

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 6

Hoe moet de verzorgings- staat worden gefinancierd?

*K.P. Goudswaard, K. Caminada
en H. Vording*

Prestaties van de publieke sector in internationaal perspectief

B. Kuhry, E.J. Pommer en C.A. de Kam

Voorbij de grenzen van de welvaart

C.P. van Beers en A. de Moor

Naar een passende verantwoording

J.H.W. Oostendorp en F.K.M. van Nispen

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. A.D. Turlings

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: € 102,-
(incl. BTW en verzendkosten)

Jaarabonnement voor particulieren: € 71,-
(incl. BTW en verzendkosten)

Losse nummers: € 20,75 (incl. BTW,
excl. verzend- en administratiekosten)

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

Sdu Klantenservice

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

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan de
Klantenservice

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

Tijdschrift voor Openbare Financiën verschijnt
zes keer per jaar.

Citeervoorbeeld:

Wilms, P.J.M. (2003), De organisatie van de
rijksdienst: feiten en cijfers,
Tijdschrift voor Openbare Financiën,
36(1), 6-14

© 2004 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361

Nederlands

uitgeversverbond

**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

Van de redactie	262
Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?	263
<i>K.P. Goudswaard, K. Caminada en H. Vording</i>	
Prestaties van de publieke sector in internationaal perspectief	275
<i>B. Kuhry, E.J. Pommer en C.A. de Kam</i>	
Voorbij de grenzen van de welvaart	284
<i>C.P. van Beers en A. de Moor</i>	
Naar een passende verantwoording	292
<i>J.H.W. Oostendorp en F.K.M. van Nispen</i>	
VERSCHEENEN	304

Van de redactie

Dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* begint met een artikel van Goudswaard, Caminada en Vording over de financiering van de verzorgingsstaat. Verschillende soorten heffingen kunnen door de belastingbetaler op verschillende manieren worden ervaren en kunnen derhalve ook tot verschillende gedragsreacties aanleiding geven. De auteurs pleiten ervoor om bij hervormingen in de sociale zekerheid een striktere relatie te leggen tussen premiebetaling en opgebouwde rechten. Werknemers zien dergelijke betalingen namelijk meer als prijzen dan als belastingen, waardoor de arbeidsmarkteffecten van deze premies gunstiger uitpakken dan in het traditionele geval. In het verlengde hiervan pleiten de auteurs voor versterking van opbouwelementen in het stelsel van sociale zekerheid en voor de introductie van spaarelementen.

Kuhry, Pommer en De Kam presenteren de belangrijkste resultaten van een vergelijkend onderzoek naar de prestaties van de publieke sector in een kleine 30 landen (EU en enkele Angelsaksische landen). Nederland blijkt zowel op het gebied van onderwijs, gezondheidszorg als van veiligheid in de subtop van de onderzochte landen te presteren. Niet verbazingwekkend is dat de Oost-Europese en in mindere mate ook de Zuid-Europese landen de zwakste prestaties laten zien. Opmerkelijk is dat de VS uitgesproken slecht scoren op het punt van kosteneffectiviteit in de gezondheidszorg en dat hetzelfde geldt voor de prestaties van Zweden, Nieuw-Zeeland en het VK ten aanzien van veiligheid. Als wordt gekeken naar de overall-score voor onderwijs, zorg, veiligheid, stabilisatie, verdeling en kwaliteit van openbaar bestuur presteren de Noord-Europese landen het best, gevolgd door de West-Europese, de (overige) Angelsaksische, de Zuid-Europese en tenslotte de Oost-Europese landen.

Van Beers en De Moor onderzoeken hoe de rol van directe buitenlandse investeringen (DBI) in het innovatiebeleid kan worden vergroot. DBI zijn vooral voor kleine landen een noodzakelijk middel om (de resultaten van) innovatief onderzoek te importeren, en dragen zodoende bij aan een verhoging van de economische groei op langere termijn. De auteurs bezien wat het beleid op dit punt zou kunnen leren van de praktijk in Finland en Ierland.

Oostendorp en Van Nispen onderzoeken de ontwikkelingen in de ministeriële verantwoordelijkheid en de gevolgen daarvan voor de effectiviteit van het VBTB-proces. De sturende rol van de overheid is door diverse nieuwe vormen van besturen aanzienlijk beperkt, terwijl de wijze van verantwoording door de desbetreffende bewindspersonen zo'n ontwikkeling niet heeft doorgeemaakt. Dit geldt ook voor de verantwoording in het VBTB-proces. De auteurs dragen suggesties aan voor veranderingen in het verantwoordingsarrangement, die ervoor kunnen zorgen dat sturing en verantwoording beter op elkaar worden aangesloten.

Arie Ros
eindredacteur

Hoe moet de verzorgingsstaat worden gefinancierd?

K.P. Goudswaard, K. Caminada en H. Vording*

Samenvatting

Inzicht in de omvang en de aard van heffingen kan van belang zijn voor de perceptie van burgers over de kosten van (collectieve) voorzieningen en – daarmee samenhangend – voor de economische gedragsreacties. In dit artikel wordt geanalyseerd wat de effecten kunnen zijn van het beter informeren van de burger over de heffingen die hij langs verschillende wegen betaalt en, waar relevant, over de tegenprestaties. Uit de theoretische en empirische literatuur komt naar voren dat werknemers premies meer zien als prijzen dan als belastingen wanneer er een duidelijke relatie wordt ervaren tussen premiebetaling en opgebouwde rechten. Daardoor zal de desbetreffende premie minder verstoringseffecten hebben op de arbeidsmarkt. Op basis hiervan zouden hervormingen in de sociale zekerheid die leiden tot een rechtstreekser en zichtbaar verband tussen premiebetaling en tegenprestatie gunstige arbeidsmarkteffecten hebben. Voorstellen om de opbouwelementen in het stelsel van sociale zekerheid te versterken en spaarelementen te introduceren (in het kader van een driepijlermodel) sluiten hier bij aan.

Trefwoorden

financiering verzorgingsstaat, belastingillusie, economische effecten van heffingen, driepijlermodel

1 Inleiding

De wijze waarop arrangementen in de verzorgingsstaat worden gefinancierd is in economisch opzicht van belang. Belastingen en premies lokken allerlei gedragsreacties uit. Zo zullen werknemers en werkgevers via loon- en prijsvorming proberen om belastingen en premies af te wentelen op anderen. De mate waarin marktpartijen er in slagen om af te wentelen is afhankelijk van veel factoren (Stiglitz, 1988). Ook de vormgeving van arrangementen zou hierbij van invloed kunnen zijn. Zo kan het verschil uitmaken of de financiering van sociale zekerheid (vooral) plaats vindt via heffingen waarvan de hoogte geen relatie vertoont met de op te bouwen rechten en die soms weinig zichtbaar zijn, dan wel via bijdragen die gebaseerd zijn op actuariële principes. De vraag is of een duidelijk zichtbaar verband tussen de betaling van een heffing en de opbouw van bepaalde rechten, zoals premies voor een pensioenregeling, er toe leidt dat betrokkenen de desbetreffende heffing meer accepteren en er niet of in mindere mate sprake zal zijn van economisch schadelijke gedragsreacties. In dit artikel trachten we na te gaan of de literatuur aanknopingspunten biedt voor de beantwoording van deze vraag. Daartoe bespreken we in paragraaf 2 eerst het onderscheid tussen premies, belastingen en prijzen. Voorts betrekken we in paragraaf 3 de theorie van de belastingillusie in onze analyse. Veel burgers weten immers niet in welke mate zij bijdragen aan publieke voorzieningen. Daardoor kunnen de kosten van publieke voorzieningen en sociale verzekeringen worden onderschat. Dit kan tot gevolg hebben dat een toenemend beroep op zulke regelingen weinig aandacht

* De auteurs zijn werkzaam bij het Departement Fiscale en Economische Vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid, Universiteit Leiden, en fellows van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek. Delen van dit artikel zijn ontleend aan een zojuist verschenen boek van de auteurs (Goudswaard, Caminada en Vording, 2004).

krijgt. Vervolgens analyseren we in de paragrafen 4 en 5 de theoretische en empirische literatuur over de gedragsreacties op – verschillende – heffingen en prijzen. Is de aard van de heffing van belang voor wat betreft de arbeidsmarkteffecten? In paragraaf 6 schetsen we een perspectief op de financiering van de verzorgingsstaat in de toekomst. Paragraaf 7 sluit af met enkele conclusies.

2 Belastingen, premies en prijzen

Slechts een deel van de inhoudingen in de loonsfeer zijn te beschouwen als belastingen, die werknemers ervaren als verminderingen van hun koopkracht zonder dat daar direct iets tegenover staat. Voor een echte belasting als de loonbelasting is dat duidelijk. Tegenover het betalen van loonbelasting staan wel overheidsvoorzieningen, maar er is geen rechtstreekse band tussen betalen en genieten. De socialeverzekeringspremies beruisten traditioneel op een andere gedachte: tegenover de premie staat een aanspraak. Hierbij is het onderscheid tussen de premies werknemersverzekeringen en de premies volksverzekeringen relevant.¹ Bij werknemersverzekeringen is het equivalentiebeginsel van toepassing; daarbij is er een relatie tussen premiebetaling en verzekerd risico. Dit komt tot uitdrukking in het feit dat zowel de uitkering als de premie worden afgeleid van het laatstverdiende loon. Ook toetsen op het arbeidsverleden (dan wel de leeftijd) versterken de band tussen premiebetaling en aanspraken. Bij de volksverzekeringen domineert het solidariteitsbeginsel; er bestaat niet of nauwelijks een verband tussen de hoogte van de uitkering en de in het verleden betaalde premies.² Daarom worden de premies volksverzekeringen in de praktijk al lang niet meer onderscheiden van de (loon)belasting, noch in het sociaal-economisch beleid, noch vermoedelijk in de beleving van de werknemer.

Naarmate echter verzekeringen meer aan het marktmechanisme worden overgelaten, lijkt het aannemelijk dat de corresponderende premies worden gezien als de prijs voor een duidelijke tegenprestatie. Denkbaar is dat hierbij verschillende factoren van belang zijn: zowel concurrentie tussen aanbieders als keuzevrijheid van de afnemers. Eén en ander is samen te vatten in het beeld van een glijdende schaal.

Tegenover de zuivere belasting, die geen rechtstreekse tegenprestatie oplevert en (dus) gedwongen wordt opgelegd, staat de zuivere prijs, die een individu vrijwillig betaalt voor een tegenprestatie die hij kennelijk het geld waard acht. Daartussen liggen mengvormen, waarin de mate van dwang kan

Schema 1. Belastingen, premies en prijzen

	Belastingen	Sociale premies		Prijzen
Betaling	Gedwongen betaling o.g.v. wettelijke regel	Gedwongen betaling o.g.v. wettelijke regel	Betaling op grond van (collectieve) arbeids- overeenkomst; beperkte individuele keuzevrijheid	Vrije keuze consument
Tegenprestatie	Niet rechtstreeks	Min of meer rechtstreeks maar meestal niet gelijkwaardig	Rechtstreeks, min of meer gelijkwaardig	Rechtstreeks en gelijkwaardig

¹ Goudswaard, De Kam en Sterks (2000), 97-98.

² Het recht op AOW wordt wel in jaarlijkse stappen tussen het 15e en het 65e levensjaar opgebouwd, maar óf wordt opgebouwd hangt uitsluitend af van de vraag of men gedurende deze periode ingezetene van ons land was en niet van de vraag of men premie betaalt.

afnemen naarmate de band tussen betaling en tegenprestatie duidelijker is. Gedwongen participatie (bijvoorbeeld onder een CAO) geeft vrijwel onvermijdelijk een zeker 'belasting'karakter aan de betrokken betalingen, en wel om twee redenen. In de eerste plaats worden werknemers onder een regeling gebracht die zelf, om welke reden dan ook, van deelname zouden willen afzien. Daarnaast opent het dwangkarakter de mogelijkheid om *ex ante* herverdeling ofwel solidariteit in de regeling te introduceren, zodat de regeling voorzienbaar voor sommigen voordelig uitpakt ten koste van anderen.³

Daarnaast kunnen zowel wettelijke sociale verzekeringen als aanvullende CAO-regelingen ook om een andere reden een belastingkarakter hebben. Als regel is de juridische afdwingbaarheid van individuele uitkeringsrechten hier immers afhankelijk van de continuïteit van regelingen. Wordt een regeling beperkt of afgeschaft, dan kunnen 'opgebouwde rechten' illusoir blijken.

3 Belastingillusie

De 'glijdende schaal' van schema 1 verbergt een mogelijk belangrijk onderscheid tussen inhouding in de loonsfeer en rechtstreekse betaling door de werknemer. Maakt het verschil of een werknemer voor een verzekering betaalt via zijn bankrekening, of door inhouding op het loon? Afgezien van de allocatie van administratieve lasten gaat het hier om de vraag of de werknemer zich voldoende realiseert welke bedragen op zijn loon worden ingehouden, en om welke redenen. Ontleent de werknemer minder informatie aan zijn loonstrookje dan aan zijn bankafschriften?

We komen daarmee terug bij de vraag wat burgers weten over de belastingen die zij betalen. De economische hypothese van de belastingillusie zegt dat de burger de hoogte van de belastingen onderschat vanwege de wijze waarop ze worden geheven. In de moderne verzorgingsstaat verloopt de belasting- en premieheffing tamelijk geruisloos, voornamelijk via ondernemers/werkgevers. De werknemer/consument 'ziet' slechts een beperkt aantal heffingen, zoals de onroerendezaakbelasting en de motorrijtuigenbelasting. Belangrijke heffingen als de belasting op toegevoegde waarde en de vennootschapsbelasting worden geheven van ondernemers; de inkomstenbelasting is voor veel belastingplichtigen voornamelijk zichtbaar als een mogelijkheid om geld van de fiscus te krijgen – geld dat men niet actief 'zelf' heeft betaald.

Overigens is het verschijnsel belastingillusie in de economische theorie niet eenvoudig te verklaren. Het neo-klassieke mensbeeld berust immers op de veronderstelling van rationaliteit. Economische agenten zullen dus het verwerven van informatie slechts achterwege laten voorzover de kosten van het verwerven van die informatie hoger zijn dan de baten.

Het loonstrookje is (zeer) ten dele te zien als een poging van de wetgever om de belastingillusie te doorbreken. Tegelijk is dan de vraag of de werknemer inderdaad informatie ontleent aan zijn loonstrookje. De meeste loonstrookjes lijken niet ontworpen met het oog op leesbaarheid, maar komen eerder voort uit de werkprocessen van de loonadministratie. Een 'gebruikersvriendelijk' loonstrookje zou de werknemer snel inzicht moeten kunnen geven in de aard van de verschillende inhoudingen op zijn loon. Dat betreft niet alleen de wijze waarop de ingehouden bedragen zijn berekend, maar ook de prestaties en rechten die tegenover die betalingen staan.

Zoals hiervoor werd opgemerkt, is de lastendruk in Nederland voor de gemiddelde werknemer grotendeels onzichtbaar. Het is een belangwekkende vraag of de Nederlandse verzorgingsstaat bij meer kostenbewustzijn wel in de huidige omvang zou kunnen bestaan. De burger kan immers

3 Elke verzekering herverdeelt *ex post*, namelijk van degenen die niet door het verzekerde risico zijn getroffen naar degenen die dat wel is overkomen.

slechts geïnformeerde keuzen maken voor publieke voorzieningen als hij de kosten van die voorzieningen ten volle kent dan wel voelt. Is aan die voorwaarde niet voldaan, dan wordt de kostprijs van publieke voorzieningen onderschat in vergelijking tot de prijs van marktgoederen. Een te grote publieke sector zal het gevolg zijn.

Daarbij zij echter aangetekend dat de burger ook de baten van de verzorgingsstaat niet goed kan overzien, en wellicht onderschat. Het meer zichtbaar maken van individuele bijdragen kan dan juist leiden tot een te kleine publieke sector.⁴ Als tegenwicht zouden dan in elk geval ook de individuele baten van de verzorgingsstaat zichtbaar moeten worden gemaakt, zodat de burger tot een afweging in staat wordt gesteld.⁵

Historisch is de opvatting dat de burger zijn belastingen moet kennen zeker van belang geweest. De achtergrond van die traditionele opvatting is dat de staat geen vanzelfsprekend recht heeft om met belasting- (c.q. premie-)heffing private eigendomsrechten aan te tasten. Die rechten bestaan dan wellicht niet van nature, maar ze zijn wel de meest efficiënte oplossing voor de 'Tragedy of the Commons' die ontstaat bij gemeenschappelijk eigendom. Waar eigendomsrechten onvoldoende zijn omschreven dreigt het risico van overexploitatie. De individuele gebruiker geniet de volle baten van gebruik, maar draagt slechts een (klein) deel van de kosten van het overmatig gebruik door allen. Wat vroeger gold voor gebruik van gemeenschappelijke weidegrond, laat zich tegenwoordig toepassen op tal van regelingen in de verzorgingsstaat. Toekennen van private eigendomsrechten leidt tot efficiënter gebruik, hetgeen een marktgeïoriënteerde samenleving rechtvaardigt waarin de overheid een beperkte plaats toekomt.

Zichtbaarheid van de belasting- en premieheffing kan in deze opvattingen instrumenteel zijn voor het begrenzen van de fiscale machtsuitoefening door de staat – een standpunt dat in de voornamelijk Amerikaanse 'minimal state'-traditie duidelijk aanwezig is.⁶

Dit primaat van het private eigendomsrecht past niet naadloos bij de verzorgingsstaat, die actieve herverdeling van welvaart beoogt. Dat private eigendom en inkomensherverdeling verenigbaar zijn, is aangetoond door John Rawls (1999). Hij betoogt dat burgers, indien zij worden geleid door verlicht (in plaats van beperkt) eigenbelang, hun eigendomsrechten ondergeschikt maken aan de bescherming van de zwaksten in de samenleving. Zij houden dan immers elk voor zich rekening met de mogelijkheid dat zij zelf tot de zwaksten kunnen gaan behoren. Dat brengt hen er toe om in te stemmen met een sociaal contract dat er in voorziet de positie van de zwaksten in de samenleving te optimaliseren. Een in deze context interessante implicatie van Rawls' werk is dat belastingillusie nastrevenswaardig zou kunnen zijn.⁷ Wanneer het doel van de overheid is om de positie van de zwaksten zo veel mogelijk te verbeteren, kan het alleen maar behulpzaam zijn wanneer de rijkere zo weinig mogelijk merken van de belastingen die zij betalen. Rawls' opvatting van sociale rechtvaardigheid heeft natuurlijk geleid tot een omvangrijke – en nog voortdurende – discussie en tot alternatieve gezichtspunten. Zo heeft

4 Dat is de achtergrond van Galbraiths bekende beeld van 'private prosperity and public poverty': de burger krijgt via reclame voortdurend informatie over de mogelijke baten van private goederen, maar krijgt (te) weinig inzicht in de mogelijke baten van publieke goederen.

5 Onderzoek van Blumenthal, Christian en Slemrod (2001) laat overigens zien dat het voorlichten van burgers over de besteding van overheidsgeld geen duidelijk effect heeft op de bereidheid tot belasting betalen.

6 Vergelijk Nozick (1974) en Brennan en Buchanan (1980).

7 Rawls zelf trekt deze conclusie niet. Hij volgt de in de politieke filosofie gebruikelijke weg: het is beter om burgers te belasten naar het beslag dat zij op schaarse goederen leggen (consumptiebelasting) dan naar hetgeen zij aan de maatschappelijke welvaart bijdragen (inkomstenbelasting).

Ronald Dworkin (2000) aangevoerd dat verlichte burgers niet zouden kiezen voor maximale 'verzekering' tegen het risico dat zij de tot de zwaksten in de samenleving kunnen gaan behoren. In plaats daarvan zouden zij kiezen voor een stelsel van 'gelijke kansen'. De samenleving, in de vorm van de staat, moet dan zo goed mogelijk zorgen voor gelijke kansen van alle burgers. Een niet-reparabel tekort aan kansen – bijvoorbeeld door aangeboren arbeidsongeschiktheid – moet financieel worden gecompenseerd, maar voor het overige geldt: als de wedstrijd eerlijk was, is de uitslag ook eerlijk. Herverdeling van door eigen inspanning behaalde resultaten is, gegeven gelijke startkansen, dan ook niet aanvaardbaar. Ook Dworkin's werk levert dus een synthese op waarin burgers vrijwillig een begrensde beperking van eigendomsrechten aanvaarden terwille van herverdeling.

Het antwoord op de vraag of belastingillusie ten principale wenselijk is dan wel vermeden zou moeten worden, is dus slechts te vinden binnen de context van rivaliserende visies op de juiste (rechtvaardige) inrichting van de samenleving en de rol van de staat en de burger in die samenleving. Dat neemt niet weg dat een streven naar wat meer transparantie, dus minder belastingillusie, op meer pragmatische gronden is te verdedigen. De reden daarvoor ligt in de aard van de politieke besluitvorming in een verzorgingsstaat; Lindbeck (2003) geeft een recent overzicht van de relevante literatuur en argumenten. De moeilijkheid is dat in het politieke besluitvormingsproces de (maatschappelijke en/of individuele) baten van specifieke overheidsvoorzieningen meer aandacht krijgen dan de kosten in de vorm van hogere belastingen.

De zichtbaarheid van heffingen is geërodeerd door heffingstechnieken, zoals inhouding bij de werkgever, die de gemiddelde werknemer buiten schot laten. Daarmee blijft onduidelijk in hoeverre de instituties (en geldstromen) van de Nederlandse verzorgingsstaat berusten op solidariteit, op eigenbelang, of op ondoorzichtigheid. Een meer systematische overweging van argumenten zou tot de conclusie kunnen leiden dat de burger beter geïnformeerd moet worden over de heffingen die hij langs verschillende wegen betaalt.

4 Wie draagt de belastingen?

De wetgever heeft doorgaans uitgesproken opvattingen over de vraag wie een bepaalde heffing dient te dragen. Zo gaat hij er van uit dat de loonbelasting drukt op werknemers, en de belasting op toegevoegde waarde op consumenten, al wordt in beide gevallen een ander (de werkgever/ondernemer) aangeslagen. Hier wordt dus volledige afwenteling verondersteld, namelijk van degene die betaalt naar degene die geacht wordt de belasting te dragen. In andere gevallen – zoals de inkomstenbelasting over winst en over vermogensinkomsten – neemt de wetgever daarentegen aan dat degene die betaalt tevens de belasting draagt.

De overheid heeft echter geen greep op de afwenteling van belastingen, die is immers een zaak van marktwerking. Heffingen veroorzaken een wig tussen kostprijs en opbrengst. De marktpartij die daarvoor het minst gevoelig is, draagt het grootste deel van de belasting.

Het gaat daarbij om de prijsgevoeligheid van de vraag naar arbeid en het aanbod van arbeid.⁸

Meer in het algemeen is het aannemelijk dat, in een kleine open economie, belastingen op de mobiele productiefactor kapitaal grotendeels worden gedragen door minder mobiele werknemers en consumenten. Men denke daarbij aan belastingen naar de winst, maar in beginsel evengoed aan

8 De meeste studies concluderen dat de arbeidsaanbodelasticiteit van werkende mannen laag is; voor vrouwen (vermoedelijk beter: voor tweede inkomens in een huishouden) en voor ontvangers van sociale uitkeringen worden grotere effecten gevonden (Gelauff en Graafland, 1994, 102-106).

het werkgeversaandeel in werknemersverzekeringen. In zoverre kunnen de afwentelingsveronderstellingen van de wetgever dus in feite onjuist blijken.

De economische effecten van belasting- en premieheffing zijn uiteraard slechts aan de marge empirisch te onderzoeken. De vraag hoe de welvaart in de samenleving verdeeld zou zijn indien er geen belastingen (en geen overheid) waren, is niet te beantwoorden. We kunnen alleen kijken wat er in de economie gebeurt bij een doorgaans kleine verandering in belasting- en premiedruk.

Er is veel onderzoek gedaan naar belastingafwenteling. De *OECD Jobs Study* geeft een overzicht van econometrische, empirische studies.⁹ De meeste onderzoeken leiden tot de conclusie dat er een positief verband bestaat tussen de hoogte van de belastingen (de wig) en de reële lonen. Met andere woorden, er vindt een zekere mate van afwenteling op werkgevers plaats. De mate waarin dat gebeurt verschilt sterk per land. Dat is niet verwonderlijk, want de vraag wie uiteindelijk de belastingen draagt hangt sterk samen met de flexibiliteit van de arbeidsmarkt in een land. Als er sprake is van een sterke invloed van de vakbonden op de loonvorming kan er zelfs afwenteling plaatsvinden als het individuele arbeidsaanbod inelastisch is.¹⁰ Door de invloed van de vakbonden wordt het geaggregeerde arbeidsaanbod elastischer.

Empirisch onderzoek voor Nederland van Muysken en Van Veen (1997) en Muysken *et al.* (1999) suggereert dat werkgeverslasten worden gedragen door werkgevers, terwijl werknemerslasten inzet zijn van loononderhandelingen (en daarin eveneens tot hogere loonkosten kunnen leiden). Onderzoekers van het Internationale Monetair Fonds (IMF, 1999) concluderen in lijn daarmee voor Nederland dat elke euro waarmee de belastingen en premies stijgen, leidt tot een toeneming van de arbeidskosten met 70 cent. Met andere woorden, slechts 30 procent van de lastenstijging drukt op de werknemer. Nickell zette recentelijk een aantal studies op een rij en komt voor Nederland op een iets lagere gemiddelde afwenteling van 50 procent.¹¹ Vanzelfsprekend zijn deze schattingen afhankelijk van de situatie op de arbeidsmarkt, en daarmee tijdgebonden. Zo concludeert Knoester (1998) dat afwenteling door werknemers vooral in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw plaatsvond, terwijl werknemers daarna, vanwege de hogere werkloosheid, stijgingen van collectieve heffingen veel meer ten laste van hun netto loon moesten nemen.

5 Prijzen in plaats van belastingen?

Het is aannemelijk dat premies door de werknemer anders worden ervaren naar gelang ze meer het karakter hebben van een belasting dan wel van een prijs. Indien de werknemer zelf de keuze kan maken of, bij wie en in welke mate hij zich kan verzekeren, is de corresponderende premie immers een gewone inkomensbesteding. Zo stelt Barr: "If workers discount future benefits entirely, contributions are equivalent to an income tax; but where future benefits are perceived as actuarial, contributions are not a tax but simply the price of insurance which, like any other price, has few distortionary effects".¹² Lindbeck ziet in het vervangen van belastingen door prijzen een belangrijke hervormingsstrategie voor de verzorgingsstaat: "In order to make the actuarially calculated fees as conspicuous as possible to the individual, the individual and not just the firm should, to a considerable extent, pay such fees." En: "... if social security benefits are actuarially fair on the margin, and the fees are based on marginal costs, then marginal tax wedges in these (welfare state) systems

⁹ OECD (1995), 247.

¹⁰ Alesina en Perotti (1997), 922.

¹¹ Nickell (2003), 13.

¹² Barr (1992), 772.

would, in principle, be eliminated".¹³ Ook Aaron betoogt dat als de werknemer een duidelijke relatie ziet tussen premiebetalingen en opgebouwde rechten, deze premie eigenlijk het karakter heeft van een prijs en niet van een belasting.¹⁴ Preciezer gezegd: het belastingelement is gelijk aan het verschil tussen de betaalde premie en de waarde die de werknemer hecht aan de daarmee verkregen aanspraak.¹⁵ Aannemelijk is dan dat dergelijke premies minder verstorende effecten op de arbeidsmarkt hebben dan belastingen.

Of werknemers premies ervaren als belastingen dan wel als prijzen, blijkt in beginsel uit hun gedragsreacties. Reageert het arbeidsaanbod op veranderingen in premiedruk alsof het belastingen zijn? De *OECD Jobs Study* concludeert op grond van verschillende empirische onderzoeken dat veranderingen in de belastingmix hoogstens een beperkt effect hebben op de arbeidskosten en de werkgelegenheid.¹⁶ Dat suggereert dat sociale premies niet duidelijk minder afgewenteld worden dan belastingen. De OECD heeft hierbij echter alleen gekeken naar premies die als belastingen kunnen worden beschouwd. Zoals hierboven betoogd kan de situatie anders zijn wanneer het gaat om premies die worden betaald voor een rechtstreekse en zichtbare tegenprestatie.

Amerikaans onderzoek naar het effect van secundaire arbeidsvoorwaarden als moederschapverlof op de loonkosten geeft de verwachte uitkomsten: zulke voorzieningen worden volledig verwerkt in een lager netto loon voor de betrokken werknemers (Gruber, 1994).

Een belangrijke vraag waaraan in de literatuur veel aandacht is besteed betreft de gedragsreacties op pensioenpremies. Zien werknemers hogere pensioenpremies als de prijs voor hogere eigen aanspraken, zodat ze hun privé-besparingen reduceren?¹⁷ Een overzicht van Barr laat zien dat de uitkomsten van empirisch onderzoek verdeeld zijn.¹⁸ In een bekend artikel vond Feldstein (1974) dat (publieke) pensioenvoorzieningen tot een forse verdringing van particuliere besparingen leiden. Deze conclusie is echter niet bevestigd in latere onderzoeken.¹⁹ Dit zou kunnen wijzen op risicomijdend spaargedrag, maar zou er ook op kunnen duiden dat het publieke vertrouwen in de continuïteit van sociale verzekeringen laag is. Recent onderzoek voor Nederland laat echter weer wel zien dat de introductie van de AOW heeft geleid tot lagere besparingen (Euwals, 2004).

Disney (2004) rapporteert in een recente paper over een uitvoerig empirisch onderzoek in een groot aantal landen naar de economische effecten van pensioenpremies. Hij maakt daarbij onderscheid tussen een belastingcomponent in de premie en een spaarcomponent, waartegenover de opbouw van individuele rechten staat. Disney concludeert dat naarmate de spaarcomponent in de premie groter is, ofwel naarmate het systeem meer 'actuaireel fair' is, de schadelijke economische effecten van de premieheffing geringer zijn.

Het is goed denkbaar dat niet alleen individuele werknemers, maar ook collectieve-loononderhandelaars verband leggen tussen heffingen en voorzieningen. Een onderzoek van Ooghe *et al.* (2003)

¹³ Lindbeck (1994), 7 en 11.

¹⁴ Aaron (1982), 54 e.v.

¹⁵ Cf. Summers (1989).

¹⁶ OECD (1995), 275.

¹⁷ In het bijzonder is de vraag of kapitaaldekking een ander effect heeft op de private besparingen dan een omslagstelsel.

¹⁸ Barr (1992), 773.

¹⁹ Een recent empirisch onderzoek voor het VK concludeert dat veranderingen in het *flat rate* basispensioen geen duidelijk effect hebben op privé-besparingen, terwijl veranderingen in de opzet van loongerelateerde aanvullende verzekering een negatief effect hebben. Een verhoging van uitkeringsrechten leidt dus in het eerste geval niet, in het tweede geval wel tot een vermindering van privé-besparingen. Zie Attanasio en Rohwedder (2001).

toetst de hypothese dat in collectieve loononderhandelingen heffingen met een duidelijk herkenbare tegenprestatie meer voor rekening van werknemers blijven dan algemene fiscale lasten. Zij maken gebruik van data voor een groot aantal Europese landen, en vinden daarin steun voor hun hypothese. Vakbonden zouden dus eerder geneigd zijn om lastenstijgingen te laten doorwerken in nettoloon-offers naarmate daartegenover een herkenbaarder voorziening voor werknemers staat.

Al met al bestaat er in de internationale literatuur wel steun voor hervormingen van de sociale zekerheid die tot een rechtstreekser verband tussen premiebetaling en tegenprestatie leiden.

6 Premieheffing in de toekomst

De wijze waarop de premieheffing in de toekomst zal plaatsvinden hangt vanzelfsprekend sterk samen met de ontwikkeling van het sociale stelsel. Het sociale stelsel zal de komende decennia sterk worden beïnvloed door een aantal trends (Caminada en Goudswaard, 2003; Tweede Kamer, 2004-2005). Zeer belangrijk is vanzelfsprekend de vergrijzing van de bevolking en de consequenties daarvan voor de houdbaarheid van het stelsel. Voorts groeit het besef dat het huidige stelsel niet voldoende aansluit bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen, zoals individualisering, veranderende arbeidspatronen en meer gevarieerde levenslopen. Naast de oude sociale risico's (zoals werkloosheid en arbeidsongeschiktheid) zouden de nieuwe sociale risico's (zoals inkomensderving wegens zorgactiviteiten of scholing) een plaats kunnen krijgen in het stelsel. Daarbij zijn de begrippen extern risico en beïnvloedbaar risico van belang (Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 2001). Het huidige stelsel gaat sterk uit van externe risico's, die iemand als het ware overkomen. De sociale verzekeringen hebben dan ook het karakter van risicoverzekeringen. In de werkelijkheid zijn risico's dikwijls voor een deel extern, maar ook voor een deel beïnvloedbaar. Dat laatste geldt zelfs in sterke mate voor de nieuwe sociale risico's. Dergelijke voorzienbare en tot op zekere hoogte beïnvloedbare risico's zijn moeilijk verzekeraar. Verder is van belang dat risico's van inkomensverlies ook beter binnen huishoudens kunnen worden opgevangen, vanwege het grote aantal tweeverdieners en vanwege de welvaartsgroei.

Een modern sociaal stelsel moet enerzijds meer mogelijkheden bieden om de individuele levensloop vorm te geven, maar anderzijds ook meer prikkels bieden om risico's te beheersen en om te investeren in het eigen menselijk kapitaal door middel van het bijhouden en vergroten van kennis en vaardigheden.

Deze uitgangspunten zouden vorm kunnen krijgen in een stelsel met een andere verantwoordelijkheidsverdeling, waarbij sprake is van een combinatie van verzekeren en sparen. In dit verband zijn onder andere voorstellen gedaan door Leijnse *et al.* (2002).²⁰ Zij pleiten voor een stelsel met meer geïntegreerde arrangementen, met een opbouw langs dezelfde lijnen als het pensioenstelsel. Dat wil zeggen een stelsel bestaande uit drie pijlers, met een bij hogere pijlers afnemende mate van solidariteit en toenemende mate van keuzevrijheid. De eerste pijler biedt een generieke basisdekking met maximale solidariteit en publieke verantwoordelijkheid. Deze dekking heeft voornamelijk betrekking op externe risico's. Maar de eerste pijler kan ook een dekking geven voor zelfgekozen risico's, voor zover sprake is van een duidelijk maatschappelijk nut.

In de tweede pijler gaat het hoofdzakelijk om individuele spaarrekeningen (naast mogelijk ook verzekeringen). De individuele besparingen kunnen worden aangewend bij werkloosheid of arbeidsongeschiktheid (al dan niet in aanvulling op een uitkering in de eerste pijler), zorgverlof, onderwijs en

²⁰ Zie ook Bovenberg (2002). Ook in de internationale literatuur worden meer en meer pleidooien gehouden voor de introductie van spaarsystemen in de sociale zekerheid; zie bijvoorbeeld Bovenberg en Sørensen (2004), Feldstein en Altman (1998), Fölster (2001) en Orszag en Snower (1999).

scholing, en pensioen. Door gebruik te maken van individuele spaartegoeden worden de prikkels voor arbeidsdeelname versterkt. Perioden van non-participatie leiden immers tot een afnemende van het spaartegoed en daarmee ook tot een daling van het toekomstig inkomen bij verlof, pensioen en zo meer.

De tweede pijler bevat een combinatie van oude en nieuwe risico's. Dat is van belang, want daartussen kan een verband bestaan. Zo kunnen investeringen in scholing bijdragen aan het voorkomen van werkloosheid. En het opnemen van verlof kan bijdragen aan het voorkomen van overbelasting en daardoor van mogelijke arbeidsongeschiktheid of het voortijdig verlaten van de arbeidsmarkt. De spaarrekeningen kunnen op collectief niveau worden georganiseerd (per CAO of bedrijfstak). Dat maakt het mogelijk om solidariteitselementen in te brengen, hetgeen schaalvoordelen kan bieden. De overheid biedt enige ondersteuning in de tweede pijler vanwege de collectieve belangen die aan de orde zijn (bevordering van de arbeidsparticipatie, ontwikkeling van menselijk kapitaal en ruimte voor zorg). Die ondersteuning kan langs fiscale weg plaatsvinden door middel van toepassing van de omkeerregel (premie aftrekbaar, opname belast) en/of door middel van heffingskortingen bij opname uit het spaarfonds. De nieuwe levensloopregeling past goed binnen een dergelijke structuur en zou een (bescheiden) aanzet kunnen zijn voor de vorming van een tweede pijler. Ten slotte bevat de derde pijler de volledig individuele spaar- en verzekeringsvormen.

Een dergelijk model laat nog diverse vragen onbeantwoord, maar biedt goede mogelijkheden om te komen tot een beter houdbaar sociaal stelsel.

Hoe zou de financiering van een dergelijk stelsel moeten worden geregeld? De eerste pijler zou kunnen worden gefinancierd uit één (inkomensafhankelijke) premie of – en dat verdient wellicht de voorkeur – uit de algemene middelen. Het gaat immers om een generieke regeling op basis van het solidariteitsbeginsel en met publieke verantwoordelijkheid. Er is geen sprake van een rechtstreekse tegenprestatie. Wanneer de eerste pijler wordt gefinancierd uit de algemene middelen kunnen de kosten van de desbetreffende uitkeringen niet meer afzonderlijk worden gezien op het loonstrookje. Dat is in dit geval minder bezwaarlijk, aangezien de eerste pijler met name de niet-beïnvloedbare risico's dekt, en het belang van herkenbaarheid en kostenconfrontatie daar dus minder groot is. Financiering uit de algemene middelen draagt in ieder geval bij aan eenvoud en vermindering van administratieve lasten, zowel aan de kant van de inhoudingsplichtige werkgevers als aan de kant van de heffingsplichtige burgers.

Bij de financiering van de tweede pijler gaat het (hoofdzakelijk) om de voeding van de individuele spaarfonds. De spaarpremie daarvoor kan verschillende vormen aannemen, variërend van een verplichte en inkomensafhankelijke heffing tot een vrijwillige nominale inleg. Een verplichte heffing voorkomt free-ridergedrag. Als de inleg vrijwillig is zouden sommigen wellicht te weinig inleggen, onder de veronderstelling dat de overheid wel inspringt als de gespaarde middelen tekortschieten, bijvoorbeeld in geval van langdurige werkloosheid. Dat is een belangrijke reden waarom in sommige voorstellen de premie in een sociaal spaarsysteem verplicht is.²¹ Een verplichte en inkomensafhankelijke premie maakt het ook mogelijk om solidariteitselementen in de tweede pijler in te brengen, zoals in het huidige pensioenstelsel in de tweede pijler. Dat kan inkomenssolidariteit zijn, of risicosolidariteit binnen de te vormen collectiviteit.²² Een verplichte premie zou echter ook één

²¹ Zie Fölster (2001), 428.

²² Het inbrengen van solidariteitselementen verdraagt zich echter niet goed met volledige keuzevrijheid ten aanzien van het wel of niet deelnemen aan de regeling (*opting out*). Daarentegen kunnen collectieve spaarregelingen met solidariteitselementen wel keuzemogelijkheden bieden ten aanzien van de te dekken risico's en de omvang van die dekking, zoals bij flexibele pensioenregelingen het geval is.

op één in het individuele spaarfonds kunnen worden gestort, dat wil zeggen zonder solidariteitsselement. In dat geval zou de verplichtstelling berusten op paternalistische overwegingen. In deze variant, en vanzelfsprekend ook bij een vrijwillige premie, is sprake van een rechtstreekse en goed zichtbare tegenprestatie. Negatieve economische gedragsreacties, zoals afwenteling van de premie op de werkgever, liggen dan veel minder voor de hand dan bij een systeem met herverdeling. Overigens zijn ook gemengde varianten denkbaar, bijvoorbeeld een verplichtstelling tot een bepaalde – al dan niet inkomensgerelateerde – minimuminleg en daarboven vrijwillige bijdragen.

Welk karakter de spaarpremie ook zal hebben, het zou uiteindelijk wellicht om één integrale inleg kunnen gaan. In het driepijlermodel gaat het immers om een geïntegreerde benadering van de diverse sociale risico's. Deze spaarpremie zou dan terug te vinden moeten zijn op het loonstrookje. Inhouding zal het beste door werkgevers kunnen plaatsvinden. Dat vergroot de doelmatigheid van de uitvoering (in vergelijking met een groot aantal individuele aanslagen of rekeningen). Bovendien zullen werkgevers naar verwachting in veel gevallen binnen een collectiviteit een bijdrage leveren aan de financiering van de spaarfonds in de tweede pijler (vergelijk de huidige werkgeversbijdrage aan de pensioenpremie).²³

Reeds thans, maar zeker in een systeem als hierboven is geschetst, is het van groot belang dat burgers actuele overzichten krijgen van hun aanspraken op diverse uitkeringen en andere regelingen en dat zij goed kunnen zien welke alternatieve keuzes zij kunnen maken ten aanzien van verzekerings- en spaarvormen en andere (collectieve) voorzieningen. Wij verwijzen in dit verband naar een recent rapport van de Sociale Verzekeringsbank (2004), waarin verschillende opties in deze richting worden onderzocht.

7 Conclusies

De zichtbaarheid en de aard van heffingen kunnen van belang zijn voor de perceptie van burgers ten aanzien van de kosten van (collectieve) voorzieningen en – daarmee samenhangend – van de economische gedragsreacties. De economische theorie van de belastingillusie zegt dat de burger de hoogte van heffingen onderschat vanwege de wijze waarop die worden geheven (via inhoudingen). De klassieke opvatting is dat de burger zijn belastingen moet kennen, mede omdat de staat geen vanzelfsprekend recht heeft om met heffingen private eigendomsrechten aan te tasten. Deze opvatting past echter weer niet goed bij een verzorgingsstaat die een actieve herverdeling van inkomen beoogt. Een zekere mate van belastingillusie zou daarvoor wellicht nodig zijn. Wij betogen echter dat het beter informeren van de burger over de heffingen die hij langs verschillende wegen betaalt op pragmatische gronden de voorkeur verdient. Dat heeft ook te maken met de gedragsreacties. Zo kan het verschil uitmaken of de financiering van sociale zekerheid (vooral) plaats vindt via heffingen waarvan de hoogte geen relatie vertoont met de op te bouwen rechten, dan wel via bijdragen die gebaseerd zijn op actuariële principes en waarbij sprake is van een herkenbare opbouw van rechten. Op grond van de theoretische literatuur kan inderdaad worden betoogd dat als de werknemer een duidelijke relatie ervaart tussen premiebetaling en opgebouwde rechten, de premie meer gezien zal worden als een prijs in plaats van als een belasting. Daardoor zal de desbetreffende premie minder verstorende effecten hebben op de arbeidsmarkt, zoals vermindering van het arbeidsaanbod en afwenteling op de werkgever, waardoor de reële loonkosten stijgen. Diverse empirische onderzoeken die wij hebben geanalyseerd geven steun voor deze hypothese. Op basis hiervan zouden

²³ Wanneer de omkeerregel wordt gehanteerd zal de spaarpremie voor de tweede pijler het beste verrekend kunnen worden met de door de werkgever ingehouden loonbelasting. Voor zelfstandigen, waarvoor ook een tweede pijler zou moeten bestaan, vindt verrekening met de inkomstenbelasting plaats.

hervormingen in de sociale zekerheid die leiden tot een rechtstreekser verband tussen premiebetaling en tegenprestatie gunstige arbeidsmarkteffecten hebben. Voorstellen om de opbouwelementen in het stelsel van sociale zekerheid te versterken en spaarelementen te introduceren (in het kader van een driepijlermodel) sluiten hier bij aan.

Literatuur

- Aaron, H.J. (1982), *Economic Effects of Social Security*, Washington DC: The Brookings Institution
- Alesina, A., and R. Perotti (1997), The Welfare State and Competitiveness, *American Economic Review*, 87(5), 921-939
- Attanasio, O., and S. Rohwedder (2001), *Pension Wealth and Household Saving: Evidence from Pension Reforms in the UK*, The Institute for Fiscal Studies Working Paper 01/21, London: IFS
- Barr, N. (1992), Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, *Journal of Economic Literature*, 30(2), 741-803
- Blumenthal, M., C. Christian, and J. Slemrod (2001), Do Normative Appeals Affect Tax Compliance?, *National Tax Journal*, 54(1), 125-138
- Bovenberg, A.L. (2002), Levensloop en sociale zekerheid, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4373), 627-629
- Bovenberg, A.L., and P.B. Sørensen (2004), Improving the Equity-Efficiency Trade-off: Mandatory Savings Accounts for Social Insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), 507-529
- Brennan, G., and J. Buchanan (1980), *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge UK: Cambridge University Press
- Caminada, C.L.J., en K.P. Goudswaard (2003), *Verdeelde zekerheid; de verdeling van baten en lasten van sociale zekerheid en pensioenen*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2001), *Levensloopbanen: gevolgen van veranderende arbeidspatronen*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad
- Disney, R. (2004), Are Contributions to Public Pension Programmes a Tax on Employment?, *Economic Policy*, 39 (July), 267-311
- Dworkin, R. (2000), *Sovereign Virtue. The Theory and Practice of Equality*, Cambridge MA etc.: Harvard University Press
- Euwals, R.W. (2004), Gezinsbesparingen, pensioenen en de rol van eigen inkomen, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4436), 306-308
- Feldstein, M.S. (1974), Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Formation, *Journal of Political Economy*, 82(5), 905-926
- Feldstein, M., and D. Altman (1998), *Unemployment Insurance Savings Accounts*, NBER Working Paper No. 6860, Cambridge MA: NBER
- Fölster, S. (2001), An Evaluation of Social Insurance Savings Accounts, *Public Finance & Management*, 1(4), 420-448
- Gelauff, G.G.M., and J.J. Graafland (1994), *Modelling Welfare State Reform*, Amsterdam: North-Holland
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje?*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam, en C.G.M. Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Deventer: Samsom/Kluwer
- Gruber, J. (1994), The Incidence of Mandated Maternity Benefits, *American Economic Review*, 84(3), 622-641

- IMF (1999), *The Netherlands, Transforming a Market Economy*, Occasional Paper 181, Washington DC: IMF
- Knoester, A. (1998), *Real Wages and Taxation in Ten OECD Countries*, OCFEB Research Memorandum No. 9803, Rotterdam: OCFEB
- Leijnse, F., K. Goudswaard, J. Plantenga, en J.P. van den Toren (2002), *Anders denken over zekerheid. Levenslopen, risico en verantwoordelijkheid*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Lindbeck, A. (1994), Overshooting, Reform and Retreat of the Welfare State, *De Economist*, 142(1), 1-19
- Lindbeck, A. (2003), *An Essay on Welfare State Dynamics*, IUI Working Paper Series No. 595, Stockholm: The Research Institute of Industrial Economics
- Muysken, J., and T. van Veen (1997), *Does a Shift in the Tax Burden Create Employment?*, paper presented at the 53rd IIPF Congress, August 27th, Kyoto, Japan
- Muysken, J., T. van Veen, and E. de Regt (1999), *Does a Shift in the Tax Burden Create Unemployment?*, *Applied Economics*, 31(10), 1195-1205
- Nickell, S. (2003), *Employment and Taxes*, CESifo Working Paper No. 1109, München: CESifo
- Nozick, R. (1974), *Anarchy, State and Utopia*, New York: Basic Books
- OECD (1995), *The OECD Jobs Study – Evidence and Explanations*, Paris: OECD
- Ooghe, E., E. Schokkaert, and J. Fléchet (2003), The Incidence of Social Security Contributions: An Empirical Analysis, *Empirica*, 30(2), 81-106
- Orszag, J.M., and D.J. Snower (1999), Expanding the Welfare System. A Proposal for Reform, in M. Buti, D. Franco, and L. Pench (Eds.), *The Welfare State in Europe – Challenges and Reforms*, Cheltenham: Edward Elgar, 116-136
- Rawls, J. (1999), *A Theory of Justice*, 2nd Revised Ed., Cambridge MA: Harvard University Press
- Sociale Verzekeringsbank (2004), *De sociale zekerheid als burgerpolis: vergezicht op meer inzicht*, Amstelveen: SVB
- Stiglitz, J.E. (1988), *Economics of the Public Sector*, 2nd Ed., New York: Norton & Company
- Summers, L. (1989), Some Simple Economics of Mandated Benefits, *American Economic Review*, 79(2), 177-183
- Tweede Kamer (2004-2005), *Arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Notitie 'Nieuwe accenten op het terrein van werk en inkomen'*, 29 804, nr. 1

Prestaties van de publieke sector in internationaal perspectief

B. Kuhry, E.J. Pommer en C.A. de Kam*

Samenvatting

Dit artikel vergelijkt de publieke prestaties van de 25 EU-landen, de Verenigde Staten, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland (productiviteit, kwaliteit en doeltreffendheid). Ook wordt gekeken naar de samenhang met nationale instituties. Onderzocht worden de sectoren onderwijs, gezondheidszorg en veiligheid. Verder worden de landen ook op de totaliteit van hun prestaties beoordeeld.

Bij onderwijs presteren Canada en Finland het best, gevolgd door de andere Angelsaksische landen en Nederland. De Zuid- en Oost-Europese landen scoren hier slecht. Het is gezien de ontwikkelingen tot nu toe overigens twijfelachtig of Nederland de Lissabondoelstelling van maximaal 10 procent schooluitval in 2010 zal halen.

Op het gebied van de gezondheidszorg presteren de West-Europese en (overige) Angelsaksische landen redelijk tot goed, behalve de Verenigde Staten. Dat land levert middelmatige prestaties tegen hoge kosten. Portugal en de pas tot de EU toegetreden Oost-Europese landen scoren laag op effectiviteit van de zorg. Wat betreft de wachttijden in de zorg neemt Nederland een middenpositie in.

De criminaliteit in Nederland is betrekkelijk hoog. Ierland, Cyprus en Slowakije hebben de laagste criminaliteit, terwijl Zweden, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk hier slecht presteren. Er bestaat verder opvallend weinig verband tussen de gevoelens van onveiligheid en de feitelijke kans op slachtofferschap.

Ten slotte wordt voor de onderzochte landen een score berekend voor de prestaties van de overheid als geheel. Hierin doen onderwijs, zorg en veiligheid mee (allocatieve taken), maar ook stabilisatie (groei, werkgelegenheid en dergelijke), verdeling (percentage arme gezinnen) en de kwaliteit van het openbaar bestuur. De Noord-Europese landen komen hierbij als beste uit de bus, gevolgd door de West-Europese. Nederland komt in de ranglijst op de zesde plaats. De Oost-Europese landen komen achteraan.

Trefwoorden

prestaties, kosteneffectiviteit, zorg, onderwijs, veiligheid

1 Inleiding

In 2000 hebben de lidstaten van de EU de Lissabonagenda aanvaard om de Unie binnen tien jaar te maken tot de meest concurrerende economische zone in de wereld. Bij dit streven zijn ook de prestaties van de publieke sector betrokken. Dit roept de vraag op welke prestaties de publieke sector in de EU-lidstaten levert en of deze gunstig afsteken bij de prestaties van de overheid in vergelijkbare landen. Dit artikel belicht de publieke prestaties van de vijftientwintig EU-landen en van vier OECD-

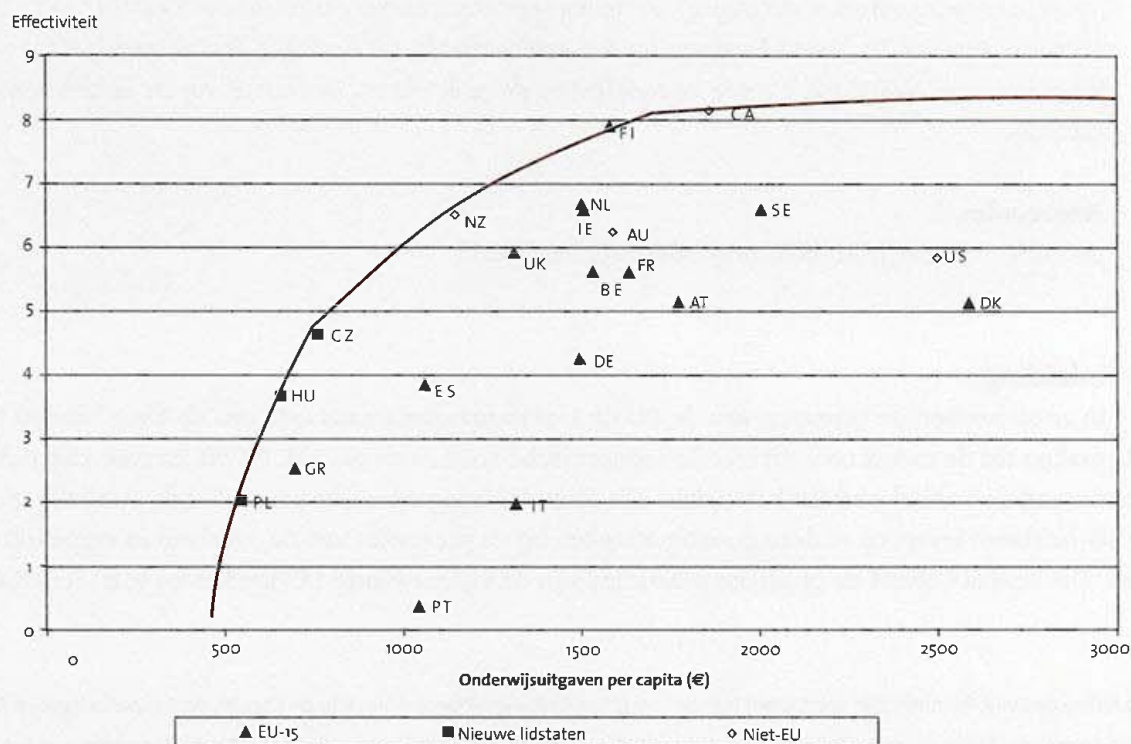
* Bob Kuhry en Evert Pommer zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau; Flip de Kam bij de Capaciteitsgroep Algemene Economie, Rijksuniversiteit Groningen. Dit artikel is gebaseerd op het rapport *Public Sector Performance* van het SCP (2004).

landen die geen lid zijn van de Unie: Australië, Canada, Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten. Wij concentreren ons op verschillen in productiviteit, kwaliteit en doeltreffendheid van door de overheid georganiseerde dienstverlening. Verder gaan wij na in welke mate de geleverde prestaties samenhangen met nationale instituties. In de vergelijking zijn de overheidsprestaties op drie beleidsterreinen betrokken: onderwijs (paragraaf 2), gezondheidszorg (paragraaf 3) en criminaliteitsbestrijding ofwel veiligheid (paragraaf 4). Daarnaast geven wij in paragraaf 5 de onderzochte landen een 'totaalcijfer', dat valt te interpreteren als een oordeel over de prestaties van de overheid in brede zin. Wij gebruiken objectieve maatstaven – zoals het onderwijsniveau van de bevolking en de gemiddelde levensverwachting – en subjectieve maatstaven – het oordeel van ondervraagde burgers over de kwaliteit van overheidsprestaties. Paragraaf 6 sluit het artikel af met enkele slotopmerkingen.

2 Onderwijs

De objectieve prestaties van onderwijsstelsels zijn bepaald met twee typen indicatoren: verworven vaardigheden en bereikt niveau. De verworven vaardigheden zijn gemeten met internationale prestatietoetsen, die leesvaardigheid, wiskundig inzicht en wetenschappelijke kennis van 15-jarigen meten ('educational achievement'). Het formeel bereikte opleidingsniveau is bepaald op basis van dat deel van de bevolkingsgroep van 25-34 jaar dat een hogere voortgezette opleiding of een hogere opleiding heeft voltooid ('educational attainment'). Wanneer landen op basis van deze prestatie maatstaven worden gerangschikt, komen Canada en Finland als lijstaanvoerders naar voren. Deze landen scoren hoog in termen van zowel 'achievement' als 'attainment'. Zij worden gevolgd door de andere Angelsaksische landen en Nederland. Nederland is een wat uitzonderlijk geval: het combineert een hoge score voor 'achievement' met een tamelijk middelmatige score voor 'attainment'. Aan de andere kant van het spectrum treffen we een aantal Zuid- en Centraal-Europese landen aan.

Figuur 1. Kosteneffectiviteit van het onderwijs, 2000



Bron: SCP (2004)

De kenmerken van onderwijsstelsels verschillen. Een belangrijke dimensie is de differentiatie van het onderwijs, die tot uitdrukking komt in verschillende leerwegen in het voortgezet onderwijs en een sterke uitbouw van het speciaal onderwijs. Deze differentiatie is hoog in landen als Nederland, België, Duitsland en Oostenrijk, maar laag in de meeste Scandinavische en Angelsaksische landen. Over het geheel genomen blijken landen met een sterke differentiatie van leerwegen het wat minder goed te doen bij het verzekeren van gelijke toegang tot het onderwijs en boeken zij middelmatige tot zwakke scores bij de resultaten van hun onderwijsstelsel. Nederland lijkt hier de uitzondering die de regel bevestigt. Landen met een meer uniform stelsel (waar alle leerlingen aanvankelijk hetzelfde schooltype bezoeken) scoren in het algemeen heel behoorlijk in termen van gelijke kansen en resultaten, terwijl landen met een stelsel tussen beide uitersten in beide opzichten een grote spreiding rondom het gemiddelde kennen.

De effectiviteit van onderwijsstelsels kan worden afgezet tegen de uitgaven voor onderwijs (figuur 1). Bij onderwijs, zorg en andere sectoren is hierbij van belang dat behalve de publieke uitgaven ook de private uitgaven in de beschouwing worden betrokken. Op de gevonden grenscurve (die de minimale kosten weergeeft waartegen bepaalde effecten kunnen worden bereikt) worden de uiterste posities ingenomen door Polen (zeer lage uitgaven, zwakke prestaties), Hongarije en Tsjechië (lage uitgaven, matige resultaten), Nieuw-Zeeland (betrekkelijk lage uitgaven en goede prestaties), en Finland en Canada (tamelijk hoge uitgaven en uitstekende prestaties). Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Ierland weten een redelijk evenwicht te vinden tussen uitgaven en prestaties. De VS, Zweden en Denemarken boeken redelijke resultaten, ten koste van in verhouding hoge uitgaven. Portugal, Griekenland en Italië kennen een betrekkelijk laag uitgavenniveau, maar boeken ook tamelijk zwakke resultaten. Het is opmerkelijk dat het vertrouwen van de ouders in het onderwijs weinig of geen verband houdt met het onderwijsstelsel van een land en evenmin met het aandeel van de onderwijsuitgaven in het BBP, maar wel met de objectief gemeten kwalificaties die leerlingen verwerven.

Krachtens de Lissabonagenda moet de schooluitval in 2010 zijn teruggebracht tot 10 procent. Het is twijfelachtig of deze doelstelling kan worden gehaald. Ondanks de gestage stijging van het gemiddelde onderwijspeil gedurende de afgelopen halve eeuw zijn er tekenen dat veel landen het verzadigingspunt naderen. Nederland kent bijvoorbeeld een hardnekkige probleemgroep van 17 procent, een percentage dat eerder toe- dan afneemt. Het gaat hierbij om leerlingen die het onderwijs zonder enig diploma verlaten en om andere probleemleerlingen voor wie het hoger voortgezet onderwijs domweg een brug te ver is. Nog eens 8 procent van alle jongeren begint weliswaar aan het hoger voortgezet onderwijs, maar rondt de opleiding niet met succes af. Tegen deze achtergrond valt het moeilijk te begrijpen waarom sommige andere landen ogenschijnlijk geen vergelijkbare probleemgroep kennen.

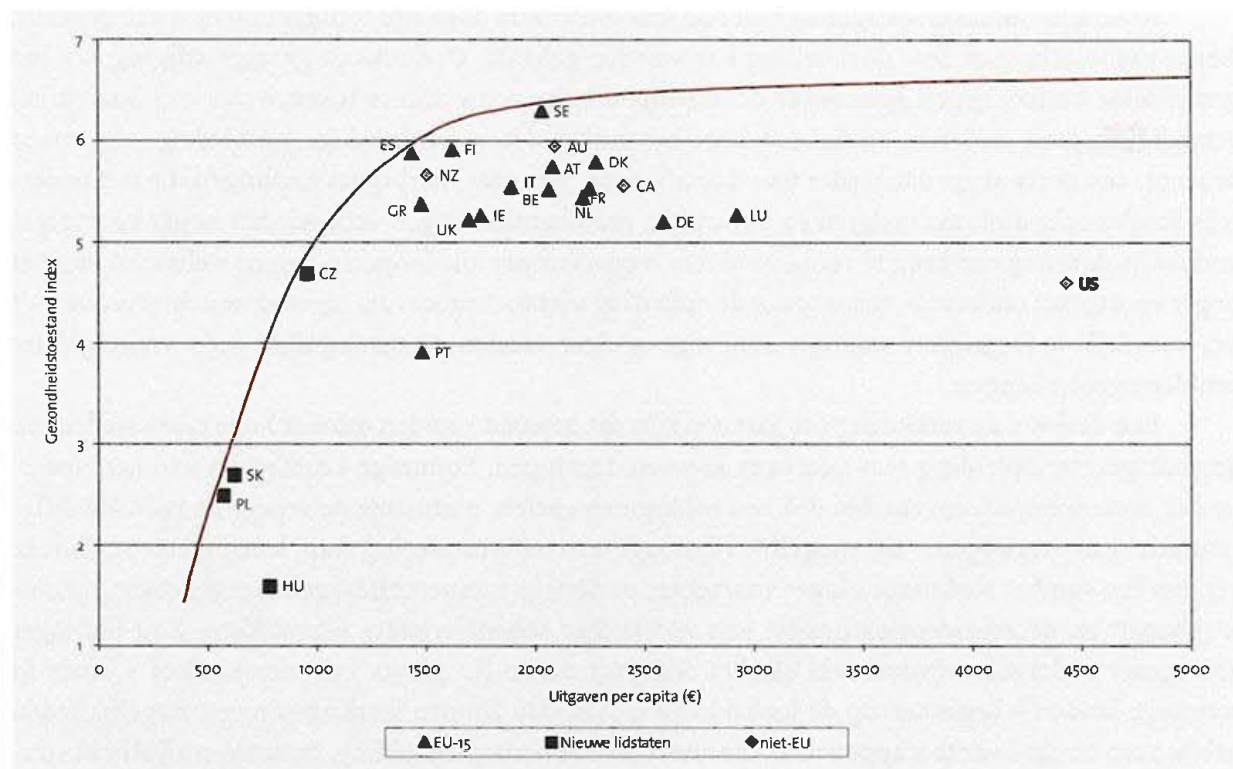
Een deel van de verklaring zou kunnen zijn dat bepaalde landen minder hoge eisen stellen om de voortgezette opleiding met succes te kunnen doorlopen. Sommige kenmerken van het Nederlandse onderwijssysteem zouden ook een rol kunnen spelen, met name de vroege en radicale differentiatie van leerwegen, die mogelijk bijdraagt aan stigmatisering van leerlingen. Specifieke kenmerken van het Nederlands lager voortgezet onderwijs kunnen bijdragen aan gebroken schoolloopbanen en de arbeidsmarktpositie van voortijdige schoolverlaters verzwakken. Zou het lager voortgezet onderwijs bijvoorbeeld slechts drie jaar duren (in plaats van vier jaar) of – zoals in sommige landen – beginnen op de leeftijd van 11 jaar, dan zouden leerlingen meer mogelijkheden hebben om eerder over te stappen naar een voortgezette beroepsopleiding, en zouden zij allicht sterker geprikkeld zijn om hun opleiding af te maken. De moraal van dit verhaal is dat ons land er niet

in zal slagen het aantal voortijdige schoolverlaters flink omlaag te brengen, zonder óf het systeem te veranderen, óf de nu geldende eindtermen te versoepelen. Hierdoor is het eveneens onwaarschijnlijk dat Nederland de genoemde doelstelling uit de Lissabonagenda zal halen.

3 Gezondheidszorg

Het voornaamste doel van het zorgstelsel is het in stand houden en verbeteren van de gezondheidstoestand van de bevolking. Een goede gezondheid komt tot uitdrukking in een gemiddeld lange levensverwachting, lage kindersterfte, een groot aantal in gezondheid doorgebrachte levensjaren en een algemeen gevoel van in gezondheid te leven. Deze vier indicatoren vormen samen een graadmeter voor de gezondheidstoestand van de bevolking, die kan worden gebruikt om de effectiviteit van nationale zorgstelsels te meten. De waarde van deze graadmeter is het laagst in Hongarije en het hoogst in Zweden. De score van de meeste landen ligt binnen een nauwe bandbreedte. Portugal, de VS en de nieuw toegetreden EU-lidstaten vallen evenwel buiten deze bandbreedte. Bij de VS gaat een relatief lage score op de gezondheidsindex gepaard met extreem hoge zorguitgaven (figuur 2). Voor een deel is dit verklaarbaar, doordat een grootheid als levensverwachting niet alleen wordt bepaald door de omvang en kwaliteit van de zorg, maar ook door riskante leefgewoonten. Daarnaast kennen de VS ondanks de hoge uitgaven een betrekkelijk hoog percentage inwoners dat niet voor ziektekosten is verzekerd. Tevens wordt het zorgsysteem in de VS gekenmerkt door hoge prijzen van ingezette middelen en door inefficiënties, mede als gevolg van de juridisering van medische behandelingen. Tsjechië weet tegen geringe kosten een redelijke effectiviteitscore te bereiken, wat mede verband houdt met de bescheiden beloning van personeel werkzaam in de zorgsector. Opmerkelijk is wederom de relatief ongunstige positie van Portugal, dat met dezelfde inzet van middelen het niveau van Spanje moet kunnen halen. Nederland neemt binnen de groep die aange-

Figuur 2. Kosteneffectiviteit van de gezondheidszorg, 2001



Bron: SCP (2004)

voerd wordt door Zweden een iets minder gunstige positie in, wat onder andere samenhangt met de iets hogere kindersterfte die mede wordt veroorzaakt door de relatief hoge leeftijd van moeders in Nederland.

De kwaliteit van verleende zorg krijgt in het zorgbeleid steeds meer aandacht. Een belangrijke indicator voor de kwaliteit van een zorgstelsel is de wachttijd voor een behandeling. In de praktijk blijken voornamelijk wachttijden op te treden voor niet-spoedeisende zorg. Negen van de EU-15 landen rapporteren het bestaan van aanzienlijke tot lange wachttijden voor niet-urgente ingrepen. Vijf EU-landen (België, Oostenrijk, Frankrijk, Duitsland en Luxemburg) geven aan geen wachttijden van betekenis te kennen. Nederland neemt in dit opzicht een middenpositie in. In het algemeen gesproken neemt de kans op het bestaan van wachtlijsten af naarmate meer capaciteit beschikbaar is, ruimere financiële middelen voorhanden zijn en hogere eigen bijdragen van zorggebruikers worden gevraagd. Wachtlijsten komen dus hoofdzakelijk voor in zorgstelsels met een beperkte rol voor prijssignalen.

Bij zorg kan een onderscheid worden gemaakt tussen belastinggefinancierde (Beveridge)stelsels en premiegefinancierde (Bismarck)stelsels. Daarnaast zijn het aandeel van eigen bijdragen en de keuzevrijheid van de gebruikers belangrijke stelselkenmerken. De samenhang tussen de onderscheiden typen van zorgstelsels en de totale effectiviteitsscore is weinig robuust, hoewel Bismarck-georiënteerde stelsels systematisch (wat) beter scoren. Landen zoals België, Duitsland, Frankrijk en Oostenrijk doen het verhoudingsgewijs goed. Met uitzondering van Frankrijk kunnen deze landen de prestaties van Zweden echter niet evenaren, ook al ligt hun uitgavenquote hoger.

4 Veiligheid

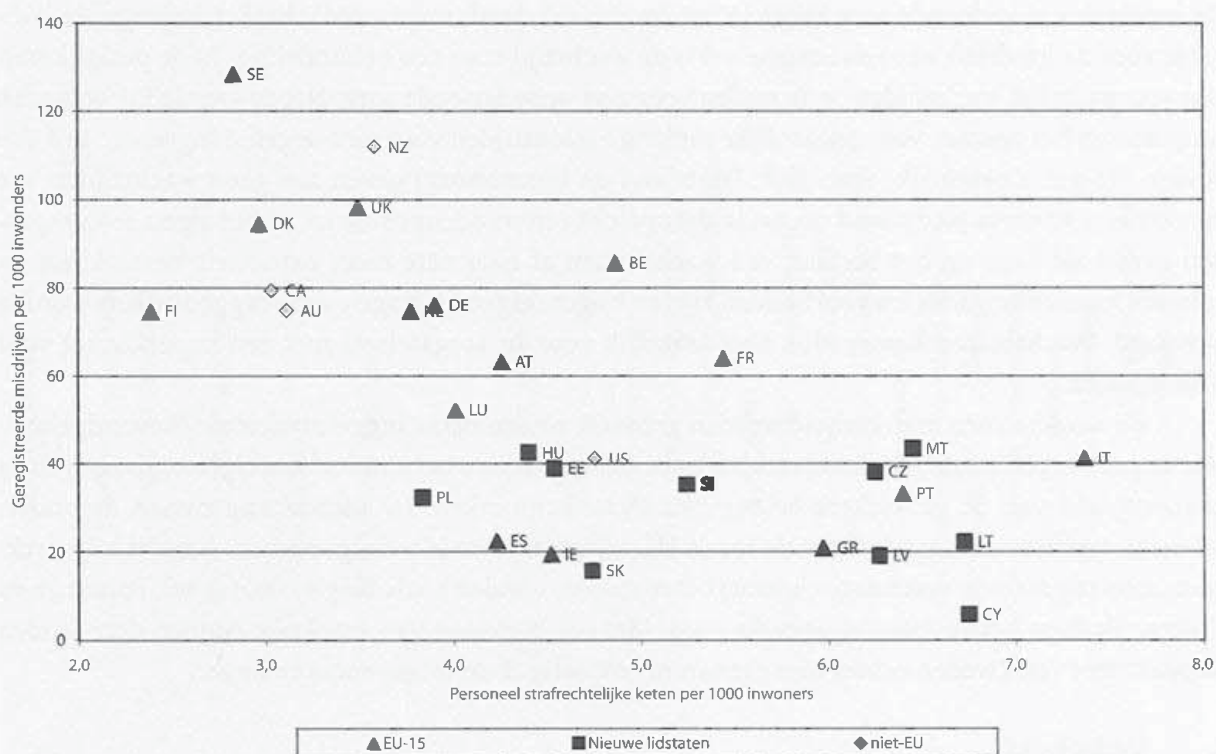
Misdrijven vormen enerzijds het startpunt van de strafrechtelijke keten, maar zijn als effectindicator tevens het eindpunt daarvan. Vanuit politie en justitie bezien vormen geregistreerde misdrijven het uitgangspunt. De burger gaat eerder uit van de door hem ervaren criminaliteit. Zweden, Nieuw-Zeeland en het Verenigd Koninkrijk kennen het hoogste aantal geregistreerde misdrijven: meer dan 100 per duizend inwoners. Met minder dan 20 geregistreerde misdrijven doen Ierland, Cyprus en Slowakije het zeer goed. Verhoudingsgewijs komen ook de Zuid-Europese landen en de nieuwkomers goed uit de verf. Dat geldt ook voor de VS, die in dit opzicht toch een veel slechtere reputatie genieten. Nederland behoort met een score van 80 tot de subtop.

Het meest dramatische delict is ongetwijfeld moord of doodslag. Merkwaardig is dat deze delicten relatief frequent voorkomen in landen die verder in het algemeen niet worden gekenmerkt door hoge criminaliteitscijfers. Dat geldt voor de Baltische staten, maar ook voor de VS.

Op het gebied van openbare veiligheid zijn geen adequate gegevens over de uitgaven beschikbaar. De kosteneffectiviteit valt daarom alleen te benaderen door het niveau van openbare veiligheid te relateren aan de personeelsinzet. Landen met een omvangrijke inzet van middelen (rechtsonder in figuur 3) kennen betrekkelijk lage criminaliteitscijfers, en *vice versa*. Tot de eerste groep horen vooral de Zuid-Europese landen en de nieuwe lidstaten, tot de tweede groep een aantal West-Europese en Angelsaksische landen. Hoewel de correlatie duidelijk is, geldt dat nog niet voor het oorzakelijk verband. Het is ook mogelijk dat andere factoren dan de inzet van personeel mede verantwoordelijk zijn voor de gevonden samenhang. Een goede kandidaat daarvoor is de strafmaat, in het bijzonder het aantal gevangenisdagen per (voor zwaarte gecorrigeerd) geregistreerd misdrijf, dat hoog blijkt te zijn in dezelfde landen die ook worden gekenmerkt door een hoge inzet van personeel. Samen met de inzet van personeel kan deze strafmaat gezien worden als een aspect van de repressiviteit van de strafrechtelijke keten: in Nederland en veel West-Europese landen worden per geregistreerd misdrijf

minder dan 5 gevangenisdagen opgelegd tegen 55 in de VS. Behalve de VS worden ook de meeste Centraal- en Zuid-Europese landen gekenmerkt door een hoge repressiviteit.

Figuur 3. Kosteneffectiviteit van de strafrechtelijke keten, 2000



Bron: SCP (2004)

Een integraal beeld voor het functioneren van de gehele strafrechtelijke keten ontstaat door het aantal veroordeelde personen uit te drukken in procenten van het aantal geregistreerde misdrijven. Op dat criterium scoort Griekenland met meer dan 40 procent het hoogst, gevolgd door een aantal nieuwe lidstaten met percentages tussen de 15 en 25. Van de EU-landen hebben Finland en Engeland/Wales het hoogste percentage (15 à 20%). Nederland is hekkensluiter met 7 procent. Echter, dit laatste cijfer zou aanzienlijk toenemen indien transacties van de openbare aanklager (met verdachten) als veroordelingen worden meegeteld.

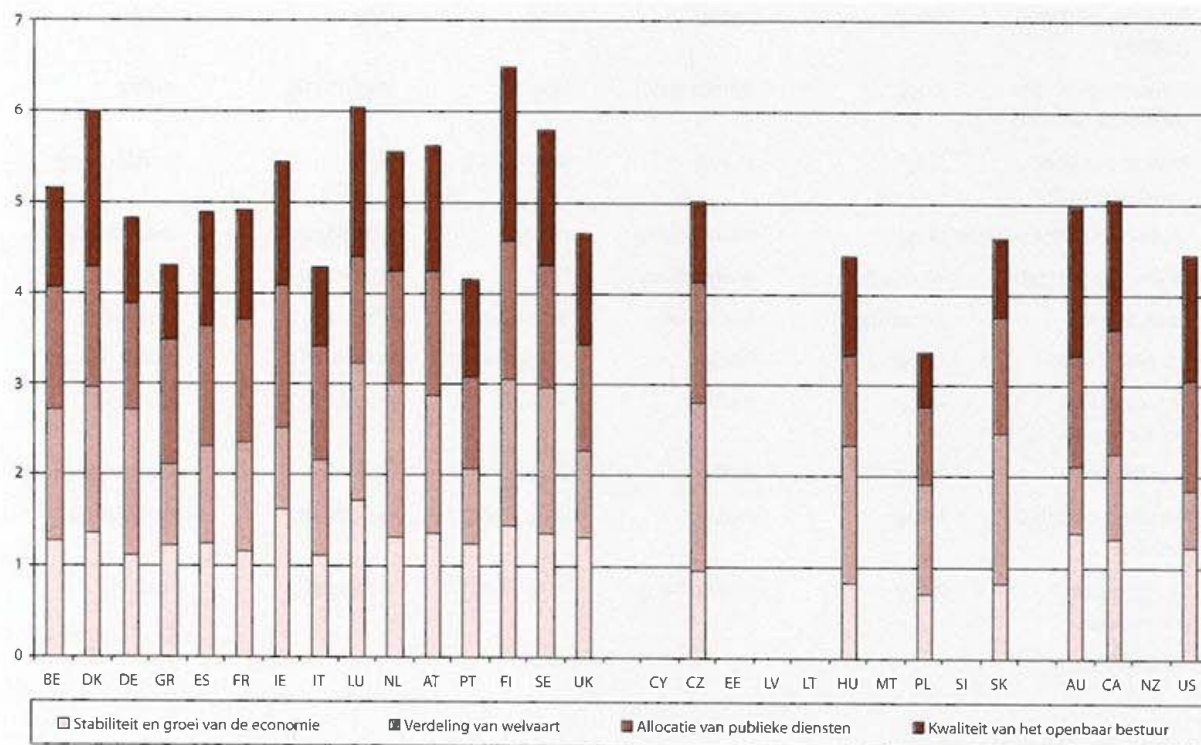
Er blijkt opvallend weinig verband te bestaan tussen gevoelens van onveiligheid en de feitelijke kans op slachtofferschap. Zowel in Portugal, Polen als Australië voelen mensen zich onveilig, terwijl de kans dat men slachtoffer wordt van een misdrijf in deze landen respectievelijk zeer klein, gemiddeld en groot is. Nederland is een land waar de burgers zich betrekkelijk veilig voelen, maar waar ze toch een verhoudingsgewijs hoge kans hebben slachtoffer van een misdrijf te worden.

5 Totaalbeeld

De prestaties op de beleidsterreinen onderwijs, zorg en veiligheid zijn te rangschikken onder de allocatiefunctie van de overheid. Voor een breder beoordelingskader kan daarnaast rekening worden gehouden met de twee andere kernfuncties van het overheidsoptreden: stabilisatie en verdeling. Relevante indicatoren voor een succesvol stabilisatiebeleid zijn: hoge economische groei, lage werkloosheid, hoge arbeidsmarktparticipatie, lage inflatie, en een gering overheidstekort. Als indicator voor de effectiviteit van het verdelingsbeleid kiezen wij voor het percentage gezinnen dat in armoede leeft. De kwaliteit van het openbaar bestuur wordt hier – naast allocatie, stabilisatie en

verdeling – als een afzonderlijke vierde functie toegevoegd. Zij wordt gemeten aan de hand van subjectieve oordelen over ervaren bureaucratie, transparantie en doortastendheid van het overheidsoptreden, en corruptie. De score op de vier door ons onderscheiden overheidsfuncties is gecombineerd tot een totaalcijfer voor de prestaties van de overheid (figuur 4).

Figuur 4. Totale prestatie van de overheid



Bron: SCP (2004)

Landen scoren op elk van de vier functies in het algemeen een cijfer tussen de 2 en de 8. De variatie in de totaalcijfers van landen is aanzienlijk geringer, tussen de 3,5 en de 6,5. Dit komt doordat geen enkel land op alle vier functies uitsluitend een lage of juist een topscore haalt. Leaders, zoals Denemarken en Finland, scoren hoog op de kwaliteit van het openbaar bestuur en een gelijkmatige inkomensverdeling, maar een stuk lager op allocatie, in het bijzonder door hun hoge criminaliteitscijfers. Polen komt slecht uit de bus bij de kwaliteit van het openbaar bestuur en moet op dit punt veel landen laten voorgaan, maar scoort goed in termen van economische groei, inkomensverdeling en het tegengaan van voortijdige schooluitval. In het algemeen gesproken scoren de nieuw toegetreden EU-lidstaten zwak op stabiliteit en allocatie en doen de Angelsaksische landen het niet best bij de inkomenshervereiding.

Eén van de meest opvallende uitkomsten is dat dezelfde clusters van landen herhaaldelijk naar voren komen bij analyses van publieke prestaties, onafhankelijk van het beleidsterrein dat wordt gezien of het niveau van de uitgevoerde analyse. Keer op keer blijken de Noord-Europese landen, de West-Europese landen, de Zuid-Europese landen, de Centraal-Europese landen en de Angelsaksische landen tamelijk consistente clusters te vormen. Tabel 1 zet enkele van de belangrijkste kenmerken van deze vijf groepen landen op een rij.

Tabel 1. Kenmerken van landengroepen

	Noord-Europees ¹	West-Europees ²	Zuid-Europees ³	Centraal-Europees ⁴	Angelsaksisch ⁵
1 Vergrijzing	matig	matig	hoog	laag	laag
2 Welvaart (BBP per capita)	matig	matig	laag	laag	hoog
3 Economische groei	matig	laag	hoog	hoog	matig
4 Publieke uitgaven (% BBP)	hoog	matig	laag	laag	laag
5 Omvang quaire sector (personeel)	hoog	gemengd	laag	laag/matig	matig
6 Privaat aandeel quaire sector	laag	matig	laag/matig	laag	matig/hoog
7 Onderwijsdifferentiatie	laag	hoog/matig	matig	gemengd	laag/matig
8 Onderwijsprestaties	matig/hoog	matig/hoog	laag	laag/matig	hoog
9 Zorgstelsel	Beveridge	Bismarck	Beveridge	Bismarck	Beveridge
10 Zorgprestaties	hoog	hoog	matig/hoog	laag/matig	matig/hoog
11 Repressiviteit politie/justitie	laag	matig	matig	matig/hoog	gemengd
12 Criminaliteit	hoog	matig	laag	laag	gemengd
13 Kwaliteit openbaar bestuur	hoog	matig	laag/matig	laag/matig	matig/hoog
14 Geaggregeerd vertrouwen	hoog	matig/hoog	laag/matig	laag/matig	matig ⁶

Bron: SCP (2004)

1 Finland, Zweden en Denemarken.

2 Duitsland, Oostenrijk, Frankrijk, België en Nederland. Luxemburg is een speciaal geval.

3 Griekenland, Portugal, Spanje en Italië. Cyprus en Malta zijn speciale gevallen.

4 Tsjechië, Slowakije, Hongarije, Polen, Slovenië en de Baltische Staten.

5 Verenigd Koninkrijk, VS, Canada, Australië en Nieuw-Zeeland. Ierland is een speciaal geval.

6 Gebaseerd op partiële gegevens.

In de meeste opzichten tonen Nederland en de overige West-Europese landen gedeelde kenmerken. Ons land neemt een middenpositie in als het gaat om de omvang van de quaire sector. In onze rangschikking komt Nederland qua totaalprestaties van de overheid op de zesde plaats.

6 Afsluitende opmerkingen

De voornaamste en nogal ontzuenderende conclusie van onze analyse is dat beleidsmakers geen snelle en gemakkelijke lessen kunnen trekken uit internationale vergelijkingen op het hier uitgevoerde niveau. Daarmee is niet gezegd dat internationale vergelijkingen geen licht kunnen werpen op de kosten en baten van overheidsingrijpen op afzonderlijke beleidsterreinen. Het is echter – bij de huidige stand van zaken – uiterst lastig om diepgaande analyses uit te voeren, gezien de beperkte kwaliteit en het globale karakter van de beschikbare gegevens. In het bijzonder ontbreken in veel gevallen robuuste en goed vergelijkbare gegevens over geproduceerde prestaties ('output') van de betrokken instellingen en over de uiteindelijke met overheidsinterventies bereikte resultaten ('outcomes'). Daarom valt het te hopen dat internationale organisaties – met name Eurostat en de OECD – hun inspanningen voortzetten die zijn gericht op uitbreiding van de reikwijdte en

verhoging van de kwaliteit van lopend statistisch onderzoek. Ondanks de genoemde beperkingen van de beschikbare gegevens kan een aantal conclusies worden getrokken die relevant (kunnen) zijn voor beleidsmakers en die zeker nader onderzoek rechtvaardigen.

Uitgavenquoten zijn een mooi voorbeeld. Deelnemers aan nationale beleidsdebatten wijzen er vaak met nadruk op dat het eigen land een geringer deel van het bruto binnenlands product uittrekt voor, bijvoorbeeld, onderwijs, gezondheidszorg of veiligheid dan andere landen doen. Hun boodschap is dat het eigen land de uitgaven moet verhogen totdat de nationale uitgavenquote ten minste die van een aantal andere landen evenaart. Onze analyse laat zien dat er geen één-op-één-verband bestaat tussen de middelen die beschikbaar zijn voor sectoren zoals zorg en onderwijs en de (totale) prestaties van die onderdelen van de quartaire sector. Simpel gezegd: in veel gevallen garandeert extra geld niet dat de doeltreffendheid van het overheidsbeleid toeneemt.

Verder is duidelijk dat overheidsbestedingen en particuliere betalingen voor quartaire diensten moeten worden samengenomen om te bepalen hoeveel middelen een land in totaal uittrekt voor onderwijs, gezondheidszorg, veiligheid en andere quartaire diensten. De mix tussen publieke en private financiering van zulke diensten kan immers sterk uiteenlopen, zonder dat de hoeveelheid geproduceerde diensten veel hoeft te verschillen. Dit is overigens nóg een reden om quoten van overheidsuitgaven zorgvuldig te interpreteren.

Een laatste belangwekkende uitkomst is dat er evenmin een één-op-één-relatie is tussen het oordeel van ondervraagde burgers en bedrijven over de subjectieve kwaliteit van quartaire diensten en de met behulp van objectieve indicatoren gemeten kwaliteit van die diensten.

Literatuur

SCP (2004), *Public Sector Performance. An International Comparison of Education, Health Care, Law and Order and Public Administration*, SCP Publication 2004/8, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau

Voorbij de grenzen van de welvaart

C.P. van Beers en A. de Moor*

Samenvatting

Dit artikel benadrukt dat in beleidsdiscussies over de vraag hoe de lage structurele groei van Nederland kan worden verhoogd, te weinig aandacht is voor de rol van directe buitenlandse investeringen (DBI) en kennispillovers. De groeiende complexiteit van moderne technologie zoals micro-electronica, biotechnologie en nanotechnologie vereist meer fundamenteel onderzoek. Omdat kleine landen in absolute zin minder middelen hebben in vergelijking met grote landen, zullen kleine landen meer dan grote landen gebruik moeten maken van high-techinvesteringen door buitenlandse bedrijven. Dit is vooral relevant omdat buitenlandse bedrijven sinds de tweede helft van de jaren tachtig hun innovatieve activiteiten meeverhuizen naar het gastland, in tegenstelling tot voorheen, toen de meeste R&D-activiteiten plaatsvonden in het moederbedrijf.

Aan de hand van het groeibeleid in Finland en Ierland – beide landen tonen hoge groei cijfers – wordt bezien waar het Nederlandse beleid kan worden versterkt. In Finland wordt niet expliciet op inkomende DBI gestuurd, maar wel op samenwerking van bedrijven met universiteiten. In Ierland is de aandacht sterk gericht op het aantrekken van DBI door middel van financiële prikkels. Inkomende DBI zijn ook van groot belang voor Nederland. De productiviteit en groeikracht van de Nederlandse economie zou sterk vergroot kunnen worden door gebruik te maken van elementen uit zowel het Finse als het Ierse model. Investeringen in kennisinfrastructuur oefenen aantrekkingskracht uit op buitenlandse high-techbedrijven. Stimulering van samenwerking tussen universiteiten en (buitenlandse) bedrijven kan kostbare beleidsfouten ten gevolge van investeringen in ‘verkeerde’ technologieën voorkomen.

Trefwoorden

directe buitenlandse investeringen, innovatiebeleid, kennispillovers, structurele groei

1 Inleiding

Na een periode van sterke groei eind jaren negentig is de Nederlandse economie in een diep dal terechtgekomen. De CPB-ramingen voor de groei zijn laag. Voor 2004 en 2005 wordt hooguit 1 procent economische groei verwacht.¹ Een EU-rapportage suggereert zelfs dat de groeivertraging in Nederland structureel is en dat de “grenzen van de huidige welvaart” in beeld komen.²

Dat betekent dat bij ongewijzigd beleid Nederland beperkt zal kunnen bijdragen aan de Lissabondoelstelling om de Europese Unie in 2010 de meest concurrerende economie ter wereld te laten zijn. De beleidsmatige zorg over de groeivertraging in Nederland is terecht, omdat juist een kleine en open economie zoals Nederland het moet hebben van groei door kennispillovers vanuit

* Cees van Beers is werkzaam bij de vakgroep Economie van Innovatie, Faculteit Techniek, Bestuur en Management, Technische Universiteit Delft, en André de Moor bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

¹ Zie Centraal Planbureau (2004).

² Europese Commissie (2002), 528.

buitenlandse investeringen, handel en innovatie. Ook het huidige kabinet lijkt zich bewust van de lage structurele groeicijfers, getuige onder andere de nadruk in het beleid op investeringen in de kenniseconomie en de oprichting van het Innovatieplatform.

In dit artikel staat het belang en de bijdrage van kennisspillovers in de economie van kleine landen centraal. Daarbij zullen we ingaan op twee vragen. De eerste vraag betreft langs welke wegen een kleine open economie de productiviteit kan verhogen. Vervolgens wordt de aandacht gericht op twee andere kleine open economieën, namelijk Finland en Ierland. Deze keuze komt voort uit het feit dat beide landen hoge groeicijfers van het BBP en de productiviteit laten zien, maar een verschillend pad naar deze groei hebben bewandeld. Zijn hier voor Nederland lessen uit te trekken? Dit leidt tot een fundamentele keuze die juist in het Innovatieplatform prominent aan de orde zou moeten komen.

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Paragraaf 2 vergelijkt de recente groeiprestaties van Finland, Ierland en Nederland. Paragraaf 3 laat het belang zien van DBI en R&D-investeringen voor de groei van kleine, open economieën. Paragraaf 4 beschrijft hoe Finland en Ierland in het recente verleden DBI hebben aangetrokken. Paragraaf 5 beziet op welke wijze Nederland van de Finse en Ierse ervaringen zou kunnen leren.

2 Groeiprestaties

Ten opzichte van een gemiddelde van de elf belangrijkste EU-landen presteerde de Nederlandse economie in de afgelopen 30 jaar niet slecht wat betreft de groei van het BBP. Dit beeld wordt anders als de vergelijking met twee andere kleine EU-lidstaten wordt gemaakt, namelijk Finland en Ierland. Dan blijft de Nederlandse groei van het BBP achter. Tabel 1 brengt dit in beeld.

Tabel 1. Gemiddelde groei bruto binnenlands product (BBP) (in % en in constante prijzen 1995)

	Groei BBP			Groei BBP per gewerkt uur		
	1971-1980	1981-1990	1991-2002	1971-1980	1981-1990	1991-2002
Finland	3,7	3,1	1,9	3,0	2,8	2,7
Ierland	4,8	3,7	7,2	4,8	3,8	4,7
Nederland	2,9	2,3	2,5	4,1	1,9	1,2
EU-11 ^a	3,0	2,4	2,0	3,6	2,3	1,9

a. EU-11 bestaat uit de vijftien oude EU-landen zonder Griekenland, Luxemburg, Oostenrijk en Portugal.

Bron: OECD Productivity Database 2004

De Finse groei in de jaren negentig lijkt een uitzondering op dit beeld te zijn, maar dat is vertekend door de dramatische terugval aan het begin van de jaren negentig. Finland werd toen hard getroffen door het uiteenvallen van de Sovjet Unie, waarvan het zeer afhankelijk was. Deze specifieke gebeurtenis leidde tot dramatische groeiverliezen, cumulatief oplopend tot ruim 11 procent. Zonder deze drie jaren zou de groei in de jaren negentig op 3,8 procent per jaar zijn uitgekomen, bijna 2 procentpunten hoger. Ierland wordt met een gemiddelde groei van ruim 5 procent per jaar, en zelfs 7 procent in de jaren negentig, gezien als de 'Keltische Tijger'.

Het beeld van een matig presterende Nederlandse economie wordt scherper als de groei van het BBP per gewerkt uur wordt bekeken als maatstaf voor de productiviteitsgroei. Vooral in de jaren tachtig en negentig van de twintigste eeuw was de productiviteitsgroei van de Nederlandse economie laag.

Tegelijk constateerde de OECD dat de groeiverschillen toenamen.³ De structurele groeivoorzichten van de OECD zijn voor Nederland ook lager dan de 5 procent voor Ierland en de 4 procent voor Finland. Nederland dreigt steeds meer achterop te raken, vooral op de langere termijn.

Over de lage productiviteitstoename wordt al enig tijd discussie gevoerd in het kader van het sinds 1982 gevoerde loonmatigingsbeleid.⁴ In deze discussie is echter weinig aandacht voor beleid gericht op specifieke factoren die van belang zijn voor kleine open economieën en die een structurele bijdrage aan de productiviteitsgroei kunnen leveren. Dit betreft voornamelijk de rol van kennis en groeispillovers door inkomende directe buitenlandse investeringen (DBI) en investeringen in innovatie en R&D-infrastructuur, alsook de synergie tussen deze factoren. Ervaring in andere landen laat zien dat er verschillende modellen zijn om deze synergie vorm te geven.

3 DBI en R&D-investeringen in kleine open economieën

Met betrekking tot productiviteitsontwikkeling is een aantal specifieke kenmerken van kleine landen van belang. In de eerste plaats hebben kleine landen open economieën en zijn ze voor een groot deel van hun economische groei afhankelijk van externe factoren in de wereldeconomie. Groeispillovers via internationale handel en directe buitenlandse investeringen zijn daarom belangrijk. De omvang van de economie speelt ook een rol bij de succesvolle ontwikkeling van een kennis-economie omdat deze een beperking is op de ontwikkeling van eigen R&D op diverse terreinen. De groeiende complexiteit van moderne technologieën zoals micro-electronica, biotechnologie en nanotechnologie vereist meer fundamenteel onderzoek. Omdat kleine landen minder middelen hebben dan grote landen, komen zij voor de keuze te staan in welke technologie zich te specialiseren. Dat is niet zonder risico's omdat overheden niet *a priori* weten welke technologieën in de toekomst een belangrijke bijdrage aan productiviteit zullen leveren.

Een tweede kenmerk is dat kleine landen kunnen profiteren van kennis-spillovers via inkomende DBI. Spillovereffecten vinden plaats van buitenlandse naar binnenlandse bedrijven door werknemers die van baan veranderen, een eigen onderneming beginnen, maar ook door samenwerkingsovereenkomsten tussen bedrijven onderling of tussen (buitenlandse) bedrijven en universiteiten of publieke kennisinstellingen. Sinds het midden van de jaren tachtig heeft een sterke verandering plaatsgevonden in de R&D-investeringen van buitenlandse ondernemingen in het gastland. Tot ongeveer 1985 vonden innovaties in multinationale ondernemingen vooral plaats in de moedermaatschappij en werd R&D in de buitenlandse filialen hooguit toegepast om de producten aan lokale factoren zoals smaak en regels aan te passen.⁵ Sindsdien is de internationalisatie van R&D-investeringen sterk toegenomen vanwege de voortdurende druk om technologische kennis te verwerven en te actualiseren.⁶ R&D wordt in toenemende mate uitbesteed aan buitenlandse filialen, waarbij de kwaliteit van de in een land aanwezige kennis een belangrijke factor is in de vestigingsplaatskeuze. Dergelijke hoogwaardige investeringen zijn van groot belang voor kleine landen, in het bijzonder om nieuwe kennis te verwerven.⁷

3 OECD (2003).

4 Zie De Nederlandsche Bank (2003), Kleinknecht (2003), en Huizinga en Broer (2004).

5 Dunning (1988).

6 UNCTAD (2001).

7 Blomström en Kokko (2003).

Behalve de internationale transmissie van kennisspillovers via directe buitenlandse investeringen zijn de mate van spilloverlocalisatie en de absorptiecapaciteit van een land van belang. Wat betreft spilloverlocalisatie blijkt uit empirisch werk dat vooral academische kennisspillovers sterk verminderen bij toenemende geografische afstand.⁸ Dit laat zien waarom academische kennisspillovers een belangrijke factor in de vestigingsplaatskeuze van buitenlandse high technology-multinationals kunnen zijn. Ook onderstreept dit het belang van zowel hoogwaardige kennis als productieve samenwerkingsverbanden tussen buitenlandse bedrijven enerzijds en universiteiten en publieke kennisinstellingen anderzijds. Dit vraagt om beleid gericht op samenwerking tussen universiteiten/publieke kennisinstellingen en bedrijfsleven omdat dit marktprikkels garandeert en kostbare beleidsfouten ten gevolge van investeringen in de 'verkeerde' technologieën kan voorkomen.

De absorptiecapaciteit van een land wordt gevormd door de beschikbaarheid van voldoende actieve wetenschappers en ingenieurs en door voldoende binnenlandse bedrijven die zelf R&D uitvoeren.⁹ Publieke investeringen in het onderzoeks- en onderwijsstelsel van een land maken dat een land beter kan profiteren van mogelijke kennisspillovers van buitenlandse bedrijven.

4 Het Finse en het Ierse model

Twee verschillende modellen om DBI aan te trekken zijn het Finse en het Ierse model.

Finland

Het Finse model is niet expliciet gericht op het aantrekken van DBI, maar op versterking van de binnenlandse kennisstructuur. Tabel 2 laat zien dat de voorraad van de inkomende investeringen in Finland – ofschoon sterk toenemend – ten opzichte van Ierland en Nederland laag is. Dit is onder andere het gevolg van de relatief ongunstige ligging van Finland ten opzichte van belangrijke markten als Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar Nederland respectievelijk Ierland wel van profiteren.

Tabel 2. Voorraden directe buitenlandse investeringen (in % BBP)

	Inkomend		Uitgaand	
	1990	2002	1990	2002
Nederland	23,3	74,9	36,3	84,7
Finland	3,8	27,0	8,2	52,8
Ierland	72,3	129,1	24,5	29,9

Bron: UNCTAD (2003)

De focus van het Finse technologiebeleid is daarom niet expliciet gericht op het aantrekken van DBI, maar op de handhaving en versterking van de kennisinfrastructuur. Dit is begonnen in de jaren tachtig, maar versneld doorgevoerd sinds de crisis van 1990 toen de Sovjetmarkt wegviel. Het belangrijkste element is de creatie van innovatiecentra en platforms voor technologiebedrijven. Een belangrijke rol is hier weggelegd voor TEKES, een nationaal technologie-agentschap dat een belangrijke speler in het Finse nationale innovatiesysteem is. Het verleent R&D-fondsen aan bedrijven in

⁸ Adams (2001), Keller (2002), en Van der Panne en Kleinknecht (2003).

⁹ Cohen en Levinthal (1989).

Finland (ook buitenlandse) en aan Finse onderzoeksinstituten en universiteiten. Criteria die gebruikt worden zijn:

- De te verwachten invloed op concurrentie en groeimogelijkheden van de onderneming
- De soort technologie
- De capaciteiten van het bedrijf om samen te werken in het R&D-proces met andere bedrijven, maar vooral met publieke kennisinstellingen en universiteiten
- De te verwachten invloed van de financiële steun op de uitkomst van het project

TEKES verschaft steun aan concrete projecten en richt de aandacht heel sterk op kleinere, innovatieve bedrijven.

Veel van bovenstaande maatregelen kunnen in meerdere of mindere mate ook in andere landen worden aangetroffen. Zo speelt in Nederland Senter een belangrijke rol bij het stimuleren van R&D in bedrijven. Het onderscheidende kenmerk van het Finse innovatiemodel is dat het een geïntegreerd op elkaar afgestemd pakket maatregelen omvat dat gericht is op alle aspecten van het innovatieproces: kennisontwikkeling, kennisdiffusie, kennisverwerving en kennisoepassing. De aanvankelijke maatregelen waren vooral gericht op Nokia, maar in de jaren negentig werden zij in toenemende mate gericht op andere bedrijven.¹⁰

Ondanks de relatief geringe kwantiteit is de (technologische) kwaliteit van de inkomende directe buitenlandse investeringen in Finland hoog. Van alle innoverende buitenlandse ondernemingen in Finland verricht 100 procent eigen R&D, tegen slechts 40 procent in Ierland en 59 procent in Nederland.¹¹

Ierland

Ierland vertoont op een aantal punten gelijkenis met Nederland. Allereerst wat betreft het sociaal-economische beleid: sinds de jaren tachtig heeft Ierland een loonmatigingsbeleid gevoerd, niet alleen met het oog op de concurrentiepositie van de Ierse exporteurs, maar ook om aantrekkelijk te zijn voor buitenlandse investeerders.¹² Loonmatiging was economisch noodzakelijk door een zeer ruime arbeidsmarkt met hoge werkloosheid (bijna 15 procent in de jaren negentig) en een sterke groei van het arbeidsaanbod (ruim 30 procent in de jaren negentig). De werkloosheid daalde in de jaren negentig fors tot onder de 4 procent. De tweede gelijkenis betreft de grote omvang van DBI (zie ook tabel 2). Deze heeft alles te maken met de gunstige Nederlandse ligging voor de Duitse markt en de gunstige Ierse ligging voor de Engelse markt binnen de Europese Unie.

Een belangrijk verschil tussen Ierland en Nederland is dat het Ierse groeibeleid sterk gericht is op het aantrekken van buitenlandse bedrijven uit vooral de Verenigde Staten. Ierland was en is erg aantrekkelijk voor in het bijzonder Amerikaanse bedrijven in de sectoren ICT, medische apparatuur en internationale dienstverlening, die gebruik konden maken van het lage tarief van de vennootschapsbelasting, directe subsidies voor R&D en verschillende fiscale voordelen – zoals versnelde afschrijving en aftrek voor royalty's – gericht op het verlagen van de kosten of het verhogen van de opbrengsten van R&D. Daarnaast speelt bij de Amerikaanse vestigingskeuze ook de aanwezigheid van hoogwaardige universiteiten met goed opgeleide en Engelstalige studenten een belangrijke

¹⁰ Daveri en Silva (2004).

¹¹ Van Beers (2003).

¹² Cogan en McDevitt (2003).

rol.¹³ Een belangrijke vraag is wel of het gericht aantrekken van DBI met vooral financiële en fiscale prikkels zonder een duidelijk binnenlands innovatiebeleid gericht op versterking van het nationale kennissysteem leidt tot DBI die via kennisspillovers een bijdrage kunnen leveren aan de economische groei op de lange termijn. In Ierland is men hier ook van overtuigd en tracht men sinds kort in het groeibeleid meer nadruk te leggen op samenwerking tussen high-techbedrijven en universiteiten.¹⁴

Tabel 3. Samenstelling BBP-groei (%) in Finland, Ierland en Nederland, 1995-2001

	Finland	Ierland	Nederland
Groei BBP	4,6	9,3	3,5
Multifactorproductiviteit	2,8	4,8	0,5
Kapitaalverdieping	0,6	1,5	1,1
Arbeidsinput	1,2	3,0	1,9

Bron: OECD (2003)

Ierland kent echter hoge economische groeicijfers, oplopend tot zelfs ruim 9 procent BBP-groei in de tweede helft van de jaren negentig (zie tabel 3). Onder economen is discussie in hoeverre de buitenlandse bijdrage de Ierse groeiprestatie vertekent, vooral omdat de lage winstbelastingen in Ierland een prikkel geven aan buitenlandse ondernemingen om hun winsten voornamelijk in Ierland neer te laten slaan. Kijken naar de groeicijfers voor het bruto nationaal product (BNP), waar deze winsten niet in zitten, levert voor de periode 1970-2000 een $\frac{3}{4}$ procentpunt per jaar lagere groei op. Daarmee blijft de groei van het BNP met ongeveer 4 procent per jaar in de afgelopen 30 jaar vrij hoog en hebben de winsten van multinationale ondernemingen wel een aanwijsbare invloed op de groeiprestatie, maar zijn zij zeker niet de enige factor. Voor een belangrijk deel kan het Ierse groeiproces ook worden beschouwd als 'catching-up'.¹⁵ Een economie op een laag inkomensniveau kan sneller groeien dan een economie op een hoog inkomensniveau. Catching-up is een tijdelijk verschijnsel en daarom is deze hoge groei op lange termijn moeilijk vol te houden.

Om de verschillen echter beter te begrijpen toont tabel 3 een decompositie van de economische groei van Finland, Ierland en Nederland van 1995 tot 2001. De tabel laat zien dat alle componenten in Ierland hoog zijn, maar dat de grootste bijdragen komen uit de arbeidsinput en de multifactorproductiviteit (MFP). De inzet van arbeidsinput is vermoedelijk een tijdelijk verschijnsel en zal in de toekomst weinig meer aan de groei bijdragen. De hoge MFP suggereert echter dat Ierland goed weet te profiteren van onder andere R&D-intensieve DBI en dat er sprake kan zijn van belangrijke groeispillovers. Enige voorzichtigheid is wel geboden, vanwege het eerdere punt over de winsten van buitenlandse bedrijven. Mocht men inderdaad alleen de winsten laten neerslaan in Ierland, terwijl de investeringskosten in arbeid en kapitaal in het moederland plaatsvinden, dan wordt de MFP

¹³ Volgens Florida is, behalve talent en technologie, juist tolerantie en een cultureel rijke omgeving van belang. De investeringen en renovatie van de regio Dublin als centrum van cultuur, ontspanning en inspiratie zouden een doorslaggevende rol hebben gespeeld. Zie Florida (2002).

¹⁴ Zie ook The Economist (2004).

¹⁵ Zie Jansen en Jansen (2004).

kunstmatig verhoogd. Immers, de toegevoegde waarde neemt toe zonder extra inzet van productiefactoren. Cijfers voor specifieke sectoren wijzen in deze richting.¹⁶

De Business R&D-intensiteit (Business R&D-uitgaven in procenten van de toegevoegde waarde) is in Ierland laag in vergelijking met Finland en Nederland. Zo bedroeg deze 1,2 procent in Ierland in 1995-2000 en in Finland en Nederland 2,9 respectievelijk 1,6 procent.¹⁷ Zoals hierboven werd gesteld, blijkt ook dat ongeveer 40 procent van de inkomende DBI eigen R&D-faciliteiten te hebben. R&D-uitgaven van buitenlandse bedrijven vinden dus vooral buiten Ierland plaats. Dat kan wijzen op een lager potentieel voor het benutten van kennisspillovers.

Niettemin is de kapitaalverdieping in Ierland ook relatief hoog. Kapitaalverdieping houdt in dat de kapitaal-arbeidverhouding toeneemt. Dat gebeurt onder andere door een verbetering van de kwaliteit van kapitaalgoederen, die meestal voortkomt uit innovaties die in het buitenland plaatsvinden.¹⁸ De inkomende DBI in Ierland leveren dus wel een bijdrage aan de hoge productiviteit en daarmee aan de economische groei.

5 Lessen voor Nederland

Nederland heeft net als Ierland veel inkomende buitenlandse investeringen en zal onzes inziens hiervan gebruik moeten maken door deze kwalitatief te verbeteren, zodat er via kennisspillovers structurele groei-impulsen ontstaan. Dit Ierse element dient te worden aangevuld met Finse elementen, dat wil zeggen investeringen in verbetering van de kennisinfrastructuur. Een goede kennisinfrastructuur oefent immers aantrekkingskracht uit op buitenlandse bedrijven en op de mogelijkheden te profiteren van kennisspillovers van buitenlandse bedrijven. Dit vereist een beleid gericht op effectieve samenwerking tussen (technische) universiteiten/publieke kennisinstellingen en bedrijfsleven, omdat dit marktprikkels garandeert en kostbare beleidsfouten ten gevolge van investeringen in de 'verkeerde' technologieën kan voorkomen.

Juist voor een klein land als Nederland is het zaak om de productiviteit en groei-kracht te vergroten. Tot nu toe is de discussie veel te beperkt geweest en is het belang van buitenlandse investeringen, technologie-uitgaven en kennisinvesteringen onvoldoende aan bod gekomen, en zeker ook de samenhang in een heldere beleidsstrategie. Het Finse en Ierse model suggereren duidelijke keuzes die prominent in het Innovatieplatform aan de orde zouden moeten komen. Het is tijd voor een nieuw model voorbij de grenzen van de welvaart.

Literatuur

- Adams, J.D. (2001), *Comparative Localization of Academic and Industrial Spillovers*, NBER Working Paper 8292, Cambridge MA: NBER
- Beers, C.P. van (2003), *The Role of Foreign Direct Investments on Small Countries' Competitive and Technological Position*, VATT Research Report 100, Helsinki: Government Institute for Economic Research
- Blomström, M., and A Kokko (2003), *The Economics of Foreign Direct Investment Incentives*, NBER Working Paper 9489, Cambridge MA: NBER
- Cassidy, M. (2004), Productivity in Ireland: Trends and Issues, *Central Bank & Financial Services Authority of Ireland Quarterly Bulletin*, Spring, 83-105

¹⁶ Zo ligt de toegevoegde waarde in de sector chemie in Ierland een factor 6 hoger dan in de EU, terwijl het werkgelegenheidsaandeel slechts anderhalf keer hoger is. Zie Cassidy (2004).

¹⁷ OECD Productivity Database 2004.

¹⁸ Donselaar, Erken, Klomp en Roelandt (2004).

- Centraal Planbureau (2004), *Centraal Economisch Plan 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Cogan, J., and J. McDevitt (2003), *Science, Technology and Innovation Policies in Selected Small European Countries*, VATT Research Report 96, Helsinki: Government Institute for Economic Research
- Cohen, W.M., and D.A. Levinthal (1989), Innovation and Learning: The Two Faces of R&D, *Economic Journal*, 99(397), 569-596
- Daveri, F., and O. Silva (2004), Not Only Nokia, *Economic Policy*, 19(38), 117-163
- Donselaar, P., H.P.G. Erken, L. Klomp, en T.J.A. Roelandt (2004), Innovatie als bron van productiviteitsgroei, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4429), 142-143
- Dunning, J.H. (1988), The Eclectic Paradigm of International Production: A Restatement and Some Possible Extensions, *Journal of International Business Studies*, 19(1), 1-31
- Economist, The (2004), A Survey of Ireland, *The Economist*, October 16th
- Europese Commissie (2002), *Productiviteit: de sleutel tot het concurrentievermogen van de Europese economieën en ondernemingen*, Mededeling van de Commissie van 21 mei, COM(2002)262def
- Florida, R. (2002), *The Rise of the Creative Class*, New York: Basic Books
- Huizinga, F., and P. Broer (2004), *Wage Moderation and Labour Productivity*, CPB Discussion Paper 28, Den Haag: CPB
- Jansen, I.M., en P.W. Jansen (2004), Het Ierse wonder: toekomst en lessen voor kandidaat-lidstaten, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 36(1), 31-37
- Keller, W. (2002), Geographic Localization of International Technology Diffusion, *American Economic Review*, 92(1), 120-142
- Kleinknecht, A.H. (2003), Causes of the Dutch Job Miracle: There is No Free Lunch! A Reply to Fase and Tieman, *De Economist*, 151(3), 329-333
- Nederlandsche Bank, De (2003), Leidt loonmatiging tot een lagere groei van de arbeidsproductiviteit op lange termijn?, *Kwartaalbericht*, december, 43-52
- OECD (2003), *The Sources of Economic Growth*, Paris: OECD
- Panne, G. van der, en A.H. Kleinknecht (2003), Van Stanford naar Zandvoort, *Economisch Statistische Berichten*, 88(4403), 236-238
- UNCTAD (2001), *World Investment Report 2001. Promoting Linkages*, Genève: UNCTAD
- UNCTAD (2003), *World Investment Report 2003. FDI Policies for Development: National and International Perspectives*, Genève: UNCTAD

Naar een passende verantwoording

Of hoe de effectiviteit van VBTB kan worden vergroot

J.H.W. Oostendorp en F.K.M. van Nispen*

Samenvatting

De ministeriële verantwoordelijkheid is vanaf het vroege begin een fictie. In het huidige tijdsgewricht geldt dit in het bijzonder. De sturende rol van de overheid is door verschillende nieuwe vormen van besturen aanzienlijk beperkt. De aanpassing van het verantwoordingsarrangement heeft een soortgelijke ontwikkeling niet doorgemaakt. Hier wringt de schoen. De ééndimensionale leer van de ministeriële verantwoordelijkheid verhoudt zich slecht met de meerdimensionale werkelijkheid van het openbaar bestuur. De huidige vormgeving van VBTB is een voorbeeld van deze 'mismatch' tussen sturing en verantwoordelijkheid. Verbetering is echter mogelijk. Hiervoor is het noodzakelijk dat ex ante het 'level playing field' van de minister voor een beleidsartikel wordt bepaald aan de hand van zogenaamde VBTB-voorvragen. Aansluitend op deze sturingsanalyse wordt een passend verantwoordingsarrangement gekozen.

Trefwoorden

ministeriële verantwoordelijkheid, begroting, verantwoording, VBTB, verzelfstandiging

1 Inleiding

Op woensdag 19 mei 2004 verscheen in de Staatscourant een artikel met de veelzeggende titel 'Wordt het nog wat met die derde woensdag?' Dit artikel geeft in één zin de sombere sfeer aan die rondom de dag van de verantwoording hangt. Een andere kop laat ook weinig aan duidelijkheid te wensen over: 'Met 7000 pagina's jaarverslag is niemand blij'. Het probleem is niet dat er geen kritiek op de verantwoording mogelijk is. Sterker, er valt veel aan te merken op het proces *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB). De voornaamste pijn ligt echter op een abstractieniveau dat zelden wordt aangeroerd. De huidige kritiek is te oppervlakkig om een bijdrage te kunnen leveren aan verbeteringen. In dit artikel wordt beargumenteerd dat het succes van VBTB fundamenteel wordt bepaald door de mate waarin er een *match* wordt bewerkstelligd tussen de concepten sturing en verantwoordelijkheid. In de huidige situatie is hiervan geen sprake. Wanneer dit zo blijft zal niet alleen VBTB maar ook elke toekomstige poging om beleid, middelen en effecten beter op elkaar af te stemmen gedoemd zijn te mislukken.

De rol van de overheid is in de afgelopen jaren aanzienlijk beperkt. Het beleid is ondergebracht in kerndepartementen, terwijl de uitvoering op afstand is geplaatst. Een deel van de uitvoering geschiedt door zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), die zich gedeeltelijk onttrekken aan de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister kan daardoor zijn verantwoordelijkheid volgens de strikte

* Hans Oostendorp is bestuurskundige en als organisatie-adviseur werkzaam bij Contain Organisatie Advies in Den Haag. Frans van Nispen is als universitair hoofddocent verbonden aan de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

interpretatie niet langer meer waarmaken. Hij kan dikwijls alleen worden aangesproken op het systeem, niet op het resultaat. De ministeriële verantwoordelijkheid is vanaf het begin een staatsrechtelijke fictie geweest, maar dat geldt *a fortiori* voor diensten waarvoor een deel van de verantwoordelijkheid is weggegeven. Het afleggen van rekening en verantwoording voor dat deel van de uitvoering dreigt tussen de wal en het schip terecht te komen. Onder de algemene noemer van verzelfstandiging hebben zich dus enorme veranderingen in organisatie en management van de rijksoverheid voorgedaan. Dat is ook van beslissende invloed geweest op de huidige discussie rond de VBTB-operatie. Onder de dekmantel van deze nieuwe begrotingssystematiek speelt zich een fundamentele verschuiving af van plaatsbepaling en rolopvatting van het openbaar bestuur. De incubatietijd is voorbij; de effecten hiervan komen nu in volle omvang aan het oppervlak. De problematische kanten van het huidige verantwoordingsarrangement beginnen dan ook zeer te knellen. In de afgelopen jaren is een stoet aan commissies voorbij getrokken die het hoofd hebben gebogen over (een andere invulling van) de ministeriële verantwoordelijkheid in relatie tot verzelfstandiging. De Staatscommissie-Scheltema (Tweede Kamer, 1992-1993) constateert een leemte in de ministeriële verantwoordelijk ten aanzien van ZBO's. De Commissie-Sint (1994) pleit voor een beperking van ZBO's, en de Commissie-Kohnstamm (Commissie Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau, 2004) stelt voor om de ZBO's weer grotendeels onder de paraplu van de ministeriële verantwoordelijkheid te brengen. Daarenboven heeft de politiek zich veelvuldig geroerd met een pleidooi voor het herbevestigen van het primaat van de politiek.

In dit artikel pleiten wij voor een meer functionele, realistische invulling van de verantwoordelijkheid van de minister. Betoogd wordt dat er een keur aan mogelijkheden is om rekenschap af te leggen over zaken van publiek belang. De ministeriële verantwoordelijkheid is hiervan één van de mogelijkheden. Paragraaf 2 gaat in op de ontwikkelingen in (de relatie tussen) sturing en verantwoording. Paragraaf 3 zet op een rij wat achtereenvolgende commissies hebben aanbevolen inzake de ministeriële verantwoordelijkheid. In paragraaf 4 wordt betoogd op welke wijze de ministeriële verantwoordelijkheid weer meer vorm en inhoud zou kunnen krijgen. Paragraaf 5 past dit in concreto toe op de VBTB-operatie. Paragraaf 6 trekt enkele conclusies.

2 Staat en sturing

2.1 Sturend vermogen

Hoewel zich in de historische ontwikkeling van de relatie tussen overheid en maatschappij heel wat golfbewegingen hebben voorgedaan, kan het concept van de verzorgingsstaat uit de jaren zeventig worden opgevat als een extreem, dat een keerpunt markeert in de Nederlandse situatie. In die tijd was het beeld van de overheid er één van een soort 'superman', die in staat werd geacht om de maatschappij in de gewenste richting te sturen.¹ In de loop van de jaren tachtig is dit beeld van 'staatsinterventieoptimisme' en geloof in de maakbaarheid van de samenleving sterk genuanceerd.² De bestuurlijke ambities van de overheid zijn bijgesteld, omdat het ideaal van de verzorgingsstaat in zijn toenmalige vorm onbetaalbaar, onbestuurbaar en onbeheersbaar bleek te zijn. De planners en regelaars moesten tot hun grote ergernis bekennen dat de samenleving niet maakbaar is. De overheid wordt niet langer vergeleken met de dirigent van een orkest, maar met één van de musici.³

1 Zie bijvoorbeeld Koppenjan *et al.* (1993), 12.

2 Bovens en Witteveen (1985) en Bovens, Derksen en Witteveen (1986).

De overheid wordt sindsdien steeds meer gezien als 'een mederichtinggevende actor in een maatschappelijk geheel van tal van andere sociale actoren, met verschillende en conflicterende belangen, posities en doelen'.⁴ Hierin wordt het bestaan van beleidsnetwerken niet alleen (h)erkend als een contextuele ontwikkeling. Het wordt tot fundamenteel uitgangspunt genomen in de vormgeving van maatschappelijke sturing. Al met al ontstaat er een beeld van deels gefragmenteerde en deels verstrengelde actoren, die een bijdrage leveren aan maatschappelijke sturing. Dit gegeven wordt regelmatig aangeduid met termen als 'netwerksamenleving', 'beleidsnetwerken' en 'horizontalisering van het openbaar bestuur'.⁵ De slinger van de pendule lijkt inmiddels weer enigszins terug te zwaaien van decentraal richting centraal.⁶ Echter, dan nog zijn de verwachtingen aanzienlijk getemperd ten aanzien van hetgeen de overheid vermag.

2.2 Vormen van besturen

De geleidelijke transformatie van het sturend vermogen van de overheid wordt weerspiegeld in de institutionele vormgeving van overheidssturing, ofwel de vormen van besturen. In de eerste plaats spelen ontwikkelingen 'van bovenaf' een rol. Er vindt een steeds nauwere internationale samenwerking plaats. De nationale staat is bij zijn besluitvorming en inzet van beleidsinstrumenten gebonden aan regels die de eigen nationale wetgeving overstijgen.

In de tweede plaats zijn er 'zijwaartse ontwikkelingen'. De verantwoordelijkheid en de instrumenten voor maatschappelijke sturing zijn door de overheid steeds vaker overgedragen aan andere instituties en organisaties, zoals zelfstandige bestuursorganen, koepelorganisaties, decentrale overheden en marktpartijen. Ten slotte zijn er ontwikkelingen 'van beneden af'. Het gaat hierbij om initiatieven die burgers en maatschappelijke organisaties nemen om eigen gedragsregels op te stellen en zelfstandig beleid te formuleren. Dit heeft geleid tot een professionalisering op lokaal en regionaal niveau.⁷ In dit artikel wordt met name het tweede spoor gevolgd. Hoe hebben de zijwaartse ontwikkelingen, die volgen uit een wijziging van paradigma in sturend vermogen zoals hierboven beschreven, hun weerslag gevonden in sturingsarrangementen?

In verschillende tijdsgewrichten voeren uiteenlopende overwegingen hierbij de boventoon.⁸ In vogelvlucht gaat het ten minste om vier verschillende invalshoeken. De steeds groeiende tekorten op de begrotingen ten tijde van de economische depressie van de jaren zeventig hebben in heel West-Europa geleid tot het politieke besef dat het hoog nodig was om de publieke sector af te slanken en de private markteconomie te stimuleren. De heroverwegingsoperaties uit die tijd zetten het vlieg-wiel in beweging. Het perspectief was in deze periode financieel-economisch en privatisering vormde de boventoon. In de jaren tachtig verschoof het referentiekader naar een bestuurlijk-juridische invalshoek. Er bleken veel meer invullingen mogelijk dan de tot dan toe eenzijdige nadruk op privatisering. De bandbreedte werd bepaald door de aspecten privaatrechtelijk versus publiekrechtelijk en intern versus extern, waardoor andere institutionele verzelfstandigingsarrangementen geleidelijk hun intrede deden, bijvoorbeeld het zelfstandig bestuursorgaan. In het begin van de jaren negentig was de focus vooral gericht op verbetering van management en interne aansturing binnen de organisatie volgens principes van klantgerichtheid, competitie en de implementatie van

3 Van Nispen en Ringeling (1998), 210.

4 Kickert (1998), 41 en Koppenjan *et al.* (1993), 13-26.

5 Bijvoorbeeld Peper *et al.* (2002).

6 Vergelijk bijvoorbeeld het rapport-Kohnstamm of de discussie over het deelgemeentestelsel in grote steden.

7 Torenvlied en Hakfoort (2001), 11-13.

8 Kickert (1998).

bedrijfskundige concepten binnen de overheid. Dit New Public Management is schatplichtig aan een hausse van interne verzelfstandigingen, zoals zelfbeheer en agentschappen. Tegen het einde van de jaren negentig werd het stadium bereikt van sturing op afstand, waarbij de oorlogszuchtige notie van 'afrekenen op resultaten' centraal staat.

Het resultaat van al die veranderingen is een lappendeken van overheidstaken waarvoor de minister in meer of mindere mate de verantwoordelijkheid draagt, overheidstaken die zijn verzelfstandigd in een agentschap⁹ of een zelfstandig bestuursorgaan¹⁰ en overheidstaken die gedeeltelijk zijn uitbesteed aan uiteenlopende maatschappelijke organisaties. Wat zijn de consequenties voor de ministeriële verantwoordelijkheid? De minister moet regelmatig het antwoord in het parlement schuldig blijven, omdat hij alleen nog verantwoordelijk is voor het systeem. De verantwoordelijkheid voor het resultaat heeft hij dikwijls via een convenant of prestatiecontract weggegeven. Hij kan nog alleen worden aangesproken over de wijze waarop het prestatiecontract is ingericht en de wijze waarop de controle en monitoring is vormgegeven. Dit heeft op de departementen geleid tot het optuigen van talloze toezichts- en controlearrangementen richting lokaal bestuur en semi-overheid. In *maraps*, *beraps*, *management letters*, *beleidsnotities*, *citizen charters*, *jaarverslagen*, *circulaires*, *bestuurlijke opdrachten* enzovoort wordt gepoogd om helder te maken wat groezelig is geregeld en niet valt uit te leggen aan de burger voor wie 'de overheid' geen fictie is.

3 Ministeriële verantwoordelijkheid

3.1 Commissie-Scheltema: een leemte in de parlementaire controle

Genoemde ontwikkelingen in vormen van besturen, die werden ingegeven door wijzigingen in sturend vermogen van de overheid, zijn politiek natuurlijk niet onopgemerkt gebleven. Het vraagpunt van de democratische controle van verzelfstandigde diensten komt met tussenpozen hoog op de agenda. Het leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt dan een *hot issue* onder verwijzing naar het primaat van de politiek. Het adagium luidt: 'minder afstand, meer grip'. Een decennium geleden kreeg een staatscommissie onder leiding van de staatsrechtgeleerde Scheltema de opdracht duidelijkheid te verschaffen over de hedendaagse betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid. In zijn eindrapport *Steekhoudend ministerschap* concludeert de staatscommissie dat de ministeriële verantwoordelijkheid geheel wordt bepaald door *juridische criteria*: ligt iets binnen de formele bevoegdheden van de minister, dan valt het onder zijn verantwoordelijkheid.¹¹ Dat is de leer. Deze leer is gestoeld op een integrale wijze van het afleggen van verantwoording door een minister.

9 De aanvankelijke belangstelling voor agentschappen is teruggelopen door de koppeling aan het zogeheten baten-lastenstelsel. Aanvankelijk mochten, en later moesten zij het baten-lastenstelsel invoeren. Het baten-lastenstelsel is vervolgens van toepassing verklaard op de gehele overheid, maar het kabinet is daarop later weer teruggekomen.

10 Het bestaan van ZBO's is gedeeltelijk terug te voeren op de tijd van het particulier initiatief en behoeft derhalve niet het gevolg te zijn van het streven naar verzelfstandiging.

11 Tweede Kamer (1992-1993).

De ministeriële verantwoordelijkheid rust, aldus de Commissie-Scheltema, op drie pijlers:¹²

- 1 De koning(in) is onschendbaar. De verantwoordelijkheid berust bij de minister.
- 2 De verplichting tot het afleggen van verantwoording door het verstrekken van informatie.
- 3 Geen verantwoording zonder bevoegdheid.

In het bijzonder de laatste pijler is onderhevig aan erosie als gevolg van het streven naar verzelfstandiging. De bevoegdheid van de minister tot het geven van instructies is in het geval van externe verzelfstandiging beperkt tot hetgeen is bepaald in de instellingswet. Het ZBO is in beginsel vrij om zich binnen die marges te bewegen. De situatie kan van geval tot geval verschillen. Hetzelfde geldt voor de invulling van de ministeriële verantwoordelijkheid.

De vraag hoe ver de bevoegdheid van de minister en de daarmee samenhangende parlementaire controle zich moet uitstrekken raakt, aldus de commissie, zozeer het wezen van ons staatsbestel, dat zij niet per dienstonderdeel verschillend behoort te worden beantwoord. Het gevaar bestaat dat een leemte in de controle ontstaat, doordat met het beperken van de ministeriële verantwoordelijkheid ook de parlementaire controle op de overheidsdienst wordt beperkt. De commissie is van mening dat dit alleen aanvaardbaar is indien op een andere wijze in een adequate controle wordt voorzien. De wetgever heeft onvoldoende oog gehad voor andere vormen van controle die de uitholling van de ministeriële verantwoordelijkheid kunnen compenseren.¹³ Wij voegen hieraan toe: en die aansluiten bij het sturend vermogen en de vormen van besturen. De staatscommissie pleit voor een kaderwet, waarin onder andere het volgende wordt bepaald inzake het afleggen van rekening en verantwoording:

- De instelling van een raad van toezicht.
- De benoeming van de directie voor een beperkte termijn.
- De verplichting van een ZBO tot het verschaffen van informatie en het uitbrengen van een jaarverslag.
- De regeling van de financiële controle en verslaglegging.
- Op gezette tijden een evaluatie van het functioneren van een ZBO.

De kaderwet ZBO's is op verzoek van het kabinet in de Eerste Kamer aangehouden.

Op dit cruciale punt lopen de terechte analyse van de commissie en de politieke interpretatie en ambtelijke uitvoering spaak. Politiek werd een beroep gedaan op het primaat van de politiek. Als er een gat bestond tussen maatschappelijke sturing en verantwoordelijkheid, dan moest dit worden gedicht door de leer van de ministeriële verantwoordelijkheid opnieuw te bevestigen. Departementaal leidde dit tot allerlei toezicht- en controlemechanismen om namens de minister toch maar zo goed mogelijk greep op de zaak te houden.

3.2 Commissie-Sint: het streven naar externe verzelfstandiging beperken

In dit licht van 'minder afstand, meer grip' moet ook het rapport van de Commissie-Sint worden gezien.¹⁴ Deze commissie heeft in zijn rapport een analysekader ontwikkeld voor verzelf-

¹² De toenmalig secretaris-generaal van het Ministerie van Justitie Borghouts onderscheidt vier pijlers. Hij wijst daarbij op de vertrouwensregel die de werking van de ministeriële verantwoordelijkheid ondersteunt. De vertrouwensregel wordt overigens ook door de Commissie-Scheltema genoemd.

¹³ Tweede Kamer (1992-1993), 47-48 en 54.

¹⁴ Commissie-Sint (1994).

standing. De commissie geeft de voorkeur aan *interne* verzelfstanding. De enige reden om de ministeriële verantwoordelijkheid anders in te richten is gelegen in de waarborging van de belangen van derden. Het rapport noemt drie principiële argumenten voor *externe* verzelfstanding:

- 1 De taak heeft een specifiek karakter, welke een onafhankelijk oordeel vereist.
- 2 De taak heeft betrekking op een terrein waarbij het gewenst is dat maatschappelijke groeperingen medeverantwoordelijkheid dragen.
- 3 De taak heeft betrekking op grote aantallen afzonderlijke gevallen, waarvoor de wet nauw omschreven kaders geeft en waartegen individuele burgers volledige rechtsbescherming genieten.

De commissie onderscheidt daarnaast een pragmatische overweging voor externe verzelfstanding, te weten de uitvoering van taken die professioneel-technisch van aard en derhalve niet politiek-gevoelig zijn in een stabiele omgeving. De commissie tekent daarbij aan dat de beslissing om een taak intern of extern te verzelfstandigen een politieke keuze is en blijft.

De commissie-Sint is van mening dat de parlementaire controle bij interne en externe verzelfstanding dient te worden gehandhaafd. Zij zou bij externe verzelfstanding dienen te worden toegespitst op de bij of krachtens specifieke wet geregelde bevoegdheden. Wie verantwoordelijk is voor het resultaat laat de commissie in het midden.

3.3 Commissie-Kohnstamm: herstel van het primaat van de politiek

De meest recente loot aan de stam van commissies die het hoofd hebben gebogen over de hedendaagse slagkracht van de ministeriële verantwoordelijkheid voor verzelfstandigde diensten is de Commissie-Kohnstamm. In de 'goede' traditie van de *politieke* interpretatie van het rapport-Scheltema en het rapport-Sint stelt de Commissie-Kohnstamm voor om het primaat van de politiek en daarmee van de ministeriële verantwoordelijkheid te herstellen, dat wil zeggen de verzelfstanding van diensten terug te draaien.¹⁵ Het merendeel van de 431 ZBO's zou kunnen worden opgeheven omdat het nut en de noodzaak ervan ontbreken. In het rapport van de Commissie-Kohnstamm worden drie modaliteiten onderscheiden, opklimmend in omvattendheid:

- 1 Een taak wordt verzelfstandigd, maar niet de organisatie. De organisatie wordt onder de ministeriële verantwoordelijkheid gebracht. De zelfstandige bestuursorganen komen te vervallen.
- 2 Een taak kan worden opgedragen aan een publiekrechtelijke rechtspersoon, indien de onafhankelijkheid in het geding is.¹⁶ Een privaatrechtelijke rechtspersoon is in deze variant niet langer mogelijk.
- 3 Een taak kan worden opgedragen aan een privaatrechtelijk rechtspersoon, bijvoorbeeld vanwege de kennis en vaardigheden van de betreffende instelling.

De voorstellen van de Commissie-Kohnstamm hebben geleid tot een discussie in het SG-beraad. De secretarissen-generaal zouden van geval tot geval willen bezien wat de beste constructie is, hetgeen aansluit bij de noodzakelijke verandering in verantwoordelijkheidsverdeling waar de Commissie-Scheltema reeds op doelde, maar die politiek werd geïnterpreteerd als een wapen in de strijd voor

¹⁵ Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau (2004).

¹⁶ Het gaat daarbij om het voorkomen van belangenverstrengeling (bijvoorbeeld in het geval van de Kiesraad), het vermijden van bemoeienis met deskundigheidsoordelen (zoals bij het CPB of het RIVM) en het houden van toezicht op activiteiten waarbij de overheid partij is (zoals bij de OPTA).

‘minder afstand, meer grip’.¹⁷ In het kader van het herstel van de relatie met de burger zou het bijvoorbeeld wenselijk kunnen zijn om een ZBO juist te privatiseren. In het rapport van de Commissie-Kohnstamm zijn bovendien geen aanwijzingen te vinden dat de ene organisatievorm beter of slechter functioneert dan de andere. De enige reden tot de discussie is gelegen in de onduidelijkheid over de wijze waarop de verantwoordelijkheid is vormgegeven.

4 Naar een modern systeem van *checks and balances*

De politieke roep om een reveal van de ministeriële verantwoordelijkheid onder verwijzing naar het primaat van de politiek verhoudt zich slecht met de veranderingen in overheidssturing. De Commissie-Scheltema duidde het dreigende gat in verantwoording als gevolg van nieuwe vormen van besturen op scherpe wijze en bepleitte een kanteling in het verantwoordelijkheidsbegrip naar nieuwe vormen van verantwoording. Het rapport kreeg echter een andere lading. Het diende als munitie om de ministeriële verantwoordelijkheid te herbevestigen. Departementaal is met veel kunstgrepen geprobeerd om licht in de duisternis te scheppen aan de hand van de begrippen systeemverantwoordelijkheid en resultaatverantwoordelijkheid.¹⁸ De diepere aard van het probleem blijft echter onaangeroerd, en daarom komen de pogingen niet verder dan symptoombestrijding. Er wordt namelijk voorbij gegaan aan het feit dat de wijze waarop overheidssturing thans tot stand komt fundamenteel is veranderd. De hedendaagse slagkracht van de eendimensionale ministeriële verantwoordelijkheid verhoudt zich slecht met de meerdimensionale realiteit van het openbaar bestuur (beleidsnetwerken, horizontalisering).

Het hedendaagse verantwoordelijkheidsarrangement is daarmee verworpen tot een merkwaardige en zouteloze hutspot waarbij nieuwe vormen van verantwoordelijkheid altijd ingepast worden binnen het verouderde kader van de ministeriële verantwoordelijkheid. De formele doctrine voert, geheel in de stijl van de klassieke juridische leer, de boventoon. Een fundamentele herijking van het denken over verantwoordelijkheid is noodzakelijk. De veronderstelling luidt dat er departementaal te weinig samenhang bestaat tussen de wijze waarop maatschappelijke sturing tot stand komt en de wijze waarop hierover verantwoording wordt afgelegd.¹⁹ In een *functioneel* model van verantwoordelijkheid van de minister wordt de horizontale en pluralistische setting van beleidsnetwerken niet alleen als duurzame ontwikkeling onderkend, maar ook als uitgangspunt gesteld voor de inrichting van de verantwoordingsopzet. Het afleggen van verantwoording door ministeries zou hierop geen uitzondering mogen vormen. In de formele leer van de ministeriële verantwoordelijkheid wordt het afleggen van rekenschap immers altijd en per definitie in de relatie tussen regering en parlement gebracht. In beleidsnetwerken kan hiermee niet langer worden volstaan. De kern daarvan is nu juist dat de rijksoverheid één van de mederichtinggevende actoren is. Nieuwe arrangementen zijn noodzakelijk om invulling te geven aan democratische controle en verantwoording.

Het ontstaan van ZBO's vereist derhalve een andere invulling van de wijze waarop rekening en verantwoording wordt afgelegd. De staatsrechtelijke fictie van de integrale verantwoordelijkheid dient plaats te maken voor een functionele of horizontale verantwoordelijkheid. Andere vormen van verantwoordelijkheid dienen de leemte op te vullen die is ontstaan door het streven naar verzelf-

17 De Commissie-Kohnstamm merkt overigens op dat goed is te verdedigen om niet alle ZBO's in één keer op te heffen, maar het nut en de noodzaak te bezien bij de verplichte evaluatie, waarvan een kosten-batenanalyse deel zou kunnen uitmaken.

18 Het onderscheid tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid is inmiddels weer losgelaten en vervangen door directe en indirecte verantwoordelijkheid.

19 Van Dam en Michels (2000), 207.

standiging.²⁰ Een raad van toezicht, zoals is voorzien in de kaderwet, kan een adequaat complement vormen voor de parlementaire controle, mits is voldaan aan een aantal kwaliteitseisen. Een certificering door een kwaliteitskamer naar analogie van de Algemene Rekenkamer of de Nationale Ombudsman, zoals door de WRR is voorgesteld, vormt een natuurlijk sluitstuk van een op moderne leest geschoeid systeem van *checks and balances*.²¹

“Kwaliteitsborging is uitermate van belang, maar je moet wel zorgen voor een sluitstuk, in de vorm van wat daar genoemd is een kwaliteitskamer. Die controleert uiteindelijk of datgene wat er gebeurt aan kwaliteitsborging aan de maat is”

In dat verband is het belangrijk te benadrukken dat de oplossing dus niet is om de ministeriële verantwoordelijkheid, als mechanisme voor verantwoording en democratische controle, af te schaffen. Er is alleen sprake van één bepaald type verantwoordelijkheid, namelijk die van een minister aan het parlement, terwijl er ook andere vormen denkbaar zijn. Dat is iets anders dan de bestaande vorm van het afleggen van verantwoording als versleten te beschouwen.²² Er wordt gepleit voor maatwerk, hetgeen aansluit bij het betoog van het SG-beraad in reactie op het rapport-Kohnstamm.

5 Gepaste sturing en verantwoording

Een systematische analyse van sturend vermogen, vormen van besturen en verantwoordelijkheidsarrangement zou hiertoe institutioneel stevig verankerd moeten worden. Alleen op die wijze kan een goede mix worden verkregen van integrale en functionele of horizontale verantwoording. De route gaat uit van twee vertaalslagen. De eerste loopt van sturend vermogen naar vormen van besturen (sturingsopzet), en de tweede van vormen van besturen naar verantwoording (verantwoordingsarrangement). Het startpunt dient de rol- en taakopvatting te zijn. Van hieruit dient vastgesteld te worden welk type sturing hierbij past en welke verantwoordelijkheid daarvoor het meest geijkt is. De vraag kan worden opgeworpen in hoeverre de VBTB-operatie hieraan voldoet.

5.1 De huidige stand van VBTB

Het doel van de VBTB-operatie is gelegen in een meer beleidsrelevante begroting, door deze te ontdoen van allerlei niet-beleidsrelevante informatie. De begroting is daartoe in een nieuw jasje gestoken. De minister moet antwoord geven op een drietal vragen vooraf (‘WWW’) respectievelijk achteraf (‘HHH’):

Ex ante	Ex post
• Wat willen we bereiken? • Wat gaan we daarvoor doen? • Wat mag het kosten?	• Hebben we bereikt wat wij hebben beoogd? • Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen? • Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Een meer toegankelijke begroting is echter geen doel op zichzelf, maar is gericht op een verbetering van de allocatie- en autorisatiefunctie van de begroting.²³ In hoeverre de VBTB-operatie daarin is

²⁰ Van Thiel (2003), Schillemans en Bovens (2004).

²¹ Vergelijk Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000). De rol van een kwaliteitskamer laat zich vergelijken met het accrediteringsorgaan in het hoger onderwijs, dat de kwaliteit beoordeelt van onderwijsprogramma's.

²² Van Dam en Michels (2000), 204, en Metcalfe en Richards (1990), 47.

²³ Tweede Kamer (1998-1999), 4-5.

geslaagd, valt te bezien. Vergelijk de rijksbrede evaluatie die thans wordt uitgevoerd. Er valt veel over te zeggen. Wij noemen vijf elementen.

In de eerste plaats is de begroting dankzij de VBTB-operatie onmiskenbaar beter toegankelijk geworden, maar is het de vraag of dat ook het inzicht in het beleid heeft vergroot. Het aantal begrotingsartikelen is substantieel gereduceerd, maar dat is gepaard gegaan met een verhoging van het abstractieniveau. Een deel van de informatie die in de 'oude' begroting was opgenomen is in de 'nieuwe' begroting niet meer te vinden.

In de tweede plaats is een beoordeling van de allocatie- en autorisatiefunctie zeer weerbarstig. Er bestaat immers geen maatstaf voor de afweging van *guns versus butter*. De meerwaarde lijkt met name te zijn gelegen in verbetering van de afweging binnen hetzelfde beleidsterrein.

In de derde plaats veronderstelt een beleidsrelevante begroting niet alleen belangstelling maar vooral ook deskundigheid van de leden van het parlement. Zij hebben weliswaar een cursus 'begrotinglezen' doorlopen, maar het lukt hen dikwijls niet om door te dringen tot de kern van de zaak.²⁴ De recente veranderingen in de begroting ten bedrage van een miljard euro zijn veeleer ingegeven door politieke overwegingen dan door argumenten uit hoofde van doelbereiking, effectiviteit en/of doelmatigheid.

In de vierde plaats kan een vraagteken worden geplaatst bij (de operationalisering van) de doelstellingen, alsmede de kwaliteit, betrouwbaarheid en validiteit van de gehanteerde prestatie-indicatoren. De dekkingsgraad is ogenschijnlijk hoog, maar daarbij kan worden aangetekend dat het primair gaat om throughput- of output- en niet zozeer om outcomegegevens (hetgeen overigens wel een majeure stap voorwaarts is). Het dekkingspercentage heeft daarnaast betrekking op dat deel van de begroting *waarvoor het relevant is* om prestatie-indicatoren te ontwikkelen.²⁵ Een aanzienlijk deel van de begroting leent zich niet voor prestatie-indicatoren.

In de vijfde plaats kan worden opgemerkt dat het ontwikkelen van prestatie-indicatoren iets anders is dan het *sturen* met behulp van prestatie-indicatoren. In dat laatste geval dient tevens rekening te worden gehouden met de zogenoemde prestatie-paradox (Van Thiel en Leeuw, 2003), die is gebaseerd op de constatering dat prestatie-indicatoren in de loop van de tijd worden uitgehold, bijvoorbeeld als gevolg van het optreden van leerprocessen. Prestatie-indicatoren kunnen daardoor verouderd raken en/of perverse effecten genereren, waardoor zij niet meer representatief zijn voor de werkelijkheid.

De overheid lijkt zich in zijn eigen voet te hebben geschoten door de VBTB-operatie van toepassing te verklaren op de gehele begroting. In dat opzicht lijkt er weinig te zijn geleerd van de ervaringen die zijn opgedaan met *grand designs* als het *Planning-Programming-Budgeting System* (PPBS), de Commissie Beleidsanalyse (COBA) en recentelijk het baten-lastenstelsel, dat inmiddels al weer een stille dood is gestorven. Mede in dit licht bezien is het nauwelijks verwonderlijk dat de dag van de verantwoording lijkt te zijn verworpen tot een rituele dans. Genoemde kanttekeningen maken duidelijk dat van een *match* tussen sturingsopzet en verantwoordingsarrangement in de huidige vormgeving van VBTB onvoldoende sprake is.

²⁴ Een versterking van het Onderzoeks- en Verificatiebureau naar analogie van het Congressional Budget Office (CBO) in de VS zou kunnen bijdragen aan herstel van het dualisme in de relatie tussen kabinet en parlement.

²⁵ In dit verband zij verwezen naar de eerdere poging een prestatiebegroting in te voeren. De departementen dienden prestatiegegevens te verstrekken waarvoor dat "mogelijk" en "van belang" was. De informatie moest toen in een bijlage bij de begroting worden opgenomen, terwijl het format van de begroting nu zelf is gewijzigd.

5.2 Drie VBTB-vragen vooraf

Het kernpunt is dat de WWW- en HHH-vragen informatie genereren zonder dat duidelijk is wat het *playing field* is waarop de minister opereert. Deze moet daardoor in het parlement dikwijls het antwoord schuldig blijven. De huidige VBTB-methodiek zou moeten worden aangepast om te voorkomen dat onduidelijkheid bestaat over wie waarvoor verantwoordelijk is. In de opzet dient aandacht te worden besteed aan het sturend vermogen en het daarbij behorende verantwoordingsarrangement. Deze cruciale elementen worden op dit moment in een keurslijf gepropt omdat de verschillende wijzen van besturen uiteindelijk allemaal worden ingepast in het juridisch gedomineerde leerstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid, ook als dit spanning oplevert met de sturingsopzet. Juist door maatwerk in de koppelingen tussen sturend vermogen, vormen van besturen en verantwoordingsarrangement kan de knellende werking van het keurslijf worden verlicht. De WWW- en HHH-vragen zouden dan vooraf moeten worden gegaan door drie sturingsvragen die het niveau van sturend vermogen en verantwoordingsarrangement expliciet toevoegen aan de huidige overwegingen. Deze voorvragen kunnen als volgt worden geformuleerd:

- Wat is de rolopvatting van het ministerie voor het beleidsartikel?
- Welke sturingsstrategie past hierbij?
- Welke verantwoordingsopzet volgt hieruit?

De eerste sturingsvraag beoogt duidelijkheid te verkrijgen in het bereik van de ministeriële verantwoordelijkheid: waarvoor is de minister verantwoordelijk en, vooral, waarvoor niet? De tweede sturingsvraag dient antwoord te geven op de wijze waarop de sturing is vormgegeven, waarbij kan worden gedacht aan een convenant of aan een dienstverleningsovereenkomst. De derde vraag dient zo concreet mogelijk aan te geven hoe het afleggen van verantwoording wordt ingevuld. Het gaat enerzijds om het presenteren van de verdeling van verantwoordelijkheden. Aangegeven wordt wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe het relatieve gewicht over deze actoren is verdeeld. Anderzijds dient in te worden gegaan op de vormgeving van de verantwoordelijkheid. Aangegeven wordt op welke wijze de betrokken actoren rekenschap zullen afleggen voor hun aandeel in de taak.²⁶

6 Conclusie

De plaatsbepaling van de overheid richting de samenleving is heden ten dage fundamenteel anders dan pakweg dertig jaar geleden. De geleidelijke ontwikkeling van verschillende vormen van verzelfstandiging (zelfbeheer, contractmanagement, ZBO's en dergelijke) geven hier uitdrukking aan op het concretere niveau van institutionele vormgeving van sturing. Als gevolg hiervan bestaan er verschillende spanningsvelden en dilemma's, bijvoorbeeld over de vraag wat de overheid nu precies kan en mag, over het functioneren, de taken en verantwoordelijkheden van de overheid, en over de wijze waarop die zijn georganiseerd. In dit artikel is allereerst geconstateerd dat er een scheefgroei is ontstaan tussen maatschappelijke sturing in een gehorizontaliseerde setting en de verantwoordelijkheid van ministers. De stellingname die in dit artikel is uitgewerkt luidt dat ingrijpende veranderingen in de sturende rol van de rijksoverheid sinds de jaren zeventig geen gelijke tred hebben gehouden met de wijze waarop er maatschappelijk verantwoording wordt afgelegd. De

²⁶ De vermelding van het onderscheid tussen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid is, blijkens de vierde voortgangsrapportage, gestegen van 30 naar 45 procent. Het dekkingspercentage is echter tegelijkertijd teruggelopen van 9 naar 4 procent (Tweede Kamer, 2001-2002, 6-7).

ministeriële verantwoordelijkheid krijgt daardoor soms iets kolderieks; als een ploegpaard in een dressuurnummer.

In de eerste plaats is gebleken dat de wijze waarop de controle op machtsuitoefening concreet gestalte krijgt (het verantwoordingsarrangement) fundamenteel samenhangt met de wijze waarop de machtsuitoefening is vormgegeven (sturing). Naarmate de koppelingen tussen de variabelen sturend vermogen, vormen van besturen en verantwoordelijkheid meer symmetrisch zijn (*match*), zal de minister zijn verantwoordelijkheid beter invulling kunnen geven. Andersom geldt dit ook. Naarmate de koppelingen tussen de variabelen asymmetrischer zijn (*mismatch*), zal de werking van de ministeriële verantwoordingsopzet problematischer worden.

Hierop voortbordurend kan, in de tweede plaats, worden geconcludeerd dat de verantwoordelijkheid van de minister vooral moet worden opgevat als een manipuleerbare variabele en niet zozeer als een vaststaand gegeven. De klassiek-juridische leer van de ministeriële verantwoordelijkheid is tegen de grenzen van haar houdbaarheid gelopen als archimedisch punt voor het afleggen van rekenschap over het openbaar bestuur. Slechts onder bepaalde voorwaarden kan de ministeriële verantwoordelijkheid het geijkte middel zijn. Alleen als de minister zijn verantwoordelijkheid ook materieel waar kan maken met scherpe en directe sturing is de strikte ministeriële verantwoordelijkheid het meest geijkte instrument voor het afleggen van rekenschap. In de andere gevallen, en dat zijn heden ten dage vrijwel alle gevallen, zal eerst duidelijk moeten zijn hoe groot zijn speelruimte is. In de vormgeving van verantwoordelijkheid is voldoende variëteit nodig om de heterogeniteit in sturend vermogen en vormen van besturen effectief te kunnen vertalen naar een gepast verantwoordingsarrangement.

Toegepast op VBTB is de crux niet of de jaarverslagen wellicht te overdadig zijn gevuld met (kwalitatieve) informatie, maar of de gehanteerde VBTB-methodiek ook daadwerkelijk leidt tot een betere *match* tussen sturingsopzet en verantwoordingsarrangement. In de huidige vorm is dit onvoldoende gewaarborgd. De drie VBTB-voorvragen vormen een concrete aanzet tot verbetering.

Literatuur

- Bovens, M.A.P., W. Derksen, en W.J. Witteveen (red.). (1986), *Sturing van de samenleving*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Bovens, M.A.P., en W.J. Witteveen (red.) (1985), *Het schip van staat. Beschouwingen over recht, staat en sturing*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Commissie-Sint (1994), *Verantwoord verzelfstandigen*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken
- Dam, M.J.E.M. van, en A.M.B. Michels (2000), Vormen van verantwoording in het openbaar bestuur, *Bestuurskunde*, 5, 204-208
- Kickert, W.J.M. (1998), *Aansturing van verzelfstandigde overheidsdiensten. Over publiek management van hybride organisaties*, Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink
- Koppenjan, J.M.F., J.A. de Bruijn, en W.J.M. Kickert (red.) (1993), *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*, Den Haag: VUGA
- Metcalfe, L., and S. Richards (1990), *Improving Public Management*, London: Sage Publications Ltd
- Nispen, F.K.M. van, and A.B. Ringeling (1998), On Instruments and Instrumentality: A Critical Assessment, in B.G. Peters and F.K.M. van Nispen (Eds.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Cheltenham: Edward Elgar, 204-217
- Peper, A., H. Schnabel, H. Tjeenk Willink, en B. Tromp (2002), *Haagse Tegenstrijdigheden. Vier essays over burgers, overheid en politieke partijen in Nederland*, Amsterdam: University Press Salomé

- Schillemans, Th., en M. Bovens (2004), Horizontale verantwoording bij zelfstandige bestuursorganen, in S. van Thiel (red.), *Governance van uitvoeringsorganisaties. Nieuwe vraagstukken voor sturing in het publieke domein*, Apeldoorn: Kadaster, 27-37
- Thiel, S. van (2003), Over de aansturing van verzelfstandigde organisaties door kerndepartementen, *Management in overheidsorganisaties*, A5215-A5225
- Thiel, S. van, en F.L. Leeuw (2003), De prestatie-paradox in de publieke sector, *Beleidswetenschap*, 17(2), 123-143
- Torenvlied, R., en J. Hakfoort (red.) (2001), *De staat buitenspel. Overheidssturing en nieuwe instituties*, Amsterdam: Boom
- Tweede Kamer (1992-1993), *Steekhoudend ministerschap. Betekenis en toepassing van de ministeriële verantwoordelijkheid. Rapport van de externe commissie Ministeriële Verantwoordelijkheid* (Commissie-Scheltema), 21 427, nrs 40 en 41
- Tweede Kamer (1998-1999), *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. Nota*, 26 573, nr. 2
- Tweede Kamer (2001-2002), *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. Brief van de minister van Financiën*, 26 573, nr. 70
- Werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau ('Werkgroep-Kohnstamm') (2004), *Een herkenbare staat: investeren in de overheid*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 1, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, Rapport aan de Regering 56, Den Haag: Sdu Uitgevers

Verschenen

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

Boeken

- E. Dijkgraaf, *Regulating the Dutch Waste Market*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, verschenen als OCFEB Studies in Economic Policy no. 14, Rotterdam: OCFEB, november 2004, 225 pp.
- Felix Echenbach, *The Impact of Banks and Asset Markets on Economic Growth and Fiscal Stability*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, Tinbergen Institute Dissertation Series No. 341, oktober 2004
- R.M.J.M. de Greef, *Fiscale pensioenbelemmeringen in de gemeenschappelijke markt*, proefschrift, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004
- J.L.M. Hakvoort en H.L. Klaassen, *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*, Public Management Reeks nr. 2, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2004, 201 pp.
- M.G. Lijesen, *Home Carrier Advantages in the Airline Industry*, proefschrift Vrije Universiteit Amsterdam, september 2004
- H.R.J. Vollebergh (eindredactie), *Milieubeleid en technologische ontwikkeling in de Nederlandse economie*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2004, 237 pp.
- A.A. de Waal en L.A.F.M. Kerklaan, *De resultaatgerichte overheid. Op weg naar de prestatiegedreven overheid*, Public Management Reeks nr. 1, Den Haag: Sdu Uitgevers, 2004, 224 pp.

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Babs van den Bergh en Florence Bloemkolk, *Kennisbeleid bij de Nederlandse overheid. Een inventarisatie van het kennisbeleid bij de Nederlandse ministeries*, Werkdocument, augustus 2004

Algemene Rekenkamer

- Fysieke controles op Europese subsidies voor boter*, rapport, september 2004
- Personele uitgaven aan hogere ambtenaren van het Ministerie van OCW*, rapport, september 2004
- Geluidsisolatie Schiphol fase 2*, rapport, september 2004
- Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid*, rapport, september 2004
- Fraudebestrijding: stand van zaken 2004*, rapport, september 2004
- Toezicht op Luchtverkeersleiding Nederland*, rapport, oktober 2004

Center for Economic Research

- K.M. Diaw and J. Pouyet, *The Dilemma of Tax Competition: How (Not) to Attract (Inefficient) Firms?*, Discussion Paper 2004-68, augustus 2004
- B.J. Heijdra, J.P. Kooiman and J.E. Ligthart, *Environmental Quality, the Macroeconomy, and Intergenerational Distribution*, Discussion Paper 2004-73, augustus 2004
- P.C. Michaud and F.M.P. Vermeulen, *A Collective Retirement Model: Identification and Estimation in the Presence of Externalities*, Discussion Paper 2004-75, augustus 2004
- M. Keen and J.E. Ligthart, *Coordinating Tariff Reduction and Domestic Tax Reform Under Imperfect Competition*, Discussion Paper 2004-78, mei 2004

Center Applied Research

- Naar een integraal micro-model voor arbeidsmarktbeleid. Verslag van de Mimosa pilotstudy*, rapport 577-A, 2004
- J.H.M. Nelissen and P.F. Fontein, *The Impact of Various Policy Measures on Employment in the Netherlands*, rapport 577-B, augustus 2004

Centraal Planbureau (CPB)

- Rafael Saitua Nistal, *Verruiming van de vaarweg van de Schelde. Een maatschappelijke kosten-batenanalyse*, Bijzondere Publicatie 53, september 2004
- Europese verkenning 2: bestemming Europa. Immigratie en integratie in de Europese Unie, Bijzondere Publicatie 54, september 2004
- Bert Minne, Maarten Cornet en Dinand Webbink, *Contra expertise op AWT-advies 'De prijs van succes'*, Document 62, augustus 2004
- Pierre Koning en Sander Onderstal, *Goed aanbesteed is het halve werk. Een economische analyse van de aanbesteding van reïntegratie*, Document 63, augustus 2004
- Johannes Bollen, Ton Manders and Paul Veenendaal, *How Much Does a 30 % Emission Reduction Cost? Macroeconomic Effects of Post-Kyoto Climate Policy in 2020*, Document 65, september 2004
- Paul Besseling, Wim Groot en Annemiek Verrips, *Economische toets op de Nota Mobiliteit*, Document 65, september 2004
- Machiel Mulder, Arie ten Cate, Ali Aouragh and Joeri Gorter, *Gas Exploration and Production at the Dutch Continental Shelf. An Assessment of the 'Depreciation at Will'*, Document 66, oktober 2004
- Ed Westerhout, Martijn van de Ven, Casper van Ewijk en Nick Draper, *Naar een schokbestendig pensioenstelsel. Verkenning van enkele beleidsopties op pensioengebied*, Document 67, oktober 2004
- Bert Minne, *Economische gevolgen van korvettenaanschaf. Een welvaartseconomische analyse*, Document 68, oktober 2004
- Henk Kox and Arjan Lejour, *A Different Approach to WTO Negotiations in Services*, Discussion Paper 36, juli 2004
- Pierre Koning, *Estimating the Impact of Experience Rating on the Inflow into Disability Insurance in the Netherlands*, Discussion Paper 37, augustus 2004
- Sander Onderstal, *Auctioning Incentive Contracts: Application to Welfare-to-Work Programs*, Discussion Paper 38, augustus 2004
- Rudy Douven, *Risk Adjustment in the Netherlands. An Analysis of Insurers' Health Care Expenditures*, Discussion Paper 39, oktober 2004
- Herman Stolwijk, *De economische marginalisering van de Nederlandse landbouw*, Memorandum 91, juli 2004
- Herman Stolwijk, *Kunnen natuur- en landschapswaarden zinvol in euro's worden uitgedrukt?*, Memorandum 92, juli 2004
- Paul Tang and Gerard Verweij, *Reducing the Administrative Burden in the European Union*, Memorandum 93, augustus 2004
- Arie ten Cate and Mark Lijesen, *The Elmar Model: Output and Capacity in Imperfectly Competitive Electricity Markets*, Memorandum 94, september 2004
- Douwe Kingma en Wim Suyker, *Veel gestelde vragen over olie en de wereldeconomie*, Memorandum 95, september 2004
- Hans Stegeman, *Raming bijstandsvolume in de MEV 2005*, Memorandum 97, september 2004
- Henk Don en Casper van Ewijk, *Samenvatting CPB-bijdrage voor de Hoorzitting van de Commissie Financiën van de Tweede Kamer over VUT, prepensioen en levensloop*, 11 oktober 2004, Memorandum 99, oktober 2004
- R.A. de Mooij, *Towards Efficient Unemployment Insurance in the Netherlands*, Memorandum 100, oktober 2004
- SP-voorstel fiscale behandeling eigen woning, Notitie, september 2004
- Economische effecten tegenbegroting Socialistische Partij 2005, Notitie, september 2004
- Economische effecten tegenbegroting Partij van de Arbeid 2005, Notitie, september 2004
- Economische effecten tegenbegroting GroenLinks 2005, Notitie, september 2004
- Economische effecten tegenbegroting ChristenUnie 2005, Notitie, september 2004
- A Quantitative Assessment of the EU Proposals for the Internal Market for Services, Notitie, september 2004
- Structurele gevolgen voor de arbeidsmarkt van een vier-tal voorstellen van de PvdA, Notitie, september 2004
- De effecten van verhoging van de pensioneringsleeftijd, Notitie, september 2004
- Doorrekening Motie Verhagen, Van Aartsen en Dittrich, Notitie, september 2004

- Beoordeling projecten in het kader van de afweging vrije ruimte 2011-2014, Notitie, september 2004
- Analyse GroenLinks voorstel voor 'Balkenende-banen', Notitie, september 2004
- Hoorzitting wetsontwerp VUT/prepensioen-levensloop, Notitie, oktober 2004
- Het effect van de invoering van eigen betalingen in de ZFW, Notitie, oktober 2004

De Nederlandsche Bank (DNB)

- Marco Hoeberichts, Mewael Tesfaselassie and Sylvester Eijffinger, *Central Bank Communication and Output Stabilization*, Working Paper 003, juli 2004
- Philipp Maier, *EMU Enlargement, Inflation and Adjustment of Tradeable Goods Prices: What to Expect?*, Working Paper 010, september 2004
- Riemer P. Faber and Ad C.J. Stokman, *Price Convergence in Europe from a Macro Perspective: Trends and Determinants (1960-2003)*, Working Paper 012, oktober 2004

IOO BV

- Commissie Tarieven Luchtvaart, analyserapport en adviesrapport, 2004
- Uitvoeringskosten vakexamens en vaardocumenten KOFS, rapport, 2004
- De markt van aanvullende zorgverzekeringen, rapport, 2004
- Bureaucratisering en schaalfactoren in het onderwijs, rapport, 2004

Ministerie van Economische Zaken

- Literatuurstudie IBO Regionaal beleid, rapport, augustus 2004
- Nationale en internationale inventarisatie markttoezichthouders en EU-toezichtsbeleid, rapport, augustus 2004
- Public governance, rapport, augustus 2004
- Evaluatie van de beleidsinstrumenten voor bedrijventerreinen: STIREA, TIPP en DBT, rapport, september 2004
- Essays over de Calculus van het publieke belang, rapport, oktober 2004
- Evaluatie Regionale Ontwikkelings Maatschappijen, rapport, oktober 2004

Nyfer

- Leo van der Geest en Michiel Langman, *Gezondheidszorg en welvaart. Kanttekeningen bij de concept-Zorgverzekeringswet*, rapport, oktober 2004

Onderzoek Centrum voor Financieel Economisch Beleid (OCFEB)

- E. Dijkgraaf, *Regulating the Dutch Waste Market*, Studies in Economic Policy No. 14, november 2004

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)

- A. Korver, K. Jettinghof, P. Smulders en K. Stark, *Arbeid, transitie en ziekteverzuim*, rapport A 208, oktober 2004

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

- Advies Wetsvoorstel Wijziging toezichtsbepalingen Gemeentewet (Provinciewet), september 2004
- Advies Periodiek Onderhoudsrapport (POR) 2005, oktober 2004

Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (RVZ)

- Signalering Ethiek en gezondheid 2004, advies, 2004

Raad voor Verkeer en Waterstaat

- De waarde van het openbaar vervoer, advies, augustus 2004
- Behoud de meerderheid... Second opinion bij het kabinetsvoornemen tot privatisering van de N.V. Luchthaven Schiphol, advies, september 2004

Research voor Beleid BV

- E. Verveen, P. Bolhuis en E. Mandos, *Monitor Scholing en Activering: Eerste halfjaar 2003*, Rapport B2674, juli 2004
- P. Plooi en E. Mandos, *Jaarrapport Wsw-statistiek 2003*, Rapport B2676, juli 2004
- Anne Ketelaar, Ton Klein en Ron van Wonderen, *Evaluatie van de subsidieregelingen scholing overblijfskrachten 2002 en 2003*, Rapport B2894, oktober 2004

Ruimtelijk Planbureau

Nico van Ravesteyn, David Evers and Nico Pieterse, *Unseen Europe. A Survey of EU Politics and its Impact on Spatial Development in the Netherlands*, rapport, september 2004

Jan Groen, Eric Koomen, Maarten Piek, Jan Ritsema van Eck en Alexandra Tisma, *Scenario's in kaart. Model- en ontwerpbenaderingen voor toekomstig ruimtegebruik*, rapport, september 2004

Sociaal-Economische Raad (SER)

Nulmeting administratieve lasten PBO. Integrale eind-rapportage, rapport, augustus 2004

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport 2004, oktober 2004

Karin Wittebrood en Matthijs van Beem, *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?*, Speciale uitgave, augustus 2004

Saskia Keuzenkamp (red.), *Een EER voor de Levensloopregeling*, rapport, september 2004

Jos de Haan, Oene Klumper en Jan Steyaert (red.), *Surfende senioren. Kansen en bedreigingen van ICT voor ouderen*, rapport, september 2004

Koen Breedveld, Mirjam de Klerk en Joep de Hart, *Ouderen en maatschappelijke inzet*, rapport, september 2004

Frank Huysmans, Jos de Haan en Andries van den Broek, *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*, Publicatie 2004/7, oktober 2004

B. Kuhry (Ed.), *Public Sector Performance*, Publicatie 2004/8, september 2004

Karen Phalet en Jessika ter Wal (red.), *Moslim in Nederland. Een onderzoek naar de religieuze betrokkenheid van Turken en Marokkanen*, Onderzoeksrapport 2004/9, juli 2004

A.J. Soede, J.C. Vrooman, P.M. Ferraresi and G. Segre, *Unequal Welfare States*, Publicatie 2004/10, augustus 2004

J. Timmermans en I. Woittiez, *Verpleging en verzorging verklaard*, Publicatie 2004/11, oktober 2004

Andries van den Broek and Koen Breedveld (Eds.), *Trends in Time. The Use and Organization of Time in*

the Netherlands, 1975-2000, Publicatie 2004/12, oktober 2004

Gerda Jehoel-Gijsbers, *Sociale uitsluiting in Nederland*, Publicatie 2004/17, oktober 2004

B. Kuhry (red.), *Prestaties van de publieke sector. Een internationale vergelijking van onderwijs, gezondheidszorg, politie/justitie en openbaar bestuur*, Publicatie 2004/18, september 2004

Sjef Ederveen et al., *Bestemming Europa. Immigratie en integratie in de Europese Unie*, Europese Verkenning 2, september 2004

Lucy Kok, John Stevens, Natasja Brouwer, Edwin van Gameren, Klarita Sadiraj en Isolde Woittiez, *Kosten en baten van extramuralisering. De gevolgen van de Regeling hulpmiddelen*, Werkdocument 109, augustus 2004

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

L.R. Janssens, *Insluizing van de ADL-clusterregeling in de functiegerichte AWBZ*, Rapport 747, juni 2004

C.M.E. Groot en A. Heyma, *Financiële prikkels voor werknemers bij uittreding*, Rapport 757, juli 2004

B.E. Baarsma, J.D.W.E. Mulder en C.N. Teulings, *Rechtszekerheid als publiek belang: over de notaris, zijn domein en de markt*, Rapport 765, november 2004

L.M. Kok, K. Sadiraj, L.R. Janssens en C.M.E. Groot, *Zorgstelsels vergeleken*, Rapport 769, oktober 2004

Tinbergen Instituut

Erik T. Verhoef, *Second-best Congestion Pricing Schemes in the Monocentric City*, Discussion Paper TI 2004-110/3, oktober 2004

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

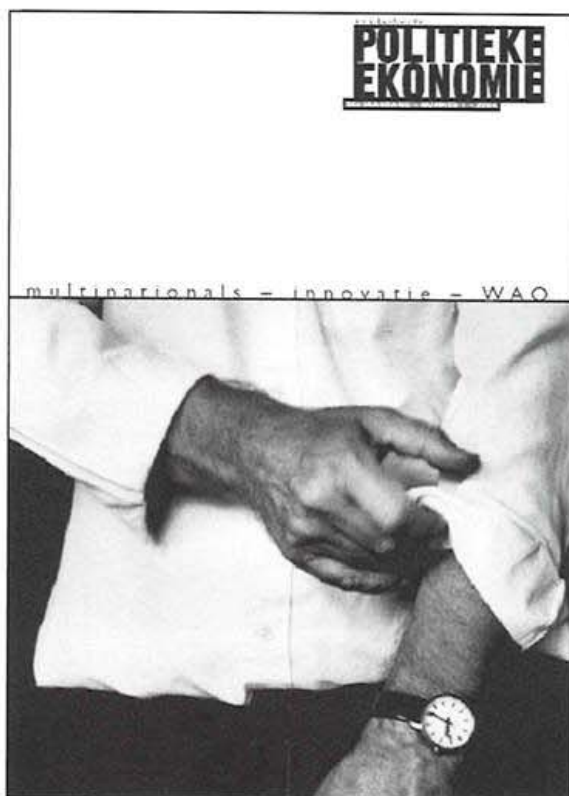
De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat, Verkenning 4, september 2004

Vijfentwintig jaar later. De toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces, Verkenning 5, september 2004

M. de Winter, *Opvoeding, onderwijs en jeugdbeleid in het algemeen belang. De noodzaak van een democratisch-pedagogisch offensief*, Webpublicatie 1, oktober 2004

TIJDSCHRIFT VOOR POLITIEKE EKONOMIE

Achtergronden van de economische actualiteit



Verkoop en informatie

t 030 - 219 20 75

e infodesk@lemma.nl

i www.lemma.nl

Vraag een **gratis proefnummer** aan
via infodesk@lemma.nl.

Voor meer informatie over TPE kunt u
kijken op onze website op www.lemma.nl

Hoofredactie:

S. Desson, W. Hassink,
M. Hofkes, P. Koning,
H. Plasmeijer, B. Thio,
D. Veestraeten en L. van Velden

Jaarabonnement bedrijven: € 85,00

Jaarabonnement particulieren: € 38,00

Jaarabonnement studenten: € 21,50

Los nummer: € 11,50

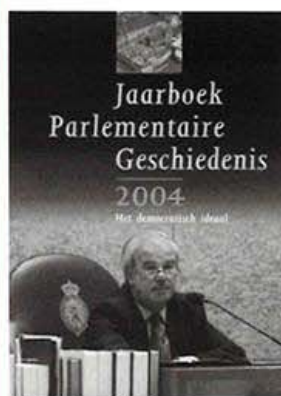
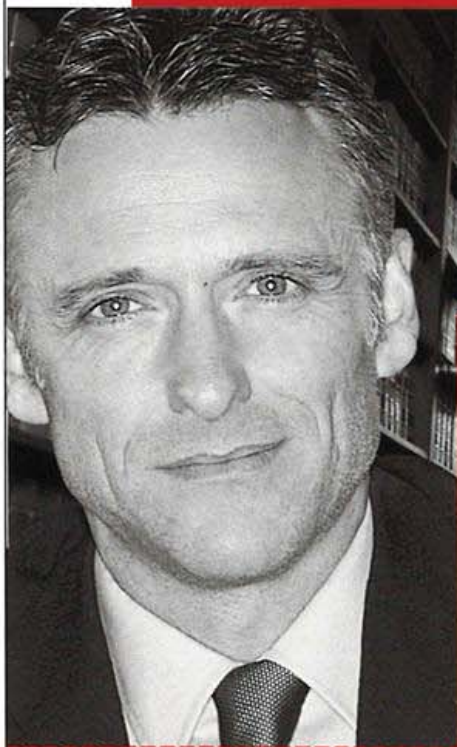
Versijning: 4 x per jaar

Tijdschrift voor Politieke Economie is een wetenschappelijk tijdschrift voor vraagstukken over economische theorie en beleid. TPE is breed georiënteerd, met aandacht voor nieuwe ideeën en recente ontwikkelingen binnen het vakgebied. Het tijdschrift richt zich op economen en andere sociale wetenschappers werkzaam in onderzoek en onderwijs, bij beleidsinstanties, bedrijven en banken. Om u een idee te geven van de inhoud noemen wij een aantal onderwerpen die in TPE zijn behandeld: WAO, productiviteit, Europa, mondialisering, milieu, Derde Wereld en inkomensongelijkheid.



LEMMA

Het democratisch ideaal



Omvang: 192 pagina's

Formaat: 17 x 24

Prijs: € 17,-

ISBN: 90 12 09975 7

Onze uitgaven zijn ook
verkrijgbaar via de boekhandel.

Het *Jaarboek Parlementaire Geschiedenis* heeft dit jaar het thema: **de worsteling met het democratisch ideaal**. Hoewel het een vanzelfsprekend verschijnsel lijkt, staat het democratisch ideaal op verschillende niveaus voortdurend ter discussie. In een overzichtsartikel bespreekt de historicus James Kennedy de kritiek op de (parlementaire) democratie in de jaren twintig, zestig en negentig van de twintigste eeuw.

In een essay bepleit de oud-PvdA-politicus Thijs Wöltgens onder andere het herstel van het primaat van de politiek en zijn geestverwant Jan Pronk onderwerpt het functioneren van de hedendaagse democratie aan een kritische beschouwing. Verder bevat het *Jaarboek* een egodocument dat onthult hoe de pers aan banden werd gelegd tijdens de Greet Hofmansaffaire.

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

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS