het moment waarop eventuele informatie wél beschikbaar komt. Dit geeft transparantie voor de verschillende belanghebbenden over de (te verwachte informatie over de) doelmatigheid van het beleid.

Het is een proces waarvoor een lange adem nodig zal zijn. Het genereren van doelmatigheidsinformatie en de daarvoor noodzakelijke randvoorwaarden kost tijd, inspanning en (daarmee) geld. Maar het meten van doelmatigheid is nuttig. Zonder doelmatigheidsinformatie (inclusief verklaringen voor (on)doelmatigheid) is het niet mogelijk antwoord te geven op de vraag hoe met hetzelfde geld meer gedaan kan worden voor de maatschappij. Doelmatigheidsinformatie kan ook antwoord geven op de vraag of hetzelfde kan worden bereikt met minder geld. In dat geval kan het bespaarde geld worden gebruikt voor bijvoorbeeld meer prestaties of effecten, of ander en/of nieuw beleid. Het geeft daarmee mogelijkheden voor een weg naar meer beleidsresultaten voor publiek geld.

Goede doelmatigheidsinformatie is daarnaast een belangrijk hulpmiddel in de verantwoording over het beleid en de daarvoor geleverde prestaties aan de Tweede Kamer. Het is daarmee een invulling van VBTB en een stap voorwaarts naar een meer resultaatgericht opererende rijksoverheid.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2003), *Handreiking meten van doelmatigheid*, Den Haag: Algemene Rekenkamer¹⁴
- Blank J.L.T. (Ed.) (2000a), *Public Provision and Performance. Contributions from Efficiency and Productivity Measurement*, Amsterdam: Elsevier
- Blank, J.L.T (2000b), Doelmatigheid van de publieke sector: enige beschouwingen, *Openbare Uitgaven*, 32(6), 260-271
- Blank, J.L.T. (2003), *Data Envelopment Analysis: een goede praktijk*, op www.benchmarkenindepublieke-sector.nl: Kenniskamer Benchmarken Publieke Sector, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- Blank, J.L.T., en P.M. Koot (2004), Zuinig met water. Een empirisch onderzoek naar de efficiëntie van de bedrijven in de drinkwatersector, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36(2), 51-62

¹³ Wet- en regelgeving biedt ook deze mogelijkheid om af te zien van het opnemen van doelmatigheidsinformatie. De Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) biedt deze mogelijkheid, mits deze keuze onderbouwd is.

¹⁴ De handreiking is gratis te bestellen bij de Algemene Rekenkamer of te downloaden via www.rekenkamer.nl.

- Coelli T.J., D.S. Prasada Rao, and G.E. Battese (1998), *An Introduction to Efficiency and Productivity Analysis*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers
- Israël, F.J., A.G.M. Matheeuwsen, M.V.A.M. Roelofs, en F.V. Roijackers (2001), Efficiëntie meten bij de overheid, *Openbaar bestuur*, 11, 25-28
- Kam, C.A. de (2003), De begroting 2004, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(5), 238-248
- Ministerie van Financiën (2002), *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, 's-Gravenzande: Drukkerij Van Deventer
- New South Wales Treasury (2001), *Guide to Economic Performance Measurement for General Government Sector Agencies*, New South Wales: New South Wales Treasury
- Oosteroom, R.P. van (2004), Tear these Walls Down! Een veranderagenda voor de beleidskernen van de ministeries, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36(3), 113-120
- Taphoorn, R.T.G., K. Paalman, en H.J. van der Meulen (1998), Twee jaar agentschap: doelmatigheid bij de Dienst Justitiële Inrichtingen, *Openbare Uitgaven*, 30(1), 32-40
- Tweede Kamer (2001-2002a), *Stimulering midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap*, rapport van de Algemene Rekenkamer, 28 115, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2001-2002b), *Bestrijding uitstoot broeikasgassen*, rapport van de Algemene Rekenkamer, 28 272, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2002-2003), *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*, rapport van de Algemene Rekenkamer, 28 831, nrs. 1-2
- Tweede Kamer (2003-2004), *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag*, rapport van de Algemene Rekenkamer, 29 261, nrs. 1-2

Beleid bekeken

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

De begroting 2005

C.A. de Kam *

Samenvatting

Het in de rijksbegroting 2005 uitgestippelde beleid zet een handrem op het traag op gang komende herstel van de nationale economie. De tegenbegrotingen van de oppositie pakken iets gunstiger uit dan het regeringsbeleid, dankzij de in deze alternatieven begrepen tijdelijke bestedingsimpuls en wat grotere banengroei in de quartaire sector. De inhoud van de Miljoenennota 2005 stelt teleur. Informatie over lusten en lasten van het beleid voor opeenvolgende generaties ontbreekt. De VBTB-operatie zit kennelijk in het slop. Doelstellingen en instrumenten van beleidsmakers zijn onvoldoende concreet. Nu al is duidelijk dat sommige gestelde doelen niet haalbaar zijn. Over de voortgang bij de overstap op het baten-lastenstelsel zwijgt de miljoenennota in alle talen. De regering houdt zich aan een alternatieve Zalmnorm: Zachte ombuigingen, Langdradige beschouwingen en Matige informatievoorziening.

Trefwoorden

rijksbegroting, begrotingsbeleid, VBTB

1 Procyclisch beleid

Blijkens uitspraken van vakbondsleiders, voorzitters van werkgeversorganisaties, cultuurpauzen en academische stuurlieden aan wal, en afgaande op diverse manifestaties in het land krijgt de door het kabinet-Balkenende II in de rijksbegroting 2005 uitgezette koers van nogal wat maatschappelijke groeperingen en zelfbenoemde autoriteiten een dikke onvoldoende. De kritiek is gemakkelijk en recht-toe-recht-aan: de voornemens van de regering zijn asociaal, ze getuigen van een boekhoudersmentaliteit.

* Vakgroep Algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen. Artikel afgesloten op 28 september 2004.

teit – in mijn ogen overigens veeleer een compliment – en ze belemmeren een voorspoedig herstel van de door de recente recessie zwaar getroffen vaderlandse economie. De laatste observatie is ontegenzeggelijk juist. De voor het komende jaar aangekondigde bezuinigingen en lastenverzwaringen tot een bedrag van per saldo bijna 6 mld euro kunnen de komende bloei van de economie in de knop breken.

In de begrotingsstukken legt de regering bovendien sterk de nadruk op zorgwekkende ontwikkelingen, waaronder de door excessieve loonstijgingen aangetaste nationale concurrentiepositie en de als gevolg van de vergrijzing van de bevolking op termijn exploderende collectieve uitgaven. Zulke zwartgallige beschouwingen dragen niet bij aan een opgewekt levensgevoel van consumenten en producenten en maken gezinnen en bedrijven extra terughoudend bij het doen van bestedingen en investeringen. De onzekerheid van economische agenten wordt versterkt door aangekondigde versoberingen bij de sociale verzekeringen en aansporingen van kabinetszijde om de eigen verantwoordelijkheid te nemen bij het treffen van voorzieningen voor het 'spitsuur' van het leven en voor de oude dag. Mede door deze stemmingmakerij lopen de gezinsbesparingen op en hindert de regering een door consumptieve bestedingen opgezweet herstel van de economie.

Tegelijk gebiedt de eerlijkheid te erkennen dat beleidsmakers op dit moment bijna onmogelijk anders kunnen. Om het begrotingstekort in lijn met Europese begrotingsafspraken en het regeerakkoord van CDA, VVD en D66 te kunnen verminderen, valt niet te ontkomen aan een combinatie van nieuwe ombuigingen (het kabinet zet in op netto $3\frac{3}{4}$ mld euro) en lastenverzwaringen (kabinetsvoorstel: ruim $2\frac{1}{2}$ mld euro). Uiteraard remt deze procyclische beleidsinzet het aarzelend begonnen economisch herstel. Bezuinigingen op de sociale zekerheid en hogere lasten doen immers een aanslag op de koopkracht van consumenten, die hun hand angstvallig op de knip houden. Anders dan in de jaren negentig – toen de nagestreefde loonmatiging is ondersteund door lastenverlichting – dreigen voortgaande lastenverzwaringen de nu al te hoge loonkosten nog verder op te stuwen. Door bezuinigingsmaatregelen staan behalve de aankopen van consumenten ook de overheidsbestedingen onder druk.

Uitsluitend door de budgettaire teugels aanzienlijk te laten vieren, zou van de rijksbegroting de op zichzelf zeer gewenste conjuncturele impuls kunnen uitgaan. Terecht kiezen noch de regering, noch de vier oppositiepartijen die op Prinsjesdag hun door het Centraal Planbureau geacordeerde tegenbegrotingen presenteerden voor deze gemakkelijkste oplossing. Bij een oplopend tekort en dienengevolge hogere overheidsschuld komt ons land in strijd met begrotingsafspraken die de landen uit de eurozone met elkaar hebben gemaakt. Ook al houdt een rijtje andere lidstaten zich niet aan de regels, Nederland doet er goed aan het Stabiliteits- en Groeipact te respecteren, al was het maar om in komende vergrijpsde tijden een weliswaar versoberd maar toch min of meer adequaat stelsel van sociale zekerheid overeind te kunnen houden.

2 Samenvattend beeld overheidsfinanciën

Met name de inkomstenkant van de rijksbegroting blijkt gevoelig te zijn voor de tot nu toe tegenvallende economische ontwikkeling. Aan de uitgavenkant concentreren de tegenvallers zich bij de collectief gefinancierde gezondheidszorg. Daarnaast lopen de rentelasten op door de hoger dan verwachte overheidsschuld. Tabel 1 vat enkele kerncijfers voor de overheidsfinanciën samen.

In het recessiejaar 2003 blijkt het feitelijke EMU-tekort te zijn uitgekomen op 3,2 procent van het bruto binnenlands product (BBP). Om dit tekort terug te dringen tot beneden de plafondwaarde uit het Stabiliteits- en Groeipact – 3 procent van de waarde van het BBP – kiest de regering opnieuw voor een combinatie van bezuinigingen en lastenverzwaringen. Gerekend vanaf de start van het kabinet-Balkenende I (in 2002) loopt het totaalbedrag van de getroffen maatregelen inmiddels op tot 19 mld euro, waarvan circa 10,5 mld euro netto ombuigingen en 8,5 mld euro aan lastenverzwaringen. Deze

maatregelen resulteren naar verwachting in een lichte verbetering van het feitelijke tekort, tot 2,6 procent van het BBP in 2005.

Het geschatte structurele EMU-tekort verbetert van 2002 op 2005 in alle jaren met ten minste 0,5 procent van het BBP. Daarmee voldoet de regering aan de Europese begrotingsafspraken. Desondanks loopt de schuldquote op. Als het tegenzit, doorbreekt zij nog voor het eind van de lopende kabinetsperiode het plafond van 60 procent van het BBP dat eveneens is verankerd in het Stabiteits- en Groeipact. Al eind volgend jaar zal de overheidsschuld ruim 40 mld euro hoger zijn dan bij het aantreden van het kabinet-Balkenende I.¹ Dat moet voor de regeringspartijen een bittere pil zijn. Hun regeerakkoord geeft prioriteit aan het wegwerken van de schuld, met het oog op de komende vergrijzing van de bevolking. Middelen die vrijvallen dankzij dalende rentelasten zouden in de toekomst beschikbaar komen voor financiering van de AOW en de gezondheidszorg. Het laat zich nu aanzien dat in de gehele lopende kabinetsperiode schuldreductie een wijkend perspectief blijft; zie de onderste regel van tabel 1.

Voor de jaren na 2005 is geen actueel economisch beeld beschikbaar. Toch bevat de miljoenennota een vingeroefening van Financiën ter bepaling van het EMU-saldo en de EMU-schuld in de jaren 2006 en 2007. Daarbij zijn de opstellers uitgegaan van een economische groei van gemiddeld 2,5 procent per jaar. Dat is aan de royale kant. Het feitelijke tekort van de centrale overheid neemt volgens deze vooruitberekening weer toe tot 3 procent van het BBP in 2007. Het tekort van de lokale overheden loopt bij veronderstelling terug van 0,7 procent (in 2004) tot 0,2 procent van het BBP in 2007. De kans op grotere tekorten van de decentrale overheden blijft zich echter ook in de jaren na 2005 voordoen.² Alleen dankzij een verondersteld overschot van de sociale fondsen van liefst 1,3 procent BBP komt het feitelijke EMU-saldo van de totale overheid in 2007 uit op een tekort van 1,9 procent BBP ($3 + 0,2 - 1,3$). De verbetering van het structurele EMU-saldo hapert.

Bij dit alles is afgezien van nieuwe tegenvallers. Dat deze zich zullen voordoen is zeer waarschijnlijk. Weliswaar is bij de exercitie rekening gehouden met het feit dat de belastinginkomsten onder druk blijven staan door het verder toenemende belang van aftrekposten (hypotheekrente, pensioenpremies), maar bij de uitgaven doemen nieuwe tegenslagen op, met name omdat een deel van de ingeboekte bezuinigingen weinig 'hard' is; zie onderdeel 6. Het komend voorjaar, wanneer ramingen van het CPB voor 2006 en 2007 beschikbaar zijn, maakt het kabinet de 'tussenbalans' op. Dan zal blijken dat opnieuw ingrijpende maatregelen nodig zijn, tenzij de economie het komend halfjaar bijzonder krachtig opveert.

Tabel 1. Overheidsfinanciën (procenten van het BBP)

	2002	2003	2004	2005	2006 ^a	2007 ^a
Bruto collectieve uitgaven	47,6	48,7	48,4	47,8	—	—
Collectieve lasten	39,4	39,3	39,3	39,2	—	—
Feitelijk EMU-tekort	-1,9	-3,2	-2,9	-2,6	-2,1	-1,9
Structureel EMU-tekort ^b	-3,2	-2,6	-2,0	-1,3	-1,1	-1,2
EMU-schuld	52,6	54,1	55,9	58,0	58,6	58,3

a Op basis van vingeroefening in onderdeel 4.4 van de Miljoenennota 2005.

b Feitelijk tekort, gecorrigeerd voor de invloed van de conjunctuur volgens de methode van de Europese Commissie.

Bron: Centraal Planbureau (2004a), 119

1 Tweede Kamer (2004-2005), 145.

2 Centraal Planbureau (2004 a), 138-139.

3 Inzet van de oppositie

De oppositiepartijen opteren weliswaar voor een kwantitatief en kwalitatief andere invulling van ombuigingen en lastenverzwaringen dan de regering, maar zij respecteren daarbij de euronorm die dicteert dat het feitelijke EMU-tekort maximaal 3 procent van het BBP mag bedragen. De beleidsresultaten bij uitvoering van de voornemens van Socialistische Partij (SP), GroenLinks (GL), PvdA en ChristenUnie (CU) pakken voor 2005 wat beter uit dan de plannen van de regering.³ De oppositie draait een aantal door de regering voorgestelde structurele hervormingen in met name de sfeer van de sociale zekerheid (voor een deel) terug. De overheidsuitgaven voor onder andere kinderopvang, loonkosten-subsidies, onderwijs en openbaar vervoer gaan veelal omhoog. Hoewel oppositiepartijen opteren voor het zwaarder belasten van bezitters van een eigen woning en de zakenauto en zij – uitgezonderd de CU – de fiscale faciliteit voor aanvullende pensioenen schrappen voor zover het bruto jaarsalaris meer bedraagt dan 45.000 euro, vallen de microlasten voor gezinnen per saldo lager uit, behalve bij de PvdA. De lasten voor bedrijven stijgen tamelijk fors bij SP en GL en dalen het meeste bij de PvdA. Verder valt de door alle oppositiepartijen ingezette verhoging van het toptarief van de inkomstenbelasting op.

Tabel 2. Beleidsinzet oppositie en enkele uitkomsten^a

	SP	GL	PvdA	CU
<i>Beleidsinzet</i>				
Intensiveringen (mld euro)	2,7	7,0	3,2	0,7
Ombuigingen (mld euro)	2,7	2,6 ^b	1,2	1,5
Microlasten (mld euro)				
Gezinnen	-2,0	-1,4 ^b	0,7	-0,3
Bedrijven	1,2	1,7	-0,7	-0,6
Toptarief inkomstenbelasting (%-punt)	3	18 ^c	2	1 ^d
<i>Uitkomsten</i>				
Bruto binnenlands product (%-punt)	-0,1	0,5	0,2	0,1
Werkgelegenheid (x 1000 personen)	12	50	20	12
EMU-saldo (%-punt BBP) ^e	0,0	-0,3	0,1	-0,1

a Alle weergegeven mutaties zijn afgezet tegen de uitkomsten van het regeringsbeleid.

b Na correctie voor een lastenverschuiving van 3,2 mld euro als gevolg van de door GL voorgestelde fiscalisering van de kinderbijslag.

c Toptarief van 70 procent geldt voor een nieuw in te voeren vijfde tariefschijf, die loopt vanaf een belastbaar inkomen uit woning en werk (box I) van 100.000 euro.

d Voor inkomen uit vermogen (in box III) wenst de CU een drieschijventarief in te voeren, waarbij het fictieve rendement van 4 procent wordt belast tegen achtereenvolgens 30, 40 en 50 procent. Het toptarief van 50 procent zou gelden voor inkomen uit vermogen van 2,5 mln euro en hoger.

e Negatieve mutatie betekent een tekortvergroting.

Bron: Centraal Planbureau (2004b; 2004c; 2004d; 2004e)

Op korte termijn dalen bij de oppositionele aanpak de loonkosten en/of stijgen de nettolonen, althans van vooral lager betaalde werknemers. De nationale bestedingen en de werkgelegenheid krijgen een duwtje in de rug. Tabel 2 vat de beleidsinzet van de oppositiepartijen samen en geeft enkele door het Centraal Planbureau voorgerekende uitkomsten. Bij alle vier alternatieve begrotingen is de groei van het aantal banen geconcentreerd in de quataire sector. Op wat langere termijn houdt de invloed van

3 Politieke partijen zijn in de tekst en tabel 1 gerangschikt naar hun positie op de links-rechtsschaal.

de tijdelijke bestedingsimpuls geen stand, tenzij de voorstellen van de oppositie het structurele groeitempo van onze economie zouden verhogen. In het bijzonder door lastenverzwaringen voor het bedrijfsleven en door het achterwege laten van blijvende hervormingen bij collectief gefinancierde inkomensoverdrachten zouden de lange-termijneffecten van de oppositieplannen minder gunstig kunnen zijn dan de effecten die de regering voor ogen heeft. Het Centraal Planbureau geeft slechts een kwalitatieve aanduiding van mogelijke langere-termijnevolgen van de plannen van de oppositie, zonder tot afgeronde conclusies te komen.

4 Miljoenennota 2005

4.1 Omvang en inhoud

De *Miljoenennota 2005* telt 175 bladzijden. Het is lang geleden dat dit kerndocument een zo geringe omvang had.⁴ De minister van Financiën heeft deze afslanking weten te realiseren door enkele omvangrijke bijlagen met ingang van dit jaar uitsluitend op internet en diskette beschikbaar te stellen.⁵ Het gaat hier om bijlagen waaraan zelden wordt gerefereerd en de langs deze weg bereikte papierbesparing doet sympathiek aan. Bezwaarlijk is echter dat de 'verdunning' van de miljoenennota zich niet beperkt tot het volume, maar ook de inhoud treft.

Een inhoudsanalyse van de zes na 1999 verschenen nota's laat zien dat de hoofdlijnen van het beleid jaarlijks worden bedacht met ruim tien procent van de hoofdtekst; zie tabel 3. De sociaal-economische situatie – met inbegrip van beschouwingen over beleidsuitdagingen op de lange termijn door de vergrijzing – krijgt in verhouding steeds minder aandacht. Dit geldt eveneens, zij het in minder sterke mate, voor het budgettaire beleid. Sinds vorig jaar slokt een nieuw item, een overzicht van de 'speerpunten' van het beleid, meer dan een derde van de hoofdtekst op. Na 2003 ontbreekt het tot dan gebruikelijke hoofdstuk over het financieel beheer.

Dat de opstellers van de miljoenennota tegenwoordig korter stil staan bij de sociaal-economische situatie valt slechts toe te juichen. Dit hoofdstuk overlapt traditioneel in hoge mate met de uiteenzettingen in de macro-economische verkenning van het Centraal Planbureau, en leent zich mijns inziens zonder bezwaar voor verdere inkorting.

Over belangrijke aspecten van het budgettaire beleid zouden veel gebruikers van de nota daarentegen juist méér willen weten. In zijn commentaar naar aanleiding van de *Miljoenennota 2005* wijst de Raad van State op de bestaande onevenwichtige verdeling van lusten en lasten van overheidsingrijpen over opeenvolgende generaties. Deze scheve verdeling zet de onderlinge solidariteit tussen de onderscheiden leeftijdsgroepen onder druk. Jongeren komen met name te kort aan op omslagbasis gefinancierde regelingen voor vervroegd uittreden en prepensioen, en zij draaien op voor de oplopende schuldenlast van de overheid. De regering wil de huidige onbalans tussen opeenvolgende generaties langs verschillende wegen redresseren, althans gedeeltelijk. Tot de belangrijkste beleidsvoornemens in dit verband horen:

- het streven de staatsschuld binnen een kwart eeuw (voor het overgrote deel) af te lossen;
- diverse maatregelen gericht op versoering van de sociale zekerheid om zodoende de arbeidsdeelname van ouderen te verhogen en hun uitkeringsafhankelijkheid te verminderen;

4 Om precies te zijn, de *Miljoenennota 1987* telde 152 bladzijden.

5 Het gaat om de Horizontale Toelichting, de Verticale Toelichting, de Toelichting op de belastingontvangsten en de Toelichting op de belastinguitgaven. Zie: <http://rijksbegroting.minfin.nl>.

- beëindiging van de fiscale faciliteiten voor vervroegde uittreding en prepensioen;
- invoering van een fiscale faciliteit voor de levensloopregeling.

Zoals Ter Linden (2004) terecht opmerkt, ontbreekt in de miljoenennota enige aanduiding van de gevolgen van deze maatregelen voor de financiële positie van jongere en oudere leeftijdscohorten. Vooral dankzij werk van het Centraal Planbureau (2000) zou het mogelijk zijn geweest met behulp van generatierekeningen duidelijk te maken wat de lusten en lasten van het voorgenomen beleid voor ieder cohort zijn. Vervolgens zouden de resulterende veranderingen in de intergenerationele inkomensverdeling kunnen worden getoetst aan een door de regering expliciet gemaakte verdelingsdoelstelling. Echter: niets van dat alles.

Tabel 3. Omvang en inhoud miljoenennota

Begroting voor:	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Omvang hoofdtekst (bladzijden)	73	82	123	80	102	112
waarvan (% aandeel van hoofdstuk)						
– Hoofdpijnen beleid	11	12	6	16	12	12
– Sociaal-economische situatie	50	44	39	43	29	30
– Speerpunten	–	–	–	–	35	34
– Budgettair beleid	27	35	37	32	23	22
– Financieel beheer	11	9	18	8	–	–

4.2 VBTB in het slop

Het opduiken in de miljoenennota van een hoofdstuk 'speerpunten' (vanaf 2004) en het tegelijk verdwijnen van het hoofdstuk over het financieel beheer hangen mogelijk samen. In mei 1999 bracht de regering de nota *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB) uit.⁶ In deze nota werd een omvangrijke operatie aangekondigd, die was bedoeld om de informatiewaarde van de rijksbegroting en de verantwoordingsstukken te verbeteren. Voorgenomen en gevoerd beleid, prestaties en uitgetrokken middelen zouden in de toekomst sterker in onderlinge samenhang worden gepresenteerd. Prestatiegegevens maken de begroting transparanter. In de begroting nieuwe stijl zouden drie vragen centraal staan:⁷

- wat willen we bereiken;
- wat gaan we daarvoor doen;
- wat mag dat kosten.

De rijksbegroting voor 2002 was voor het eerst een op de nieuwe leest geschoeide beleidsbegroting. Bij een eerste evaluatie van het VBTB-proces in de rijksbegroting voor 2003 werd geconstateerd dat nog veel verbetermogelijkheden openstonden bij de formulering van concrete doelen, de presentatie van zinvolle en dekkende prestatiegegevens en de directe koppeling tussen geld, prestaties en beleidsdoel-einden.⁸ De schrijvers van de twee nadien verschenen miljoenennota's maken aan het VBTB-proces opeens geen woord meer vuil. Zoals gezegd ontbreekt in deze nota's een afzonderlijk hoofdstuk over het financieel beheer, wat een trendbreuk betekent. Maar ook in de overige hoofdstukken heerste

6 Tweede Kamer (1998-1999).

7 Tweede Kamer (1999-2000), 73.

8 Tweede Kamer (2002-2003), 79.

radiostilte inzake progressie bij het perfectioneren van de beleidsbegroting. Dat valt op. Over de voortgang van het VBTB-proces moet – op basis van mededelingen in begrotingsstukken uit voorafgaande jaren – toch het nodige te melden zijn.⁹ Voor het overige verwijs ik naar het artikel van Matheeuwsen en Kerseboom in deze aflevering van het TvOF.

Eén mogelijke verklaring die zich opdringt voor de signaleerde radiostilte is dat er in feite nauwelijks of geen vooruitgang met de departementale beleidsbegrotingen wordt geboekt. Het is een in Den Haag beproefde strategie zo'n lastig dossier dood te zwijgen. Om deze hypothese te toetsen zou het nodig zijn de toelichting op de begrotingsstaten van alle ministeries nauwkeurig te analyseren. Vergelijking van de toelichting op de begrotingsstaten voor 2002 en 2005 kan aan het licht brengen of en zo ja hoeveel vooruitgang is geboekt op de lange weg naar een volwaardige beleidsbegroting, zoals die de bedenkers van het VBTB-proces oorspronkelijk voor ogen moet hebben gestaan. Hier ontbreekt de voor zo een exercitie benodigde ruimte.

Een heel andere verklaring zou kunnen zijn dat de VBTB-mode na enkele jaren al weer is overgewaaid. De beleidsbegroting was de liefdesbaby van een groepje top- en hoofdami-nistren dat inmiddels niet langer op het Ministerie van Financiën werkzaam is. De bewindsman heeft hun opvolgers in een aantal gevallen met de hand uit de kweekvijver van het Centraal Planbureau weggeplukt. Deze nieuwe generatie ambtelijke beleidsmakers heet weinig gecharmeerd te zijn van de uitwerking die is gegeven aan de dragende ideeën van de VBTB-operatie. Zij laten die een zachte dood sterven. Het organogram van het departement geeft enige steun aan deze verklaring. Aanvankelijk zijn de bij het project betrokken afdelingen van het ministerie opgetuigd: hun personele bezetting is bijna verdubbeld. Inmiddels is de afdeling die zich specifiek met VBTB bezig hield al weer ontmanteld. Al met al lijkt de gehele ambtelijke energie verslindende operatie uiteindelijk grotendeels op een mislukking te zijn uitgedraaid. Deze aanname vindt steun in de geringe kwaliteit van het speerpuntenhoofdstuk¹⁰ in de *Miljoenennota 2005*, dat nog kort geleden moet zijn bedoeld als het culminatiepunt van het VBTB-proces.

4.3 Baten-lastenstelsel uit beeld

Vijf jaar geleden stelde de minister van Financiën dat het voor de rijksoverheid geldende verplichtingen-kasstelsel zichzelf had overleefd. Bij een sterker op resultaten gefocuste begrotingsopzet paste de overgang naar het baten-lastenstelsel – dat bedrijfsleven, decentrale overheden en een toenemend aantal rijksdiensten toepassen. Daarom was de regering van plan “over enkele jaren de gehele rijksbegroting te baseren op het baten-lastenstelsel.”¹¹ Een belangrijk argument voor deze stelselwijziging heeft nog niets aan kracht ingeboet: door te gaan begroten en verantwoorden op basis van kosten in plaats van kasuitgaven ontstaat in de begroting een gelijke behandeling van lopende uitgaven en kapitaaluitgaven. “Een op kosten gebaseerde begroting volmaakt het VBTB-proces, doordat wordt aangesloten bij de vraag ‘wat mag het kosten?’”¹² Vormgeving en een mogelijk invoeringstraject van het baten-lastenstelsel zijn indertijd tot in detail uitgewerkt.¹³ De uitwerking van dit Eigentijds

9 Daadwerkelijke implementatie van VBTB zal nog aantal jaren in beslag nemen (Tweede Kamer, 2001-2002, 115). Zie ook de analyse van Ros (2003), 36-38.

10 Zie onderdeel 5.

11 Tweede Kamer (2000-2001), 83-84.

12 Tweede Kamer (2001-2002), 106.

13 Tweede Kamer (2001-2002), 116-127. Zie ook de analyse en bespiegelingen van Ros (2003), 40-48.

Begrotingsstelsel zou echter “nog wel enige tijd in beslag nemen”.¹⁴ Ook over dit project wordt in de nadien verschenen miljoenennota's met geen woord meer gerept.

4.4 De bureaucraten en hun minister

Doordat, net als vorig jaar, een hoofdstuk over het financieel beheer ontbreekt, blijft duister welke plannen de regering heeft met twee belangrijke dossiers: de beleidsbegroting (onderdeel 4.2) en het eigentijds begroten (onderdeel 4.3). Even goed kan de heersende radiostilte worden opgevat als een signaal van de bureaucraten aan het Korte Voorhout. De ambtelijke toppen in Den Haag streven vermoedelijk nog steeds naar het onderbrengen van alle uitvoerende taken van de rijksoverheid bij agentschappen en/of zelfstandige bestuursorganen, die hun administratie voeren op basis van het baten-lastenstelsel. Invoering van dit stelsel voor de kleine kerndepartementen, die na de afsplitsing van de uitvoerende diensten zouden overblijven met als hoofdtaak de beleidslijnen uit te zetten, zou dan minder urgent zijn. Het zou echter tactisch niet verstandig zijn deze toekomstvisie op dit moment breeduit in de miljoenennota te etaleren, nu in de Tweede Kamer grote aarzelingen leven of op de al ingeslagen weg moet worden voortgegaan.¹⁵

Hoe dit verder zij, de bewindsman op Financiën heeft wat uit te leggen. Hoe ziet hij de verdere toekomst van het VBTB-proces en zit er wel of geen schot in de invoering van het baten-lastenstelsel bij de rijksoverheid? Zeker wanneer sprake zou zijn van een koerswijziging – waarvoor aanwijzingen bestaan – dient hij de volksvertegenwoordiging daarover te informeren en politiek verantwoording af te leggen over eventueel bijgestelde ambities voor het comptabel bestel.

Een vraag terzijde: zou de geschiedenis zich herhalen? Tegen het einde van de jaren zeventig verkeerden ambtelijk en politiek Den Haag een tijdlang in de ban van doelstellingenanalyses, een project dat was geïnitieerd vanuit de toenmalige Interdepartementale Commissie voor Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA). In het kader van die operatie dienden alle ministeries hun ‘missie’ te omschrijven en aan te geven hoe zij hun doelstellingen hoopten te verwezenlijken. Dat lijkt warempel wel een beetje op wat later beleidsgericht begroten ging heten! Achteraf laat zich vaststellen dat de COBA-exercitie een totale mislukking is geworden. Teken aan de wand als het gaat om de toekomst van het VBTB-project?

5 Speerpunten

Hoofdstuk 3 van de *Miljoenennota 2005* somt de voornaamste doelstellingen van de regering op voor in totaal vijftien beleidsterreinen, waaronder sociale zekerheid, onderwijs, veiligheid en wonen. Aan de uiteenzettingen in dit meest volumineuze van de vier hoofdstukken uit de nota kleven verschillende bezwaren:

- erg abstracte doelstellingen;
- onhaalbare doelstellingen;
- de verwachte bijdrage van besproken instrumenten wordt niet geconcretiseerd c.q. gekwantificeerd;
- tegenstrijdigheden.

Dat de nagestreefde doelstellingen – gegeven de breedte van de onderscheiden beleidsterreinen – op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd valt wellicht moeilijk te vermijden. Des te belangrijker is

¹⁴ Tweede Kamer (2002-2003), 82.

¹⁵ De omzetting van de Belastingdienst in een agentschap stuitte in het parlement bijvoorbeeld op onoverkomelijke bedenkingen.

het dat de opstellers van de miljoenennota goed duidelijk weten te maken welke maatregelen (instrumenten) in welke mate worden geacht aan de verwezenlijking van die doeleinden bij te dragen. Die duidelijkheid wordt node gemist.

Verder lijken sommige doelstellingen in redelijkheid niet of nauwelijks haalbaar. Zo wil de regering criminaliteit en overlast in de periode 2008-2010 met 20-25 procent hebben verminderd, in vergelijking met de situatie in het jaar 2002.¹⁶ Het overzicht van de maatregelen die dit mogelijk moeten maken overtuigt niet. Een tweede voorbeeld betreft de ambitie om in de periode 2005-2009 om en nabij de 400 duizend nieuwbouwwoningen neer te zetten.¹⁷ Omdat voor volgend jaar wordt gehoopt op een gerealiseerd nieuwbouwprogramma van 70 duizend woningen, zal de jaarproductie vanaf 2006 gemiddeld boven de 80 duizend moeten liggen, wil de minister van VROM haar doel halen. Ter vergelijking: het afgelopen jaar bedroeg de productie slechts 60 duizend stuks. Bij een beoordeling van de beleidsvoornemens inzake het nieuwbouwprogramma valt te bedenken dat het kabinet gemeenten mogelijk gaat verbieden hun aanwezige financiële reserves in te zetten voor investeringen in het grondbedrijf. Daarmee wil de rijksoverheid voorkomen dat de lokale overheden een te grote bijdrage aan het EMU-tekort leveren. Deze ingreep zou betekenen dat op termijn minder nieuwbouwlocaties beschikbaar komen. Gemeenten zijn bij hun regievoering van uitbreidingsplannen bovendien gehandicapt, doordat projectontwikkelaars reeds veel bouwrijp te maken terreinen hebben verworven. Deskundigen zijn verder van oordeel dat de voor de nieuwbouw in de VROM-begroting uitgetrokken 650 mln euro onvoldoende is om de plannen uit te voeren.¹⁸ Dit bedrag blijft en de miljoenennota overigens (wijselijk?) onvermeld.

De realisatieperiode van de meest ambitieuze plannen loopt door tot diep in de volgende kabinetsperiode. Zo kunnen de nu zittende bewindslieden bij hun vertrek in 2007 niet worden afgerekend op hun prestaties en zitten hun opvolgers opgescheept met vermoedelijk (veel) te hoog gegrepen doelstellingen.

De regeringsplannen met de woningbouw illustreren ook dat de miljoenennota vaak onvoldoende concreet aangeeft hoe opgesomde maatregelen (kunnen) bijdragen aan het bereiken van gepostuleerde beleidsdoelstellingen. Zo ligt het in de bedoeling een deel van de locatiegebonden subsidies straks te koppelen aan de gerealiseerde woningproductie, maar om welke bedragen en aantallen woningen het gaat blijft in het vage. Een ander voorbeeld vormt de levensloopregeling, die beoogt werknemers beter in staat te stellen arbeid en zorg voor kinderen of hulpbehoevende familieleden te combineren.¹⁹ Werknemers krijgen straks de mogelijkheid fiscaal gefacilieerd een inkomensvoorziening op te bouwen voor een periode van onbetaald verlof. Hiervoor mogen zij 12 procent van hun brutoloon opzij zetten. Belastingheffing over dat deel van hun loon wordt uitgesteld tot het moment dat zij verlof opnemen. In totaal mag op deze manier anderhalf maal het bruto jaarsalaris worden gespaard. Weinig mensen tussen de 25 en de 40 jaar kunnen straks van deze regeling profiteren. Zij willen eerst een huis kopen en de komst van kinderen legt een groot beslag op het gezinsinkomen. De levensloopregeling zal in de praktijk vooral worden gebruikt door gesettelde 50-plussers die op deze manier nog een stukje prepensioen kunnen opbouwen (Jansen, 2003). De regeling faalt dus als tegemoetkoming voor mensen in het spitsuur van hun leven. Boonstra (2004) spreekt ronduit van een levenslooppiasco. De tekst van de miljoenennota bevat geen enkele aanwijzing hoeveel werknemers uit de echte doelgroep van 25-40 jarige spitsuurwerknemers straks van de regeling gebruik zullen maken.

¹⁶ Tweede Kamer (2004-2005), 69.

¹⁷ Tweede Kamer (2004-2005), 82.

¹⁸ Het Financieel Dagblad, 3 oktober 2004, *Plan Dekker bij nieuwbouw 'niet haalbaar'*.

¹⁹ Tweede Kamer (2004-2005), 62.

Tot slot van dit onderdeel geef ik een voorbeeld van een duidelijke tegenstrijdigheid bij de gepresenteerde speerpunten. De regering wil de beleidsvrijheid van decentrale overheden vergroten.²⁰ Geheel in strijd hiermee wil de regering per 1 januari 2006 het eigen belastinggebied van de gemeenten inperken, door afschaffing van de onroerendezaakbelasting (OZB) voor woninggebruikers. Daarnaast wil de regering de stijging van de OZB-tarieven maximeren. Het resultaat van deze centralistische ingrepen is dat de beleidsvrijheid van gemeenten fors afneemt.

6 ZALM-norm?

Een cruciaal onderdeel van het stelsel van begrotingsregels die na 1994 samen bekend raakten als de 'Zalmnorm' is dat bij aanvang van een kabinetsperiode kaders (lees: plafonds) worden afgepaald voor de netto reële uitgaven van het Rijk en de collectief gefinancierde sociale zekerheid, en voor het overgrote deel van de zorguitgaven. In 2003 is deze norm geschonden: de uitgaven lagen 0,5 mld euro hoger dan volgens gemaakte afspraken was toegestaan.²¹ Voor 2005 ligt het tussentijds bijgestelde uitgavenkader juist 2,1 mld euro lager dan aanvankelijk bij regeerakkoord was afgesproken. Deze tussentijdse bijstelling valt eveneens als een schending van de Zalmfilosofie te beschouwen. Zij houdt verband met de door de regering nagestreefde reductie van het EMU-tekort. Hiermee ligt het Zalmkader voor de uitgaven voorlopig aan diggelen. De uitgavenplafonds uit het regeerakkoord worden eerst in ere hersteld, wanneer de beoogde vermindering van het feitelijke en het structurele EMU-tekort volledig op schema ligt.

De *Miljoenennota 2005* voldoet wel aan een heel andere ZALM-norm. De ingezette ombuigingen zijn voor een deel (het gaat om ten minste 0,3 procent BBP) Zacht, de beschouwingen over de speerpunten tamelijk Langdradig en weinig concreet (onderdeel 5), het soortgelijk gewicht van de gepresenteerde informatie en beleidsanalyses is Matig (onderdeel 4). De geringe 'hardheid' van enkele majeure ingeboekte ombuigingen staat in dit onderdeel centraal.

Allereerst is bij de bezuinigingen een papieren ombuiging ingeboekt wegens efficiencyverbetering en doelmatiger aanbesteden, die oploopt tot 0,4 mld euro in 2007. Bij ongewijzigd beleid dreigt het budgettaire kader zorg in 2005 (opnieuw) met ten minste 1 mld euro te worden overschreden. Voor de rest van deze kabinetsperiode heeft de minister van VWS daarom convenanten gesloten, zowel met aanbieders van krachtens de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) gefinancierde zorg als met de ziekenhuizen. De betrokken zorgaanbieders hebben toegezegd de financiële kaders van het regeerakkoord te zullen respecteren. Verder is voor de AWBZ-sector de afspraak gemaakt dat zorgaanbieders tot 2007 jaarlijks 1,25 procent meer cliënten zullen helpen, bovenop de groei van de beschikbare middelen. Een vergelijkbaar covenant heeft de minister van VWS gesloten met ziekenhuizen en zorgverzekeraars. Rekening houdend met forse overschrijdingen in de afgelopen jaren zijn komend jaar voor de ziekenhuizen nauwelijks extra middelen beschikbaar. De ziekenhuizen zullen desondanks jaarlijks 1,15 procent meer patiënten helpen. Als vrucht van beide convenanten rekent VWS op een besparing van 730 mln euro.

Deze convenanten hebben een pervers effect. Doordat alle instellingen het zelfde percentage krijgen opgelegd, ontbreekt voor individuele zorgaanbieders de prikkel om een grotere doelmatigheidswinst te realiseren dan op papier is vastgelegd, ook wanneer dat wel degelijk mogelijk is. Aanbieders hebben echter geen individueel belang bij het verder opvoeren van de door brancheorganisaties

²⁰ Tweede Kamer (2004-2005), 77.

²¹ Deze informatie is niet te vinden in de *miljoenennota*, maar staat in het hoofdstuk uit de macro economische verkenning waarin de collectieve sector wordt behandeld (CPB, 2004a, 128).

na handjeklap vastgeprikte doelmatigheidswinst. Het is verder de vraag of deze uitgavenremmers effectief zullen zijn. De controle op naleving van de convenanten zal niet eenvoudig zijn. Belangrijker is dat verzekerden juridisch afdwingbare aanspraken op AWBZ-gefinancierde zorg hebben. Die kunnen niet bij convenant worden tenietgedaan.

Via invoering van een no-claim teruggaveregeling in de ziekenfondsverzekering denkt de regering al in 2005 nog eens 190 mln euro te kunnen besparen. Verzekerden die in een jaar minder dan 250 euro ziektekosten maken, ontvangen het verschil tussen de 250 euro en de gemaakte kosten in de loop van het daaropvolgende kalenderjaar retour. De regeling is bedoeld als prikkel tegen een te lichtvaardig gebruik van zorgvoorzieningen. Onduidelijk is of deze regeling op korte termijn kan worden ingevoerd. Zij leidt tot extra administratieve lasten, wat haaks staat op het streven van de regering de administratieve lasten met in totaal 25 procent terug te dringen. Of de beoogde gedragseffecten zullen optreden is bovendien hoogst onzeker. Vanaf januari in jaar t moeten zorggebruikers rekening houden met de kans dat zij in april of mei van jaar $t+1$ een bescheiden no-claim bonus kunnen toucheren. Invoering van eigen betalingen als 'remgeld' is hoogstwaarschijnlijk veel effectiever, omdat bij elk gebruik van zorgvoorzieningen de consument meteen in de buidel moet tasten. Dit onmiddellijk dreigende verlies weegt zwaarder dan de kans op een bonus in een later kalenderjaar.

De regering verwacht veel van gereguleerde marktwerking en de invoering van een herzien stelsel van ziektekostenverzekeringen per 1 januari 2006. Op korte termijn biedt de stelselherziening echter geen afdoende oplossing voor de budgettaire problemen in de zorg. Daarom is het waarschijnlijk dat ook de komende begrotingen gekenmerkt zullen worden door budgetoverschrijdingen (Schut, 2004).

7 Tot slot

Regerings- én oppositiepartijen zien zich gedwongen tot het voeren van een beleid dat het ontluikende herstel van de economie afremt. Om de noodzaak van bezuinigingen, lastenverzwaringen en loonmatiging aan de man te brengen schildert de regering een uitgesproken somber beeld van de economische toestand. Dit doet een aanslag op het vertrouwen van gezinnen en ondernemers, waardoor de opleving van de economie des te langer op zich laat wachten.

De informatiewaarde en de leesbaarheid van de fors afgeslankte miljoenennota stellen in een aantal opzichten teleur. Een deel van de ingeboekte bezuinigingen, vooral in de sector zorg, is uitgesproken kwetsbaar. Nieuwe tegenvallers tekenen zich af. Voorlopig moet de regering tegen de stroom op blijven roeien. Het valt te hopen dat het tij sneller keert dan het zich nu laat aanzien.

Literatuur

- Boonstra, W.W. (2004), Levensloopfiasco, *Economisch Statistische Berichten*, 89 (4443), 470
 Centraal Planbureau (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers
 Centraal Planbureau (2004a), *Macro Economische Verkenning 2005*, Den Haag: Sdu Uitgevers
 Centraal Planbureau (2004b), *Economische effecten tegenbegroting SP 2005*, Den Haag: CPB
 Centraal Planbureau (2004c), *Economische effecten tegenbegroting GroenLinks 2005*, Den Haag: CPB
 Centraal Planbureau (2004d), *Economische effecten tegenbegroting PvdA 2005*, Den Haag: CPB
 Centraal Planbureau (2004e), *Economische effecten tegenbegroting ChristenUnie 2005*, Den Haag: CPB
 Jansen, J.J.M. (2003), De levensloopregeling speeltje voor financiële planners, *Weekblad fiscaal recht*, 132 (6546), 1501-1507
 Linden, J.C.J. ter (2004), Gerechtvaardigd asociaal, *Economisch Statistische Berichten*, 89 (4443), 455-456
 Ros, A.P. (2003), De begroting, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2003*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 29-51

Schut, F.T.(2004), Bezuinigingen en hervormingen in de zorg, *Economisch Statistische Berichten*, 89 (4443), 471-473

Tweede Kamer (1998-1999), *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Nota*, 26 753, nr. 2

Tweede Kamer (1999-2000), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2000)*, 26 800, nr. 1

Tweede Kamer (2000-2001), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2001)*, 27 400, nr. 1

Tweede Kamer (2001-2002), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2002)*, 28 000, nr. 1

Tweede Kamer (2002-2003), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2003)*, 28 600, nr. 1

Tweede Kamer (2003-2004), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2004)*, 29 200, nr. 1

Tweede Kamer (2004-2005), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2005)*, 29 800, nr. 1

Tweede deel in nieuwe handboekenreeks

'Public Management'



Auteurs: J.L.M. Hakvoort en

H.L. Klaassen

Prijs: € 29,50

ISBN: 90 12 10515 3

Onze uitgaven zijn ook
verkrijgbaar via de boekhandel.

**Onlangs is bij Sdu Uitgevers het handboek
*Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en
non-profitsector* verschenen**

Doel van dit boek is de gebruiker handvatten te bieden voor de bedrijfsvoering van organisaties in de publieke en non-profitsector. De technieken zijn geordend volgens de logica van de planning- en controlcyclus zoals die in veel organisaties in de publieke sector vorm heeft

gekregen. Door het gebruik van de technieken aan de hand van drie voorbeeldorganisaties te illustreren, wordt duidelijk gemaakt hoe de technieken concreet kunnen worden toegepast en wat de sterke en zwakke punten van de technieken zijn.

**Bestel via www.sdu.nl
of bel (070) 378 98 80**

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

De almanakken van Sdu Uitgevers

Altijd de snelste weg naar de juiste persoon

Wat biedt de Staatsalmanak 2005?

- 20.000 namen van bestuurlijke beslissers;
- toelichtingen op ministeries;
- taakstelling, budget en personeelsomvang;
- heldere organisatieschema's;
- grondslag, rechtsvorm en relatie tot de overheid;
- uitgebreid persoons- en zaakregister.

Abonnement: €105,- (BKSTAS)
Losse verkoop: €114,-
(90 12 105439)

Wat biedt de Europese Almanak 2005?

- de organisatieonderdelen van de Europese Unie;
- Europese instanties, informatie- en adviescentra, netwerken met doelstelling en contactpersoon;
- subsidieprogramma's, financiële instrumenten en besluitvormingsprocedures van de EU;
- ABC van de Europese Unie;
- uitgebreid persoons- en zaakregister.

Abonnement: €39,50
(BKEUROALM)
Losse verkoop: €44,50
(90 12 105471)

Wat biedt de gids Universiteiten en Onderzoeksinstituten in Nederland 2005?

- ruim 6900 hoogleraren, bijzonder hoogleraren en universitaire hoofddocenten, gegroepeerd per vakgroep;
- de facultaire structuur per universiteit;
- ruim 550 beschrijvingen van universitaire en niet-universitaire onderzoeksinstituten;
- informatie over 110 onderzoeksscholen;
- uitgebreid persoons- en zaakregister.

Abonnement: €51,50
(BKADRUN)
Losse verkoop: €57,50
(90 12 10551X)

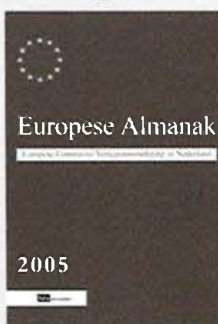
Staatsalmanak 2005



Direct toegang tot bestuurlijk Nederland

Met de *Staatsalmanak 2005* vindt u snel de juiste persoon binnen het Nederlands bestuur. Daarnaast geeft de *Staatsalmanak 2005* alle informatie over instellingen en adviesorganen van de overheid, zoals ambassades, kadasters, inspectiediensten, productschappen en rechtbanken. Naast adresgegevens treft u ook de doelstelling van de betreffende instantie en namen van afdelingshoofden aan. Zo ziet u in één oogopslag wie de voor u relevante beslissers zijn.

Europese Almanak 2005



De vraagbaak over 'Europa' in al zijn facetten

De *Europese Almanak 2005* biedt u direct toegang tot de juiste instantie en persoon binnen de Europese Unie. Ook achtergrondinformatie over de opbouw en organisatie van de EU vindt u hierin terug. Kortom, met de *Europese Almanak* heeft u dé vraagbaak over Europa in handen. Het is dé informatiebron als u op zoek bent naar de meest complete en betrouwbare informatie op Europees gebied. Alle gegevens in de *Europese Almanak* zijn namelijk rechtstreeks afkomstig van de Europese Commissie.

Universiteiten en Onderzoeksinstituten in Nederland 2005



De academische wereld binnen handbereik

De gids *Universiteiten en Onderzoeksinstituten in Nederland 2005* bevat alle naam- en adresgegevens van de universiteiten en onderzoeksinstituten in Nederland. Deze gegevens zijn ontleend aan de Nederlandse Onderzoek Databank (NOD), een product van het Nederlands Instituut voor Wetenschappelijke Informatiediensten (NIWI).

Ervaar zelf de volledigheid en het gebruikersgemak van deze uitgaven.
Bestel snel via www.sdu.nl/almanakken of bel (070) 378 98 80!

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

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS