

Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 1

**Kenniseconomie, menselijk
kapitaal, herverdeling en
overheidsbeleid**

B. Jacobs en A.L. Bovenberg

Belastingtrends (1)

C.A. de Kam

Conferenties

**Netwerk van begrotings-
directeuren van Centraal-,
Oost- en Zuidoost-Europa**

D.J. Kraan

**Bouwstenen
voor begrotingshervorming**

G. Zalm

**Begrotingshervorming
in transitielanden:
de rol van capaciteitsopbouw**

J.W. Zevenbergen

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Sdu UITGEVERS

37^e JAARGANG

2005

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, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, drs. C. Oudshoorn, drs. M.A. Ruys, prof. dr. H.A.A. Verbon, prof. dr. J.A. Vijlbrief, prof. dr. F.A.A.M. van Winden en dr. D.J. Kraan (directeur).

Redactieraad

Prof. dr. A.F.P. Bakker, prof. dr. P.T. de Beer, prof. dr. A.L. Bovenberg, prof. dr. F.A.G. den Butter, drs. J.A. van Dijken, drs. R. Goudriaan, prof. dr. Ph.R. de Jong, prof. dr. J.G.A. van Mierlo, prof. dr. N.P. Mol, prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, prof. dr. C.G.M. Sterks en prof. dr. J.A. Vijlbrief.

Kernredactie

Drs. P.J.C.M. van den Berg, prof. dr. K.P. Goudswaard, prof. dr. C.A. de Kam, drs. H.M. van de Kar en drs. A.P. Ros.

Eindredactie

Drs. A.P. Ros

Bureau redactie

Mevr. 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, mevr. drs. T.L. Remmelts

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: € 22 (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 (abonnements)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

© 2005 Sdu Uitgevers bv
ISSN 1570-9361

Nederlands
uitgeversverbond
**Groep uitgevers voor
vak en wetenschap**

Van de redactie	3
Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid	5
<i>B. Jacobs en A.L. Bovenberg</i>	
Belastingtrends (1)	25
<i>C.A. de Kam</i>	
Rubrieken	
<i>Conferenties</i>	
Netwerk van begrotingsdirecteuren van Centraal-, Oost- en Zuidoost-Europa	37
<i>D.J. Kraan</i>	
Bouwstenen voor begrotingshervorming	41
<i>G. Zalm</i>	
Begrotingshervorming in transitielanden: de rol van capaciteitsopbouw	45
<i>J.W. Zevenbergen</i>	
<i>Verschenen</i>	53
<i>Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën</i>	56

Van de redactie

Dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* opent met een artikel van *Jacobs en Bovenberg* over de samenhang tussen de opbouw van menselijk kapitaal, het belastingstelsel, het onderwijs, de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid. Overheidsbeleid ten aanzien van een van deze sectoren werkt op verschillende manieren door op de andere sectoren. De auteurs laten zien dat er ten aanzien van de kenniseconomie twee fundamentele uitruilen bestaan. Stimulering van investeringen in financieel kapitaal gaat ten koste van investeringen in menselijk kapitaal, alsmede van hooggeschoold en ouder arbeidsaanbod. Verder gaan herverdeling van inkomen en stimulering van laaggeschoold arbeidsaanbod ten koste van investeringen in menselijk kapitaal en van ouder arbeidsaanbod. Zij noemen een aantal beleidsmaatregelen die deze uitruilen kunnen verzachten, onder andere door het mes te zetten in de fiscale faciliteiten voor het eigen huis, het pensioen en de vervroegde-uittrekingsregelingen en in de werkgelegenheidsprojecten in de publieke sector.

De Kam maakt de balans op van dertig jaar belastingbeleid in Nederland. Dit artikel verschijnt in twee delen; het eerste in dit nummer. Ons land is het enige OECD-land waar het belastingpeil in 2002 lager lag dan in 1975. Het aandeel van de inkomstenbelasting in het totaal is aanzienlijk gedaald, dat van de belastingen op consumptie en van de vennootschapsbelasting fors toegenomen. Deze trends lijken slechts voor een deel de uitkomst van weloverwogen beleidskeuzen te zijn. In het tweede deel van dit artikel, dat in de volgende aflevering van dit tijdschrift verschijnt, gaat *De Kam* nader in op afzonderlijke belastingen.

Vervolgens komen in de rubriek *Conferenties* drie bijdragen aan de orde die betrekking hebben op een OECD-conferentie van *Senior Budget Officials* uit Centraal-, Oost- en Zuidoost-Europa, gehouden op 10 en 11 november 2004 in Den Haag. *Kraan* geeft een korte impressie van deze conferentie, *Zalm* plaatst een aantal kanttekeningen bij het invoeren van begrotingshervormingen, terwijl *Zevenbergen* ingaat op de rol die capaciteitsopbouw speelt in de begrotingshervormingen in de genoemde landen.

Arie Ros
eindredacteur

Kenniseconomie, menselijk kapitaal, herverdeling en overheidsbeleid

B. Jacobs en A.L. Bovenberg*

Samenvatting

Belastingen, onderwijs, arbeidsmarkt en sociale zekerheid hangen via de opbouw van menselijk kapitaal nauw met elkaar samen. Om de doorwerking van overheidsbeleid op de kenniseconomie te begrijpen moet daarom over de grenzen van de deelmarkten heengekeken worden. Wij laten zien dat er twee fundamentele uitruilen bestaan in de kenniseconomie. In de eerste plaats gaat stimulering van investeringen in financieel kapitaal ten koste van investeringen in menselijk kapitaal, alsmede van hooggeschoold en ouder arbeidsaanbod. In de tweede plaats gaat herverdeling van inkomen en stimulering van laaggeschoold arbeidsaanbod ten koste van investeringen in menselijk kapitaal en ouder arbeidsaanbod. Een aantal beleidsmaatregelen kan deze uitruilen verzachten. Zonder deze beleidsmaatregelen vereist de stimulering van de kenniseconomie minder herverdeling.

Trefwoorden

Human capital, onderwijs, kenniseconomie, herverdeling

1 Inleiding

Veel beleidsmakers en politici belijden de noodzaak van hervormingen op de terreinen van onderwijs, belastingen, arbeidsmarkt en sociale zekerheid, zeker nu de kenniseconomie volop op de politieke agenda staat. Menselijk kapitaal is de brandstof voor de kenniseconomie en een van de belangrijkste determinanten van de arbeidsproductiviteit en daarmee van onze welvaart. Echter, het stimuleren van investeringen in menselijk kapitaal is geen *free lunch*. Voor de kenniseconomie moet een prijs worden betaald. Betere prikkels voor de vorming van menselijk kapitaal vereisen dat de (inkomens)verschillen tussen mensen met veel en weinig menselijk kapitaal toenemen. Echter, het realiseren van gelijkheid (in ruime zin) is één van de belangrijkste oorspronkelijke redenen voor overheidsinterventie in het onderwijs, de arbeidsmarkt, de fiscaliteit en de sociale zekerheid.

Het onderwijsbeleid moet investeringen in menselijk kapitaal bevorderen en tegelijkertijd de toegankelijkheid van onderwijs garanderen. Veel overheidsmaatregelen in de sfeer van de arbeidsmarkt en de sociale zekerheid zijn gericht op het herverdelen en verzekeren van inkomen. Daarnaast is het fiscale stelsel gericht op het beperken van de inkomensongelijkheid, maar ook bijvoorbeeld op het bevorderen van de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden en op de pensioenopbouw.

* Deze bijdrage is gebaseerd op een lezing van Jacobs op het Ministerie van Financiën, 9 december 2003. Wij willen alle deelnemers en in het bijzonder Bertholt Leefink en Niek Nahuis bedanken voor nuttig commentaar en suggesties. Daarnaast bedanken we Ruud de Mooij voor aanvullend commentaar.

Bas Jacobs is verbonden aan het Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Europees Universitair Instituut, Florence, aan de Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Universiteit van Amsterdam, aan het Tinbergen Instituut en aan het CPB. E-mail: bas.jacobs@iue.it.

Lans Bovenberg is hoogleraar aan de Faculteit Economie en Bedrijfswetenschappen, Universiteit van Tilburg, en is verbonden aan het CentER en het CEPR. E-mail: A.L.Bovenberg@uvt.nl.

Beleidsvormingen zijn urgent omdat de effectiviteit van de herverdelende instituties onder grote druk komt te staan terwijl de vraag naar overheidssteun voor mensen met weinig menselijk kapitaal en ouderen toeneemt.¹ Door de voortschrijdende individualisering vervaagt het onderscheid tussen hulpbehoevenden en geluksvogels. De samenleving wordt ook heterogener door migratie. Doodgewicht (*deadweight loss*) in herverdelende regelingen neemt toe omdat ook geluksvogels in toenemende mate profiteren van regelingen die bedoeld zijn voor hulpbehoevenden. Met een grotere variëteit in leef-, werk- en samenlevingspatronen kunnen mensen hun gedrag bovendien gemakkelijker aanpassen aan de herverdelende instituties. Deze ontwikkelingen resulteren in minder efficiënte herverdeling. De grotere internationale mobiliteit van kapitaal en hooggeschoolde arbeid verhogen daarnaast de welvaartskosten van belastingheffing. Zij zet overheden aan belastingen op deze mobiele productiefactoren te verschuiven naar minder mobiele grondslagen, waardoor laaggeschoolden en niet-werkenden worden getroffen door hogere belastingen.

Terwijl de kosten van herverdeling stijgen, neemt het beroep op herverdelende instituties toe. Technologische ontwikkelingen vergroten de vraag naar hooggeschoolde ten opzichte van laaggeschoolde werknemers, zodat de loonongelijkheid tussen hoog- en laaggeschoolde werknemers verder toeneemt en de kans op werkloosheid onder laaggeschoolden stijgt.² Dit vergroot de vraag naar inkomensherverdeling en arbeidsmarktondersteuning van laaggeschoolde werknemers. Daarnaast zorgt ook de aanstormende vergrijzing voor een grotere vraag naar herverdeling, van jong naar oud. De kosten van AOW-pensioenen en gezondheidszorg zullen ettelijke procenten van het BBP gaan stijgen.³ Bovendien wordt arbeid door de vergrijzing schaarser, terwijl oudere werknemers massaal sparen voor hun oude dag. De lonen zullen daardoor stijgen terwijl de rendementen op (pensioen)beleggingen onder druk staan. Deze ontwikkelingen bedreigen de verhoudingen tussen generaties.

De spanning tussen de extra vraag en de extra kosten van herverdeling vraagt om beleidsinnovatie en nieuwe, efficiëntere vormen van herverdeling. In de kenniseconomie zijn menselijk kapitaal en hooggeschoolde arbeid de belangrijkste inputs in plaats van fysiek kapitaal en laaggeschoolde arbeid. Dit artikel laat zien dat de samenhangen tussen onderwijs, belastingen, arbeidsmarkt en sociale zekerheid essentieel zijn voor een goed begrip van de invloed van het overheidsbeleid op de prikkels om te investeren in menselijk kapitaal. De verbanden tussen deze beleidsterreinen winnen aan belang door de kenniseconomie en de daarmee samenhangende centrale plaats van menselijk kapitaal.

Dit artikel bespreekt in paragraaf 2 de verschillende wegen waarlangs beleid op de terreinen van onderwijs, belastingen en arbeidsmarkt de beslissingen om te investeren in menselijk kapitaal beïnvloedt. Paragraaf 3 bespreekt vervolgens de redenen waarom de overheid ingrijpt op deze terreinen. Dit mondt uit in een slotparagraaf waarin we op basis van een tweetal fundamentele dilemma's tot conclusies en beleidsaanbevelingen komen.

2 Overheidsbeleid, prikkels en menselijk kapitaal

2.1 Het belang van interacties tussen beleidsterreinen

Een aantal voorbeelden illustreert de fundamentele samenhangen tussen onderwijs-, arbeidsmarkt- en belastingbeleid en sociale zekerheid. Menselijk kapitaal is de brandstof van de kenniseco-

1 Zie ook De Mooij en Tang (2003).

2 Zie Jacobs (2004).

3 Zie ook Van Ewijk *et al.* (2000).

nomie, maar deze productiefactor wordt niet goed benut. Menselijk kapitaal wordt snel afgeschreven.⁴ Oudere werknemers verdwijnen meestal reeds ver voor de pensioengerechtigde leeftijd van de arbeidsmarkt via regelingen voor vervroegde uittreding en prepensioen. Deze maatregelen zijn impliciete belastingen op investeringen in menselijk kapitaal omdat ze de prikkels om menselijk kapitaal goed te onderhouden aantasten.

Ook de armoedeval ontmoedigt de opbouw en het onderhoud van menselijk kapitaal. Het is financieel niet aantrekkelijk om te investeren in training voor jonge werknemers met weinig vaardigheden. Zij verliezen inkomensafhankelijke regelingen als ze zich meer scholen en daarmee een hoger arbeidsinkomen verwerven. Op die manier komen de baten van scholing ten goede aan de overheid in plaats van het individu. De armoedeval resulteert in een productiviteitsval, waarbij mensen te weinig menselijk kapitaal hebben om een plaats te veroveren op de arbeidsmarkt.

Het belang van menselijk kapitaal zal in de toekomst alleen maar verder groeien. De vraag naar hooggeschoolde ten opzichte van laaggeschoolde werknemers blijft als gevolg van technologische ontwikkelingen toenemen. Zowel efficiëntie- als rechtvaardigheidsoverwegingen pleiten dan voor een groter aanbod van menselijk kapitaal. De overheid kan onderwijs zwaarder subsidiëren om een groter aanbod van hoger opgeleiden uit te lokken en tegelijkertijd het laaggeschoolde arbeidsaanbod te verminderen. Een alternatief instrument om de verschillen in beschikbare inkomens te beperken is een progressiever fiscaal systeem. Echter, beide maatregelen verkleinen uiteindelijk de prikkels om te investeren in menselijk kapitaal; of de bruto of de netto inkomensverschillen tussen hoog en laaggeschoolden nemen af.

De vergrijzing stimuleert financiële besparingen ten behoeve van pensioenen. Tegelijkertijd wordt arbeid schaarser. Aldus nemen de opbrengsten van investeringen in menselijk kapitaal toe. De prikkels om meer te leren worden echter afgeremd door fiscale faciliteiten voor andere dan menselijke activa, zoals pensioenbesparingen en het eigen huis. Daardoor worden mensen aangezet om investeringen in hun menselijk kapitaal te verwaarlozen en vroeg van een, mede door de overheid gefaciliteerde, oude dag te gaan genieten.

In de rest van deze paragraaf bespreken we meer systematisch hoe verschillende terreinen van overheidsbeleid investeringen in menselijk kapitaal beïnvloeden. We concentreren ons daarbij op het onderwijs-, het fiscale en het arbeidsmarktbeleid.

2.2 Menselijk kapitaal

De vorming van menselijk kapitaal is synoniem met alle activiteiten die de verdien capaciteit van mensen vergroten. Menselijk kapitaal wordt vergaard via scholing, *on-the-job training* en *learning by doing*. Wij hanteren in onze analyse het zogenaamde *human capital*-model, waarin onderwijs en training investeringsgoederen zijn.⁵ Het *human capital*-model is bekend geworden door het werk van onder andere Mincer, Becker en Schultz.⁶ Investeringsgoederen in menselijk kapitaal, zoals onderwijs en *on-the-job training*, gaan gepaard met kosten. Het gaat daarbij om indirecte kosten omdat men niet kan werken als men leert: het gederfde inkomen. Daarnaast zijn er directe scholingskosten zoals boeken, collegegeld en computers. Een belangrijk deel van de baten van investeringen is materieel, namelijk hogere lonen. Daarnaast zijn er echter ook immateriële kosten en baten, zoals studie-inzet, minder vrije tijd, tentamenstress, een prettig studentenleven, maatschappelijke status en leukere banen. De

4 Bovenberg (2002).

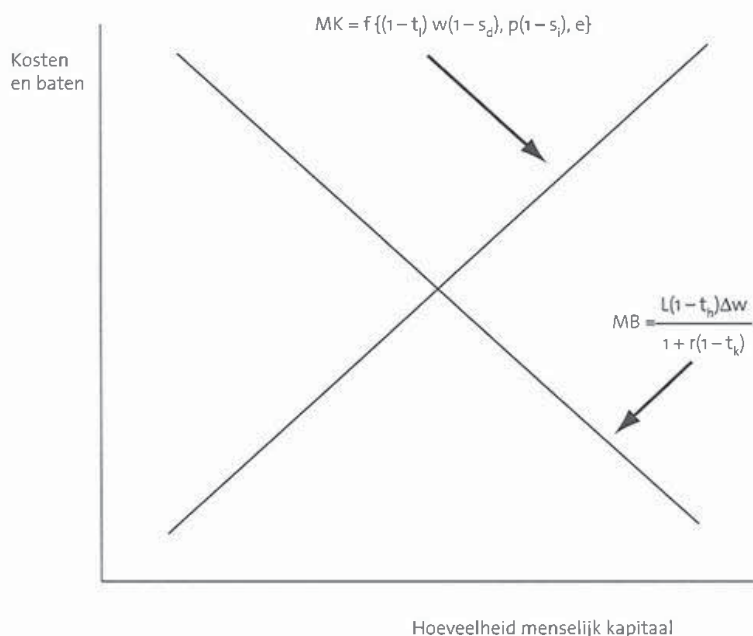
5 Daarnaast kan onderwijs ook een consumptiegoed zijn. We besteden aandacht aan consumptiemotieven waar deze relevant zijn.

6 Zie ook Mincer (1958), Becker (1963) en Schultz (1963).

overheid beïnvloedt op diverse manieren zowel de kosten als de baten van investeringen in menselijk kapitaal.

Figuur 1 geeft de investeringsbeslissing in menselijk kapitaal schematisch weer. De marginale kosten MK van een investering in menselijk kapitaal zijn een functie $f(\cdot)$ van het gedeerde netto loon als men niet werkt $w(1 - t_l)(1 - s_i)$, de directe kosten van onderwijs $p(1 - s_d)$ en de kosten van inzet (of *effort*) e . Het gedeerde netto loon is gelijk aan het netto loon gedurende de opleiding $w(1 - t_l)$, waar t_l het belastingtarief is op het gedeerde looninkomen w . s_i is het subsidiepercentage op de indirecte kosten van onderwijs. De studiefinanciering kan worden geïnterpreteerd als een subsidie die de indirecte kosten van onderwijs verlaagt. Het subsidiepercentage op de directe kosten p is s_d . Hierbij kan aan de instellingsbekostiging worden gedacht voor scholen en universiteiten, maar ook aan fiscale subsidies voor werknemerstrainingen. De kosten van inzet zijn bijvoorbeeld de immateriële kosten van hoge studie en trainingsinspanningen zoals tentamenstress, hard studeren en opgeven vrije tijd. Ook kunnen eventueel ouderlijke inspanningen onder deze noemer worden geschaard. Deze kosten kunnen meestal niet goed door de overheid worden waargenomen en dus ook niet worden gesubsidieerd.

Figuur 1. Investeringsbeslissing menselijk kapitaal



De marginale baten MB van een investering in menselijk kapitaal bestaan uit de verdisconteerde waarde van de toeneming van het netto loon $L(1 - t_h)\Delta w$. De baten van opleiding stijgen als het effectieve arbeidsaanbod L na de opleiding toeneemt, als het marginale belastingtarief op additioneel toekomstig inkomen t_h lager wordt en als het rendement van een opleiding of training Δw groter is. De relevante discontovoet is het netto rendement $r(1 - t_k)$ op alternatieve investeringen, zoals het sparen in financiële vermogenstitels. Deze discontovoet wordt lager als de belastingen op financieel vermogen t_k toenemen.

In de figuur is aangenomen dat de marginale kosten van extra opleiding stijgend zijn met de omvang van de investering en dat de marginale baten dalen met die omvang. De optimale hoeveelheid scholing en training vindt daar plaats waar de marginale baten van een jaar opleiding of trai-

ning gelijk zijn aan de marginale kosten.⁷ Het is duidelijk dat de overheid via allerlei beleid zowel de kosten als de baten van opleiding/training beïnvloedt en daarmee de investeringsbeslissing in menselijk kapitaal.

2.3 Onderwijs- en trainingsbeleid

De overheid subsidieert de kosten van onderwijs op grote schaal via de directe subsidies aan onderwijsinstellingen s_d , maar ook via subsidies s_i aan de deelnemers zelf. Het lager en middelbaar onderwijs wordt vrijwel volledig publiekelijk bekostigd. Naast nagenoeg de volledige kosten van het funderend onderwijs, financiert de overheid ook nog eens zo'n 88 procent van de directe kosten van het hoger onderwijs.⁸ Daarnaast deelt de overheid in de kosten van zorg- en ouderschapsverlof, kinderopvang en kinderen (in de vorm van directe overheidsbijdragen, waaronder de kinderbijslag, en fiscale ondersteuning). Zo verlaagt de overheid de kosten van ouderlijke investeringen in het menselijk kapitaal van kinderen. Zowel direct als indirect stimuleert de overheid dus investeringen in menselijk kapitaal.

2.4 Fiscaal beleid

Ook het fiscale beleid beïnvloedt investeringen in menselijk kapitaal. Proportionele belastingen op arbeidsinkomen ($t_l = t_h$) verstoren de leerbeslissing niet als de kosten van scholing alleen bestaan uit gedeerd arbeidsinkomen en de baten alleen uit hoger toekomstig arbeidsinkomen (en er verder geen andere overheidsmaatregelen zijn). Een proportioneel belastingregime verlaagt de kosten dan namelijk tegen hetzelfde tarief als de toekomstige opbrengsten. Omdat de verhouding tussen private kosten en baten daarmee niet verandert, blijven de prikkels om te leren onaangetast. De neutraliteit van belastingen voor de scholingsbeslissing geldt echter alleen onder strikte voorwaarden. De economische literatuur geeft een aantal redenen waarom belastingen niet neutraal zijn. De belangrijkste daarvan zijn niet-aftrekbare kosten, niet-verifieerbare kosten en baten, niet-constante marginale tarieven, belastingen op vermogensinkomsten, en endogeen arbeidsaanbod.⁹

Niet-aftrekbare scholingskosten

In tegenstelling tot de gedeerde arbeidsinkomsten, zijn de directe kosten p (collegegelden, boeken, computers, reiskosten, en dergelijke) meestal niet aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. De kosten van scholing (gedeerd looninkomen plus deze directe kosten) worden dan tegen een lager effectief tarief verrekend dan het tarief waartegen de toekomstige baten (hoger toekomstig looninkomen) worden belast. Dit ontmoedigt investeringen in menselijk kapitaal. Om het verstorende effect van belastingen weg te nemen, zouden de directe kosten van scholing in feite tegen hetzelfde tarief aftrekbaar moeten worden gemaakt als het tarief waartegen de toekomstige baten worden belast. Equivalent is om een subsidie $s_d = t_h$ te geven.

7 In dit voorbeeld is de hoeveelheid opleiding/training een continue keuze. In de praktijk zal dit niet het geval zijn, maar dan kan men de figuur lezen als de gemiddelde marginale kosten en baten van het vergroten van het gemiddelde niveau van menselijk kapitaal in de bevolking.

8 Dit percentage betreft de publieke subsidies als percentage van de som van de kosten voor instellingen en studiefinanciering voor studenten.

9 Zie ook Jacobs (2005a).

Niet verifieerbare kosten en baten

Een vlaktaks met proportionele tarieven verstoort de leerbeslissing ook indien sommige kosten of baten niet onder de inkomstenbelasting vallen omdat ze niet of nauwelijks verifieerbaar zijn. Dit geldt voor veel immateriële kosten (e) zoals hoge inzet, psychische kosten als tentamenstress en de alternatieve kosten van opgeofferde (ouderlijke) vrije tijd. Onbelaste, immateriële baten zijn bijvoorbeeld leukere banen, maatschappelijke status en meer vrijheid en flexibiliteit in werktijden. Zowel de niet-verifieerbare kosten als de niet-verifieerbare baten ontsnappen aan de fiscus. Als niet-verifieerbare kosten (baten) relatief belangrijk zijn, ontmoedigt (stimuleert) een vlaktaks investeringen in menselijk kapitaal omdat een deel van de kosten (opbrengsten) niet meer aftrekbaar (belast) is. Empirisch is helaas maar weinig bekend over het belang van niet-verifieerbare kosten en baten van onderwijs. Wij zijn echter geneigd om een aanzienlijk groter gewicht toe te kennen aan de niet-materiële kosten dan aan de immateriële baten. Het financiële rendement van onderwijs is namelijk veel hoger dan de risicovrije rente en benadert het rendement op aandelen. Als de immateriële baten groter zouden zijn dan de immateriële kosten, dan zouden mensen met een veel lager financieel rendement op menselijk kapitaal dan de risicovrije rente genoeg nemen, omdat een deel van de opbrengst immaterieel is. Ook het hoge uitvalpercentage in het hoger onderwijs (meer dan 20 procent) suggereert dat studeren niet alleen maar leuk is, maar ook moeite kost.¹⁰

Uiteenlopende marginale tarieven

Marginale tarieven die oplopen met het inkomen ($t_h > t_l$) ontmoedigen investeringen in menselijk kapitaal. Het toekomstige meerinkomen wordt immers tegen hogere marginale tarieven belast dan de tarieven waartegen de kosten, de gederfde huidige arbeidsinkomsten, worden verrekend.¹¹ Hoewel de marginale tarieven in de inkomstenbelasting oplopen met het inkomen, stijgt het effectieve marginale tarief nauwelijks met het inkomen. De reden is dat aftrekposten oplopen met het inkomen. Daarnaast profiteren lagere inkomens van de nodige inkomensafhankelijke regelingen (waaronder bijvoorbeeld de huursubsidie en de bijstand), die de marginale tarieven voor lagere huishoudinkomens hoog kunnen doen oplopen. Ook dragen de premiegrenzen voor werknemersverzekeringen bij aan relatief hoge marginale tarieven voor lagere en middeninkomens.¹² Marginale tarieven op arbeidsinkomen variëren al met al dus niet zo veel met het inkomen als het oplopende tarief van de inkomstenbelasting suggereert.¹³ Voor lage inkomens dalen ze zelfs en voor midden- en hoge

10 Het hoge rendement op onderwijs kan ook het gevolg zijn van een vergoeding voor het risico van onderwijs. Deze verklaring is echter niet overtuigend, omdat hoger opgeleiden minder systematisch inkomensrisico kennen dan lager opgeleiden, aangezien ze minder kwetsbaar zijn voor macro-economische schokken in de werkgelegenheid en bovendien minder ziek en arbeidsongeschikt zijn. Als het hogere rendement een vergoeding is voor een zuiver individueel risico, dan zou de markt of de overheid een verzekering voor dit inkomensrisico kunnen organiseren, waardoor het rendement op onderwijs gelijk zou zijn aan de risicovrije rente. Als moreel gevaar de reden is waarom deze verzekering niet georganiseerd kan worden, dan zijn de hoge rendementen een vergoeding voor de niet-materiële kosten van inzet om de kans op een lage opbrengst te verkleinen. In dat geval zijn niet-verifieerbare en niet-materiële inspanningen dus inderdaad belangrijk. Zie ook Judd (2000).

11 In 1995 vielen gemiddelde inkomens van mensen met een lagere opleiding (minder dan 15 jaar onderwijs) geheel in de eerste schijf (toen 37%). De gemiddelde inkomens van mensen met een hogere opleiding (meer dan 15 jaar), daarentegen, werden marginaal belast in een hogere schijf (toen vaak 50%). Zie Bovenberg en Jacobs (2001).

12 Daarbij staan tegenover hogere heffingen als het inkomen stijgt ook hogere verzekeringsrechten.

13 Een vlaktaks met heffingskorting kan nagenoeg dezelfde mate van progressie bewerkstelligen als het huidige stelsel, zie Caminada en Goudswaard (2001).

inkomens zijn ze *de facto* vlak.¹⁴ De effecten van belastingprogressie op de leerbeslissing kunnen op theoretische gronden dus niet erg groot zijn. Dit progressie-mechanisme is belangrijk in het MIMIC-model dat het CPB gebruikt voor haar arbeidsmarktanalyses.¹⁵ Het CPB overschat echter de negatieve effecten van belastingprogressie op de leerbeslissing, omdat onderwijssubsidies buiten beschouwing blijven, die de negatieve effecten van belastingprogressie op scholing beperken.

Belastingen op financieel vermogen

Belastingen op financieel vermogen (t_k) verstoren de keuze tussen investeringen in menselijk kapitaal enerzijds en beleggingen in financiële vermogenstitels of onroerend goed anderzijds. Een hoger marginaal fiscaal tarief op financiële beleggingen leidt tot substitutie van financieel door menselijk kapitaal. In feite verlagen belastingen op vermogensinkomsten de effectieve disconteringvoet waartegen de toekomstige opbrengsten van investeringen in menselijk kapitaal worden verdisconteerd. Dit vergroot de contante waarde van de opbrengsten van scholing en stimuleert scholing. Fiscale subsidies voor het eigen huis en pensioenen ($t_k < 0$), daarentegen, schaden investeringen in menselijk kapitaal. Ze zetten individuen namelijk aan niet te investeren in zichzelf maar in andere vermogenstitels.

2.5 Arbeidsmarktbeleid en sociale zekerheid

Het aantal gewerkte uren, de beslissing om te zoeken naar werk, de beslissing om te participeren op de arbeidsmarkt en de beslissing om (eerder) uit te treden beïnvloeden allemaal de bezettingsgraad van menselijk kapitaal L . Hoe meer mensen werken, hoe meer mensen participeren, hoe beter een baan bij ze past, hoe langer mensen op hogere leeftijd blijven doorwerken, het vergoot allemaal de benutting van menselijk kapitaal en verhoogt daarmee ook de opbrengsten van investeringen in onderwijs en training. Het rendement op investeringen in menselijk kapitaal stijgt immers als de bezettingsgraad van menselijk kapitaal toeneemt. Omgekeerd, een lagere kwantiteit van het arbeidsaanbod (in ruime zin) tast de kwaliteit van het arbeidsaanbod aan. De omvang en de kwaliteit van het arbeidsaanbod beïnvloeden elkaar wederzijds. Betere scholing leidt tot een groter arbeidsaanbod omdat door de hogere arbeidsproductiviteit de alternatieve kosten van vrije tijd, de kosten van het zoeken naar een baan en de kosten van prepensioen stijgen.

Arbeidsaanbod in uren

Een belasting op arbeid ontmoedigt de arbeidsparticipatie en het aantal gewerkte uren als het substitutie-effect van een lagere nettoloonvoet het inkomenseffect overtreft (ook als er sprake is van een proportioneel tarief). Empirische schattingen geven aan dat dit laatste inderdaad het geval is.¹⁶ Verder resulteren hogere belastingtarieven op arbeidsinkomen in een hoger niveau van de natuurlijke werkloosheid. Zowel via het kanaal van een lager arbeidsaanbod als dat van een hogere werkloosheid hollen belastingen op arbeidsinkomen de werkgelegenheid dan ook uit. De lagere werkgelegenheid vermindert de prikkels om te leren.

¹⁴ Zie ook Gokhale *et al.* (2002) en Spadaro (2002). Gokhale *et al.* tonen aan dat de feitelijke marginale druk in de VS niet stijgt, maar daalt met het inkomen. Spadaro laat voor Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk zien dat de feitelijke marginale druk eerst daalt, dan afvlakt, en vervolgens weer licht stijgt en dan afvlakt.

¹⁵ Zie ook Graafland *et al.* (2001).

¹⁶ Zie Blundell en MaCurdy (1999).

Arbeidsaanbod en participatie

De samenhang tussen de kwantiteit en kwaliteit van arbeid geldt ook voor (jongere) ongeschoolde werknemers met een zwakke arbeidsmarktpositie. Goede socialezekerheidsregelingen zoals hoge en langdurige uitkeringen remmen de arbeidsparticipatie en de werkgelegenheid, met name van groepen met weinig menselijk kapitaal. Door de lage bezettingsgraad van hun menselijk kapitaal loont het weinig om te investeren in scholing. Met andere woorden, een riant sociale zekerheid kan afhankelijkheid creëren als non-participanten stoppen met leren en zodoende weinig kans meer maken op de arbeidsmarkt. De armoedeval (als gevolg van de cumulatie van inkomensafhankelijke regelingen) zorgt er bovendien voor dat het rendement van onderwijs en trainingsinspanningen tegen zeer hoge marginale tarieven wordt belast. Als het niet loont om te gaan werken, loont het dus ook niet om te gaan leren.

Het activerend arbeidsmarktbeleid in Nederland kent vele regelingen ten behoeve van kwetsbare, laaggeschoolde werknemers, zoals banenpools, ID-banen, en actief arbeidsmarktbeleid (inclusief reïntegratiebeleid in het kader van de zogenaamde sluitende aanpak). Ook fiscale faciliteiten, zoals de SPAK, de arbeidskorting en de afdrachtskortingen voor langdurig werklozen, ondersteunen de arbeidsmarktpositie van kwetsbare werknemers. Enerzijds bevorderen deze maatregelen de arbeidsparticipatie van laaggeschoolden. Daarmee zijn deze maatregelen gunstig voor de scholingsinspanningen voor diegenen die anders aan de kant zouden staan. Anderzijds verhogen deze gerichte maatregelen de indirecte kosten van onderwijs en training van mensen verderop in het loongebouw. Door de arbeidsmarktpositie van laaggeschoolden te versterken, stijgen de gederfde inkomens gedurende scholing en training en nemen de kosten om hooggeschoold te worden toe. Subsidies voor laaggeschoolde arbeid bevorderen laaggeschoold werk dus niet alleen door de inactiviteit van kwetsbare mensen te beperken maar ook de doorstroming van laaggeschoold naar hooggeschoold werk te ontmoedigen. Arbeidsmarktbeleid gericht op lagere inkomens komt dus in feite neer op een progressieve inkomstenbelasting die middelen herverdeelt van de hoger geschoolden met hogere arbeidsinkomens naar de lager geschoolden met lagere arbeidsinkomens.

Learning by doing

Behalve scholings- en trainingsinspanningen (*learning or doing*) kunnen werknemers menselijk kapitaal vergaren door leren tijdens het werk (*learning by doing*). Door te werken vergaren mensen menselijk kapitaal. Met andere woorden, arbeidsmarktbeleid gericht op de allermindersten kan extra baten hebben boven de interactie tussen arbeidsaanbod en scholing zoals hierboven beschreven. Echter, de kosten in termen van verminderde arbeidsinzet van hoger geschoolden zouden tegelijkertijd ook groter worden. Immers, zij zullen minder *learning by doing* doen omdat hun arbeidsaanbod vermindert.

Bovendien suggereert *learning by doing* dat er een gratis lunch is; als mensen maar aan het werk zijn, krijgen ze gratis meer menselijk kapitaal door te werken. Echter, banen met veel leer- en doorgroeimogelijkheden, waar dus veel menselijk kapitaal wordt vergaard, moeten in een evenwichtige arbeidsmarkt minder betalen dan banen met weinig doorgroeimogelijkheden. Anders zou iedereen, bij een gelijk loon, de baan met de meeste carrièreperspectieven kiezen. In dit geval is *learning by doing* niet anders dan investeren in menselijk kapitaal: voor meer menselijk kapitaal moet een prijs worden betaald in de vorm van lager loon in een baan met veel leermogelijkheden. Het lagere loon weerspiegelt de indirecte kosten van investeringen in menselijk kapitaal. Kortom, *learning by doing* verschilt in essentie niet van investeren in menselijk kapitaal.¹⁷ De ervaringen met de banenpools en Melkertbanen laten bovendien zien dat er zeer substantiële verdringingseffecten zijn en bovendien de doorstroming van werknemers naar regulier werk beperkt is.¹⁸ Hieruit concluderen we

dat het stimuleren van *learning by doing* via activerend arbeidsmarktbeleid lang niet altijd veel menselijk kapitaal genereert. Bovendien heeft Heckman laten zien dat vele scholings- en trainingsprogramma's, zeker op wat hogere leeftijd, nauwelijks rendabel zijn.¹⁹

Ontslagbescherming en vervroegde uittreding

Arbeidsmarktbeleid beïnvloedt de opbouw van menselijk kapitaal ook via vervroegde-uittrekingsregelingen. Het betreft hier niet alleen voor de VUT en (pre)pensioenen, maar ook socialezekerheidsregelingen (zoals de WW en de WAO) die soms als vervroegde-uittrekingsregeling worden gebruikt. De fiscale faciliteiten voor vervroegde pensionering tasten arbeidsaanbod van ouderen aan en ontmoedigen daarmee ook *indirect* de opbouw en het onderhoud van menselijk kapitaal, naast het directe effect van substitutie van menselijk kapitaal door financieel kapitaal.

Eindloonsystemen in de pensioenen, WAO en WW bevorderen scholing bij jongeren maar schaden het onderhoud van menselijk kapitaal bij ouderen. Jongeren worden gestimuleerd om carrière te maken om zo hun verzekeringsrechten snel op te bouwen. Daar staat tegenover dat verzekeringen gebaseerd op het eindloon de prikkels verminderen om het menselijk kapitaal op peil te houden. Men heeft immers toch recht op een redelijke WW- of WAO-uitkering wanneer men verzuimt menselijk kapitaal op peil te houden. Goede verzekeringen tegen verlies van menselijk kapitaal via de WW en de WAO lokken zo moreel gevaar uit omdat de prikkels voor het onderhoud van menselijk kapitaal worden aangetast. Het is daarom vaak aantrekkelijker om het arbeidsproces in zijn geheel te verlaten dan om tegen een lager loon en met een zwakke rechtspositie te blijven participeren op de formele arbeidsmarkt. Door de bezettingsgraad van ouder menselijk kapitaal aan te tasten ontmoedigen eindloonsystemen in de sociale zekerheid scholing van ouderen.

Voor ontslagbescherming geldt een vergelijkbare redenering. Deze kan jongeren aanzetten meer te investeren in hun menselijk kapitaal om een baan met een sterke rechtspositie te bemachtigen. Daar staat tegenover dat ontslagbescherming de doorstroming op de arbeidsmarkt beperkt waardoor jongeren moeilijk aan een baan kunnen komen. De bescherming van insiders ontmoedigt op die manier het arbeidsaanbod van outsiders en daarmee de bezettingsgraad van menselijk kapitaal.

Arbeidsaanbod en zoekintensiteit

Sociale zekerheid heeft een smeeroliefunctie op de arbeidsmarkt. Zij stelt werknemers in staat te wachten met het aannemen van een baan totdat er een goede baan gevonden wordt. Op die manier verbetert de sociale zekerheid het functioneren van de arbeidsmarkt. Het gaat hier vooral om kortdurende uitkeringen. Langdurige uitkeringen, daarentegen, verminderen de prikkels om naar werk te zoeken en kunnen in langdurige uitkeringsafhankelijkheid resulteren. Aldus tasten landurige uitkeringen de bezettingsgraad van menselijk kapitaal aan en reduceren zij de prikkels om te scholen.

17 Zie ook Heckman *et al.* (2002). Zij suggereren overigens dat de empirie *learning by doing*-modellen beter ondersteunt dan de *learning or doing*-modellen. Echter, de schattingen laten geen heterogeniteit op de arbeidsmarkt toe en de loonvoet is voor alle beroepen gelijk (ongeacht of er veel of weinig carrièremogelijkheden zijn). In dat geval is *learning by doing* een *free lunch*. Echter, het negeren van dergelijke algemeen-evenwichtseffecten kan belangrijk zijn voor de uitkomsten, zie ook Heckman *et al.* (1998).

18 Zie ook Jongen *et al.* (2000) en Centraal Planbureau (2000).

19 Heckman (2000).

3 Optimaal beleid

Deze paragraaf bespreekt de redenen waarom de overheid ingrijpt in het onderwijs, de fiscaliteit en de arbeidsmarkt. Van elkaar verschillende doelen kunnen niet altijd gerealiseerd worden. Daardoor ontstaan afruilen. Wij zullen bij verschillende deelterreinen de doelen formuleren en bespreken hoe die het beste gerealiseerd kunnen worden.

3.1 Onderwijsbeleid

De literatuur bevat een aantal argumenten waarom de overheid ingrijpt in het onderwijs: externe effecten, kapitaal- en verzekeringsmarktimperfecties en inkomensherverdelingsargumenten.

Externe effecten

Scholing genereert positieve externe effecten wanneer hoger opgeleiden baten voor de samenleving opleveren, zoals technologische ontwikkeling, zonder daarvoor zelf beloond te worden. Onderwijs subsidies kunnen dan helpen de private baten van scholing in overeenstemming te brengen met de baten voor de samenleving als geheel. De empirische onderbouwing van externe effecten van hoger onderwijs is echter zwak.²⁰ Externe effecten rechtvaardigen het huidige niveau van de overheidssubsidie niet. Daar komt bij dat onderwijs niet alleen positieve maar ook negatieve externe effecten genereert, bijvoorbeeld in de vorm van *signalling* en *rent-seeking*. Bij *signalling* is onderwijs niet productief maar geeft aan toekomstige werkgevers slechts het signaal of iemand slim is of niet. *Rent-seeking* treedt bijvoorbeeld op bij mensen die rechten hebben gestudeerd en de transactiekosten in de economie verhogen. In ieder geval is meer differentiatie van collegegelden op zijn plaats om externe effecten gericht te kunnen internaliseren. Als er al aanleiding is om bepaalde opleidingen fors te subsidiëren omwille van externe effecten (bijvoorbeeld kunstgeschiedenis of R&D-gerelateerde opleidingen zoals natuur en techniek), dan is dat geen reden om andere opleidingen daarvan ook te laten profiteren (bijvoorbeeld economie en recht, waar de private beloningen voor scholing niet ver van de sociale baten liggen).²¹

Voor *on-the-job-training* wordt soms gedacht dat er mogelijk grote onderinvesteringen bestaan als gevolg van twee soorten marktfalen.²² Allereerst is er het zogenaamde *hold-up*-probleem. Werknemers die investeren in (bedrijfsspecifiek) menselijk kapitaal kunnen door hun werkgever worden bedrogen als de werkgever, nadat de investering is gedaan, besluit om geen hoger loon te betalen. Als door de niet-verifieerbaarheid van de investering geen contracten kunnen worden afgesloten, zullen werknemers erop anticiperen dat ze bedrogen worden en dus onvoldoende investeren in training. Onderinvestering wegens de zogenaamde *poaching*-externaliteit is eigenlijk het omgekeerde van het *hold-up*-probleem en dreigt wanneer de werkgever minder zal investeren in het menselijk kapitaal van zijn werknemers omdat er een kans is dat de werknemer voortijdig het bedrijf verlaat en in een ander bedrijf gaat werken. In dit geval draagt de werkgever wel de kosten van de investering maar profiteert hij er niet van. Als er grote informatieproblemen op de arbeidsmarkt zijn en het moeilijk is om contracten te sluiten, zal er minder worden geïnvesteerd. Echter, de empirie suggereert ook hier dat de rendementen op training vergelijkbaar zijn met die van onderwijs, en

²⁰ Zie bijvoorbeeld Temple (2000), Krueger en Lindahl (2001), Ciccone en Peri (2002) en Heckman en Klenow (1997).

²¹ Zie ook Jacobs en Van der Ploeg (2004).

²² Zie ook Leuven (2005).

dus niet zo hoog zijn dat er sprake lijkt te zijn van substantiële private onderinvesteringen in training vanwege *hold-up* of *poaching*.²³

Kapitaal- en verzekeringsmarktfalen

Bescherming van de toegankelijkheid van het hoger onderwijs is een tweede veelgenoemde reden voor onderwijssubsidies in de vorm van bijvoorbeeld niet-kostendekkende collegegelden en van studiebeurzen. De fundamentele oorzaak van beperkte toegankelijkheid is het falen van kapitaal- en verzekeringsmarkten. Imperfecte kapitaal- en verzekeringsmarkten zorgen voor barrières om hoger onderwijs te volgen voor met name kinderen van ouders met lage inkomens en weinig vermogen. De empirie is echter niet eenduidig over het belang van imperfecte kapitaalmarkten bij het belemmeren van scholing.²⁴

Hoe dan ook, overheidssubsidies zijn een indirect en daarom inefficiënt instrument om kapitaalmarktimperfecties te bestrijden. *Equity participation*, daarentegen, pakt het falen van de markt bij de bron aan en is daarom een beter instrument. Onder dit systeem schiet de overheid de kosten van hoger onderwijs voor, waarna studenten deze kosten inkomensafhankelijk terugbetalen via een sociaal leenstelsel of een academicusbelasting. In feite verschaft de overheid risicodragend vermogen en ontvangt slechts 'dividend' op deze deelname indien de student een voldoende hoog rendement op de investering behaalt in de vorm van een hoog inkomen. Vandaar de naam *equity participation*. De overheid verschaft een verzekering tegen een laag levensinkomen en voorkomt dat studenten door een gebrek aan liquide middelen niet kunnen studeren.²⁵ Daarnaast dekt de overheid inkomensrisico's af via de arrangementen voor sociale zekerheid. Door het verstrekken van leningen die afhankelijk van het inkomen worden terugbetaald is Australië er in geslaagd om de publieke financiering van het hoger onderwijs te beperken zonder de toegankelijkheid van dat hoger onderwijs op het spel te zetten. Toepassing van het profijtbeginsel maakt studenten kritischer bij het volgen en selecteren van hun opleiding. Bovendien kunnen de vrijvallende publieke middelen worden ingezet om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren.

Inkomensherverdeling en onderwijs

Bij de verdediging van onderwijssubsidies wordt vaak een beroep gedaan op rechtvaardighedsargumenten. Deze argumenten zijn echter dubieus. Onderwijssubsidies zijn inkomensoverdrachten van de gemiddelde belastingbetaler naar studenten die als hogescholten over de levenscyclus gerekend meestal meer verdienen. Bovendien komen studenten voor zo'n 80 procent uit de rijkste helft van de bevolking.²⁶

Onderwijssubsidies kunnen als indirect herverdelingsinstrument fungeren.²⁷ Door het vergroten van het arbeidsaanbod van hoger opgeleiden en het verminderen van het aanbod van lager opgeleiden, wordt hogescholde arbeid minder schaars ten opzichte van laaggeschoolde arbeid en verminderen de verschillen in bruto loon tussen hogere en lagere inkomens. Echter, wat gewonnen wordt met een gelijkere verdeling van bruto inkomens wordt verloren met regressieve inkomensoverdrachten.²⁸ Dit komt mede doordat de prijsgevoeligheid van onderwijsdeelname slechts

²³ Leuven en Oosterbeek (2002).

²⁴ Zie voor een uitgebreide discussie ook Carneiro en Heckman (2003) en Plug en Vijverberg (2005).

²⁵ Voor een uitgebreide bespreking van *equity participation*, zie Jacobs (2002).

²⁶ Zie ook Pommer en Jonker (2003).

²⁷ Zie Teulings (2000).

²⁸ Dur en Teulings (2001).

beperkt is, zodat forse onderwijssubsidies nodig zijn om de verhoudingen in het bruto loongebouw enigszins te kunnen beïnvloeden.²⁹ Onderwijssubsidies gaan gepaard met aanzienlijk doodgewicht: getalenteerde mensen die ook zonder de subsidie zouden investeren in scholing/training ontvangen de subsidie. Bovendien dreigt er substitutie: weinig getalenteerde mensen met maatschappelijk onrendabele investeringsmogelijkheden participeren toch in het onderwijs. Een progressief fiscaal systeem is dan ook een directer en efficiënter instrument voor inkomensherverdeling dan subsidies voor het hoger onderwijs. Dit instrument gaat niet gepaard met regressieve subsidies en resulteert niet in overconsumptie van hoger onderwijs als gevolg van aantasting van het kostenbewustzijn van studenten.³⁰

Imperfecties bij onderwijsbeleid

Behalve doodgewicht en substitutie kleven er nog meer nadelen aan subsidies voor formele onderwijsinspanningen. Een aanzienlijk deel van het opbouwen en onderhouden van menselijk kapitaal vindt niet plaats in formele onderwijsinstellingen, maar in gezinnen en bedrijven. Veel van de investeringen zijn daar van informele aard en kunnen niet worden geobserveerd door de overheid. Dit beperkt de reikwijdte van het subsidie-instrument.

3.2 Fiscaal beleid en sociale zekerheid

Verstorende belastingen en socialezekerheidspremies op arbeidsinkomen dienen om inkomensongelijkheid te bestrijden. Zonder verdelingsdoelstellingen zou de overheid niet-verstorende, *lump sum*-belastingen gebruiken om belastingopbrengsten te genereren voor de financiering van publieke goederen.³¹

Optimale herverdeling

In het standaardmodel van optimale niet-lineaire herverdelende belastingen zoals dat ontwikkeld is door James Mirrlees, ruilt de overheid de verstoringen van hoge marginale tarieven uit tegen een gelijkere verdeling van inkomens.³² In het model van Mirrlees wordt geen onderscheid gemaakt tussen uitkeringen, inkomensafhankelijke regelingen en belastingen. Dit model geeft de maximale hoeveelheid herverdeling die in de *second-best*-situatie mogelijk is. De resulterende marginale tarieven moeten dan ook geïnterpreteerd worden als de effectieve marginale tarieven die resulteren als gevolg van alle herverdelende regelingen tezamen. Het optimale marginale belastingtarief $T'(y)$ als functie van het inkomen y kan geschreven worden als:

$$(1) \quad T'(y) = f(b, e, n(y))$$

Het optimale marginale tarief ligt hoger als de overheid een hogere prioriteit toekent aan inkomensherverdeling, waarbij b de baten van herverdeling aangeeft. Deze term wordt bepaald door (politieke) voorkeuren ten aanzien van inkomensgelijkheid.

²⁹ Zie ook het literatuuroverzicht in Jacobs (2004).

³⁰ Onderwijssubsidies moeten dan wel worden gebruikt om de verstorende effecten van fiscale progressie op de leerbeslissing te verminderen.

³¹ Daarnaast kunnen progressieve belastingen distorsies in imperfecte arbeids-, kapitaal- en verzekeringsmarkten bestrijden en externe effecten internaliseren. Zie ook Van Ewijk *et al.* (2003).

³² Zie Mirrlees (1971).

Het optimale tarief daalt daarentegen met de elasticiteit ϵ van het arbeidsinkomen met betrekking tot het marginale tarief. Hoge marginale tarieven verstoren het arbeidsaanbod (in ruime zin), reduceren de opbouw van menselijk kapitaal en zetten aan tot belastingontwijking en -ontduiking. Deze laatste twee factoren (belastingontwijking en -ontduiking) zullen we in het volgende buiten beschouwing laten, maar ze zijn wel relevant voor de optimale-belastinganalyse.³³ De gevolgen van marginale tarieven voor de prikkels om menselijk kapitaal te vergaren komen dus tot uitdrukking in de belastingelasticiteit van het arbeidsinkomen.

Een endogene leerbeslissing vergroot de effectieve elasticiteit van het arbeidsinkomen. In de eerste plaats zijn arbeidsaanbod en het vergaren van menselijk kapitaal complementaire activiteiten. Ten tweede tasten belastingen ook direct de prikkels aan om te investeren in menselijk kapitaal via niet-aftrekbare scholingskosten, eventueel oplopende marginale tarieven en substitutie tussen verschillende inputs in investeringen in menselijk kapitaal (tijd, geld, inzet). Met andere woorden, de totale effectieve elasticiteit van het arbeidsaanbod ϵ overtreft het partiële effect van belastingen op de omvang van het arbeidsaanbod in uren, omdat belastingen niet alleen de kwantiteit van het arbeidsaanbod aantasten maar ook de kwaliteit daarvan. Optimale marginale tarieven op arbeid zijn substantieel lager als rekening wordt gehouden met de schadelijke effecten van hoge marginale tarieven op de accumulatie van menselijk kapitaal.³⁴

Ook een groter aantal mensen $n(y)$ met inkomen y verlaagt het optimale tarief, omdat een lager tarief dan het arbeidsaanbod van relatief veel mensen ontziet. Deze factor verklaart waarom bijvoorbeeld een *earned income tax credit* (EITC), waarbij lage inkomens relatief weinig belasting over hun arbeidsinkomen betalen, niet altijd meer werkgelegenheid genereert. Weliswaar stijgt het arbeidsaanbod aan de onderkant van het inkomensgebouw als de EITC wordt ingefaseerd (de *phase-in range*), maar verderop in het inkomensgebouw stijgen de marginale tarieven omdat de fiscale faciliteiten worden uitgefaseerd (in de *phase-out range*) en vermindert het arbeidsaanbod. Als er relatief weinig mensen in de *phase-in range* zitten ten opzichte van de *phase-out range*, daalt per saldo het arbeidsaanbod als gevolg van gerichte fiscale faciliteiten voor lage arbeidsinkomens.³⁵ Dit mechanisme verklaart waarom bijvoorbeeld het CPB niet altijd een netto werkgelegenheidsstijging vindt bij introductie van een EITC.³⁶

Optimale herverdeling en onderwijsbeleid

Herverdelende belastingen en premies op arbeidsinkomen verminderen de prikkels om te investeren in menselijk kapitaal als gevolg van niet-aftrekbare scholingskosten en inzet, van de daaruit voortvloeiende substitutie tussen geïnvesteerde inputs in menselijk kapitaal en van belastingprogressie. De overheid kan onderwijssubsidies inzetten om de fiscale verstoringen op de leerbeslissing te corrigeren. Hoe groter de maatschappelijke voorkeur voor herverdeling, hoe progressiever de belastingen en hoe meer onderwijs moet worden gesubsidieerd om de verstoringen van progressieve belastingen op scholingsbeslissingen te compenseren. Onderwijssubsidies en herverdeling zijn daarom Siamese tweelingen.³⁷ Onderwijssubsidies stellen de overheid in staat hoger geschoolden zwaarder te belasten omdat deze subsidies de verstoringen op het leergedrag van het extra belasten van getalenteerde mensen met hoge arbeidsinkomens ongedaan maken. Met

³³ Zie ook Saez en Gruber (2003).

³⁴ Jacobs (2005b).

³⁵ Zie voor een compleet overzicht ook Hotz en Scholz (2001).

³⁶ Zie ook Van Oers *et al.* (1999).

³⁷ Zie ook Bovenberg en Jacobs (2005).

subsidies blijft het meerinkomen uit scholing waarvoor het individu zelf verantwoordelijk is in feite onbelast. Op die manier beperkt de belastingdruk zich tot het inkomen uit aangeboren talent, waarvan het individu niets kan doen, en arbeid.

Het beter richten van de fiscale druk op de exogene component van arbeidsinkomen door de endogene leercomponent te ontzien verbetert de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid: de overheid kan de opbrengsten die voortvloeien uit aangeboren talent belasten zonder daarbij de leerbeslissing te verstoren. Dit is analoog aan de neutraliteit van een vennootschapsbelasting met een volledige investeringsaftrek voor een marginale investeringsbeslissing. De extra belastingen op de opbrengsten van een marginale investering worden precies gecompenseerd door de extra fiscale aftrek voor de investeringskosten.

Optimaal overheidsbeleid vereist dat door onderwijssubsidies alle scholingskosten in feite aftrekbaar worden tegen het tarief waartegen toekomstige opbrengsten van scholing worden belast. Met andere woorden, het optimale marginale subsidietarief S' is gelijk aan het optimale marginale belastingtarief T' :

$$(2) S' = T'$$

Dus als mensen later een marginaal tarief van 50 procent betalen moeten hun onderwijskosten tegen 50 procent aan de marge worden gesubsidieerd. Zo maken onderwijssubsidies de negatieve gevolgen van niet-aftrekbare scholingskosten op de prikkels om te leren onschadelijk. Dit argument rechtvaardigt een deel van de huidige onderwijssubsidies. Scholingskosten zijn immers niet direct aftrekbaar voor de inkomstenbelasting. Op het moment dat studenten deze kosten maken, genieten ze zo'n laag inkomen dat er weinig aftrekmogelijkheden zijn. Directe subsidiëring van scholing ligt dan voor de hand. Ook dienen onderwijssubsidies de distorsies van mogelijk oplopende marginale tarieven weg te nemen om efficiënte scholingskeuzen te realiseren. Wij hebben echter al eerder aangegeven dat dit mechanisme minder relevant is, omdat de marginale tarieven op gedeelde inkomens vergelijkbaar (of zelfs hoger kunnen) zijn met (dan) de marginale tarieven op toekomstige inkomens.

Inzet en motivatie, maar ook ouderlijke investeringen in kinderen zijn belangrijke inputs bij de vorming van menselijk kapitaal.³⁸ Deze inzet heeft een informeel karakter en is daarom niet verifieerbaar (en dus ook niet fiscaal aftrekbaar). Het subsidiëren van de verifieerbare scholingskosten (tijd besteed aan onderwijs, instellingen), leidt tot substitutie van niet-gesubsidieerde inputs (inzet, ouderlijke tijd) naar gesubsidieerde inputs geïnvesteerd in scholing. In de praktijk komt dit er bijvoorbeeld op neer dat hoge subsidies op het volgen van hoger onderwijs (de geïnvesteerde tijd), de inzet en motivatie van studenten of deelnemers aan training vermindert (de geïnvesteerde inzet). Wij hebben laten zien dat op theoretische gronden de optimale onderwijssubsidies op verifieerbare scholingskosten verminderd moeten worden beneden het niveau van de marginale tarieven als verifieerbare (gesubsidieerde) inputs goede substituten zijn voor niet-verifieerbare (niet-gesubsidieerde) inputs. Zijn deze twee soorten inputs daarentegen complementair, dan moeten verifieerbare inputs juist meer worden gesubsidieerd, waarbij de extra subsidies functioneren als impliciete subsidies op de niet-verifieerbare inputs. Numerieke simulaties laten echter zien dat de vuistregel dat marginale subsidies gelijk zijn aan marginale belastingtarieven toch bij benadering blijft voldoen bij een breed scala aan parameterwaarden voor de substitutie-elasticiteit tussen verifieerbare en niet-verifieerbare scholingsinspanningen.³⁹

³⁸ Zie ook Heckman (2000).

³⁹ Bovenberg en Jacobs (2004).

Deze vuistregel heeft bovendien belangrijke implicaties voor de optimale *verdeling* van onderwijs-subsidies. Optimale subsidies moeten het patroon van de marginale tarieven volgen. Aldus moeten aan de onderkant van het loongebouw de marginale onderwijssubsidies hoog zijn om de negatieve prikkels van de armoedeval te vermijden.

Het lager en middelbaar onderwijs kent al met al een grotere belastingwig op de leerbeslissing dan het hoger onderwijs. In de eerste plaats zijn de kosten van lager en middelbaar onderwijs (directe kosten, inzet en gederfde vrije tijd van kinderen, ouderlijke investeringen) niet fiscaal aftrekbaar. De gederfde belaste arbeidsinkomens zijn immers afwezig omdat kinderarbeid verboden is. In de tweede plaats lopen de marginale tarieven aan de onderkant van het loongebouw hoog op tot boven de 100 procent. Mensen zonder startkwalificatie komen veelal in dit inkomenstraject terecht en kennen dus een aanzienlijke fiscale wig op de leerbeslissing. Voor deze mensen is een 'carrière in de sociale zekerheid' al snel aantrekkelijker dan zich uit te sloven om een startkwalificatie te behalen. De combinatie van leerplicht en publieke financiering van lager en middelbaar onderwijs voorkomt dat kinderen later als volwassenen klem komen te zitten in de armoedeval. Dus ook zonder paternalistische motieven of *merit good*-argumenten zijn aanzienlijke subsidies (oplopend tot 100 procent) voor het funderend onderwijs dus goed te rechtvaardigen op basis van zuivere efficiëntie-argumenten. Daarbij komt dat de leeractiviteiten van kinderen goed te observeren zijn en dus ook goed zijn te subsidiëren.

Hoe hoog moeten de onderwijssubsidies aan het hoger onderwijs zijn om de verstorende effecten van belastingen op de scholingsbeslissing weg te nemen? Zoals al werd aangegeven, zijn de progressie-effecten weinig tot niet relevant voor hoger onderwijs. De marginale tarieven op de gederfde inkomens en de inkomens na afstuderen zullen vrijwel identiek zijn (zeker als rekening wordt gehouden met aftrekposten). De vuistregel suggereert dan dat de directe kosten van onderwijs aftrekbaar dienen te zijn tegen het relevante marginale tarief. De meeste afgestudeerden komen naar verwachting in de tariefgroep van 42 procent terecht. Aldus dienen de directe kosten van hoger onderwijs met circa 42 procent gesubsidieerd te worden. De feitelijke subsidies zijn met zo'n 88 procent meer dan twee keer zo groot. Aldus verschaft de overheid meer dan genoeg subsidies om de verstorende effecten van het fiscale stelsel te elimineren.

Optimale herverdeling, kapitaalbelastingen en onderwijsbeleid

Behalve de belasting op arbeidsinkomen in Box 1 heft de overheid ook belastingen op vermogensinkomsten in Box 3. De literatuur over optimale belastingen suggereert dat onder standaardcondities de optimale belastingen op vermogensinkomsten nul zijn, zelfs als de overheid inkomen wenst te herverdelen.⁴⁰ Wij hebben recent echter laten zien dat optimale belastingen op vermogensinkomsten positief zijn als de overheid niet alle belastingverstoringen op de leerbeslissing kan elimineren door onderwijs te subsidiëren.⁴¹ Onder die omstandigheden kunnen subsidies op verifieerbare investeringen de verstoring van de arbeidsbelasting op menselijk kapitaal niet helemaal wegnemen, zoals hierboven werd betoogd. Belastingen op vermogensinkomsten zijn dan complementair aan onderwijssubsidies om de schadelijke effecten van de arbeidsbelasting voor de opbouw van menselijk kapitaal te verzachten. Deze belastingen verstoren echter wel de spaarbeslissing. Aldus kunnen verstoringen in de scholingsbeslissing niet geheel worden weggenomen door belastingen op vermogensinkomsten.

⁴⁰ Zie voor een uitstekend overzicht Bernheim (2002).

⁴¹ Zie ook Jacobs en Bovenberg (2004).

De overheid probeert de onvermijdelijke welvaartsverliezen, die ontstaan door de wens om inkomen te herverdelen, optimaal te spreiden over besparingen in financieel kapitaal, de samenstelling van investeringen in menselijk kapitaal, de opbouw van menselijk kapitaal en de arbeidsmarkt. Onder realistische parameterwaarden is het optimale marginale tarief op kapitaalinkomen ruwweg gelijk aan het marginale tarief op arbeidsinkomen. Met andere woorden, een synthetische inkomstenbelasting is dan optimaal.

Aangezien belastingen op vermogensinkomsten impliciete onderwijssubsidies zijn, is het optimale onderwijssubsidieniveau op de verifieerbare investeringen in onderwijs lager dan hierboven werd betoogd. Hoeveel lager, hangt af van de de tijdshorizon en de hoogte van het marginale tarief op kapitaalinkomen. Kapitaalsubsidies, zoals de fiscale ondersteuning voor het eigen huis en de pensioenopbouw, zijn volgens onze analyse altijd suboptimaal. Ze zullen tot een inefficiënt hoge belastingdruk op arbeidsinkomen leiden, de vraag naar herverdeling vergroten (aangezien kapitaalsubsidies regressief zijn) en de optimale allocatie van investeringen in financieel en menselijk kapitaal verder verstoren. Immers, de arbeidsbelasting verstoort reeds de opbouw van menselijk kapitaal en een kapitaalsubsidie maakt deze distorsie nog erger. Samenvattend geldt aldus voor het optimale belastingstelsel:

$$(3) \quad T^o \approx T'_k > S',$$

waar T'_k staat voor het tarief op kapitaalinkomen.

Jacobs en De Mooij (2002) laten zien dat de fiscale faciliteiten voor pensioenbesparingen en het eigen huis de fiscale leerwig voor ouderen met zo'n 30 procent vergroten. Dat wil zeggen dat de netto marginale opbrengst van investeringen in scholing en training 30 procent lager uitvalt. Deze cijfers suggereren dat subsidies op vermogensvorming de prikkels om te investeren in menselijk kapitaal aanzienlijk aantasten. Daarnaast wordt via de interactie met arbeid het arbeidsaanbod van oudere werknemers impliciet zwaarder belast. Ook hier zou de overheid scholings- en trainingskosten van oudere werknemers (zwaarder) kunnen subsidiëren, maar de feitelijke distorsie die ten grondslag ligt aan de geringe scholing en arbeidsparticipatie van ouderen wordt gevormd door de subsidies op het eigen huis en het pensioen. Het geleidelijk verminderen van de fiscale faciliteiten voor eigen huis en pensioen alsmede het afschaffen van allerlei vervroegde-uitredingregelingen is daarom een veel directere manier om de verstoring van de leerbeslissing aan te pakken. Bovendien vereisen deze maatregelen geen hogere verstorende belastingen op andere activiteiten, maar stellen extra fiscale opbrengsten de overheid juist in staat belastingtarieven elders te verlagen.

3.3 Arbeidsmarktbeleid

Arbeidsmarktbeleid ondersteunt de arbeidsmarktpositie van de meest kwetsbare werknemers met het minste menselijk kapitaal. De problemen met doodgewicht, substitutie en verdringing bemoeilijken echter deze herverdeling ten gunste van werknemers met weinig menselijk kapitaal. Zo lijdt een fiscale arbeidskorting aan doodgewicht, omdat ook werknemers profiteren die ook zonder deze fiscale faciliteit aan het werk zouden zijn geweest. Dit probleem kan worden vermindert door de arbeidskorting te verminderen met het arbeidsinkomen, zodat de fiscale faciliteit alleen ten goede komt aan degenen met lagere arbeidsinkomens. Dit resulteert echter in substitutie: mensen met hogere arbeidsinkomens worden gestimuleerd om hun arbeidsinkomen terug te brengen door minder uren te gaan werken om zo ook in aanmerking te komen voor de arbeidskorting. Het optimale beleid maakt de marginale kosten van hoge fiscale faciliteiten voor lage inkomens (in

termen van een lager aanbod van hooggeschoolde arbeid) gelijk aan de marginale baten daarvan (in termen van een hogere arbeidsparticipatie van laaggeschoolden).⁴²

Loonkostensubsidies voor werkgevers die nieuw laaggeschoold werk aanbieden resulteren in verdringing. Terwijl deze faciliteiten gericht zijn op het creëren van additionele werkgelegenheid bovenop de al bestaande banen, breken werkgevers bestaande werkgelegenheid af om deze vervolgens als nieuw te herintroduceren. Het vooruitzicht van een subsidie voor additioneel werk verdringt daarmee bestaand werk.

Strengere toegangseisen voor de WAO en een streng sanctiebeleid in de WW (ook voor ouderen) voorkomen moreel gevaar waarbij menselijk kapitaal onvoldoende wordt onderhouden wanneer de betrokkene recht kan doen gelden op een WW- of WAO-uitkering wanneer hij zijn menselijk kapitaal onvoldoende onderhoudt. Zulk beleid werkt bovendien preventief: mensen worden gestimuleerd hun vaardigheden op peil te houden. Bovenwettelijke aanvullingen op de WW en WAO vergroten dat moreel gevaar echter en dragen daarmee bij aan de vroegtijdige afschrijving van menselijk kapitaal.

Uit empirisch onderzoek blijkt dat de kans om werk te vinden sterk stijgt als werkloosheidsuitkeringen aflopen. Dit pleit voor goede kortdurende werkloosheidsuitkeringen, die langzaam aflopen met de duur van de werkloosheidsuitkering. Aldus neemt ook de bezettingsgraad van menselijk kapitaal toe en daarmee het rendement op investeringen in scholing en training.⁴³

4 Conclusies en aanbevelingen

In een moderne kenniseconomie hangen het onderwijs-, het arbeidsmarkt- en het fiscale beleid nauw samen via de volgende verbanden:

1. Investerings in financieel menselijk en financieel kapitaal zijn substituten.
2. Hooggeschoold en laaggeschoold arbeidsaanbod zijn substituten.
3. Hooggeschoold/ouder arbeidsaanbod en investeringen in menselijk kapitaal zijn complementair.
4. Laaggeschoold/jonger arbeidsaanbod en investeringen in financieel kapitaal zijn complementair.

Deze samenhangen confronteren de kenniseconomie met twee fundamentele dilemma's:

1. Stimulering van investeringen in financieel kapitaal gaan ten koste van investeringen in menselijk kapitaal alsmede hooggeschoold en ouder arbeidsaanbod.
2. Herverdeling van inkomen en stimulering van laaggeschoold arbeidsaanbod gaat ten koste van investeringen in menselijk kapitaal en ouder arbeidsaanbod.

Deze dilemma's ontspruiten aan de uitruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid. Het optimale beleid op de terreinen van belastingen, onderwijs en arbeidsmarkt spreidt de verstoringen van herverdeling en verzekering over de verschillende beslissingsmarges gedurende de levenscyclus: het intreden en uittreden op de arbeidsmarkt, investeren in menselijk kapitaal en training, zoeken naar de goede baan en sparen voor een eigen huis en voor de oudedagsvoorziening. Zoals in de inleiding werd betoogd, zetten de trends van individualisering en migratie, technologische ontwikkelingen, internationalisering en vergrijzing het dilemma tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid onder zware druk. Alleen beleidsinnovatie kan helpen om deze druk te verlichten.

Veranderingen in beleid op het ene beleidsterrein moeten rekening houden met de doorwerkingen naar andere beleidsterreinen. Zo zal bijvoorbeeld het verder stimuleren van de pensioenbe-

⁴² Boone en Bovenberg (2004).

⁴³ Zie Shavell en Weiss (1979).

sparingen via fiscale faciliteiten de vergrijzingsproblematiek niet verminderen maar juist verergeren. Door de fiscale subsidies op de pensioenen erodeert de belastingbasis niet alleen direct (want de subsidies moeten gefinancierd worden), maar ook indirect, want investeringen in menselijk kapitaal en het arbeidsaanbod nemen af. Dit verergert de financieringsproblemen bij de AOW en de gezondheidszorg. Het sterker subsidiëren van laaggeschoold werk of het aggressiever herverdelen van inkomen naar laaggeschoolden via bijvoorbeeld de EITC vermindert de prikkels om te investeren in menselijk kapitaal en daarmee de arbeidsproductiviteit. Dergelijk beleid moet daarom idealiter met scholingsbeleid gecombineerd worden om de averechtse effecten van herverdeling te beperken.

Wij hebben in dit artikel laten zien dat er nog mogelijkheden bestaan om het bestaande overheidsbeleid efficiënter te maken. Er zijn welvaartswinsten mogelijk die de afruil tussen doelmatigheid en rechtvaardigheid verzachten. Op die manier kunnen de prikkels voor de kenniseconomie worden versterkt zonder dat er op de herverdelende taken van de overheid bekibbeld hoeft te worden. De opbouw en het onderhoud van menselijk kapitaal moet worden gestimuleerd door het mes te zetten in de fiscale faciliteiten voor het eigen huis en het pensioen, de vervroegde-uitreding-regelingen en weinig effectieve werkgelegenheidsprojecten in de publieke sector. Een strenger sanctiebeleid en een hogere pensioenleeftijd bevorderen het onderhoud van menselijk kapitaal bij oudere werknemers. Daar waar mogelijk moet beleid beter gericht worden om de doelstellingen van de overheid beter te realiseren. Dit impliceert bijvoorbeeld meer differentiatie in het hoger onderwijs met differentiatie van collegegeld. Publieke subsidies kunnen worden verminderd. Het waarborgen van de toegankelijkheid moet in de studiefinanciering geregeld worden met *equity participation*.

Als er geen fundamentele beleidsverbetering mogelijk is, dan nopen de geschetste ontwikkelingen in de samenleving tot een minder riant verzorgingsstaat met minder hoge uitkeringen, minder bescherming, lagere belastingtarieven en meer ongelijkheid om zo de prikkels voor investeringen in menselijk kapitaal op peil te houden. Dit vereist grote aandacht voor de vorming van menselijk kapitaal van kwetsbare groepen. Publieke financiering van lager en middelbaar onderwijs moet daarom naar onze overtuiging worden uitgebreid naar voegschoolse en tussenschoolse opvang. Voorkomen (voorzorg) is beter dan genezen (nazorg), omdat inkomensherverdeling en verzekering via versturende belastingen en premies in dit scenario niet goed mogelijk is.

Literatuur

- Becker, G.S. (1963), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education*, 3rd ed. (1993), Chicago: Chicago University Press
- Bernheim, B.D. (2002), Taxation and Saving, in A.J. Auerbach and M. Feldstein (Eds), *Handbook of Public Economics*, Vol. 3, Amsterdam etc.: North-Holland, 1173-1249
- Blundell, R., and T. MaCurdy (1999), Labor Supply. A Review of Alternative Approaches, in O. Ashenfelter and D. Card (Eds), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3A, Amsterdam etc.: North-Holland, 1569-2695
- Boone, J., and A.L. Bovenberg (2004), The Optimal Taxation of Unskilled Labor with Job Search and Social Assistance, *Journal of Public Economics*, 88(11), 2227-2258
- Bovenberg, A.L. (2002), Nieuwe spelregels voor een nieuwe levensloop, in H. van Dalen en F. Kalshoven (red.), *Meesters van de welvaart*, Amsterdam: Balans, 67-78
- Bovenberg, A.L., and B. Jacobs (2001), *Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins*, Discussion Paper No. 3309, London: CEPR

- Bovenberg, A.L., and B. Jacobs (2005), Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins, *Journal of Public Economics*, te verschijnen
- Caminada, C.L.J., and K.P. Goudswaard (2001), Does a Flat Rate Personal Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands, *Public Finance and Management*, 1(4), 471-499
- Carneiro, P.M., and J.J. Heckman (2003), *Human Capital Policy*, NBER Working Paper No. 9495, Cambridge MA: NBER
- Centraal Planbureau (2000), *Macro Economische Verkenning 2001*, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Ciccone, A., and G.Peri (2002), *Identifying Human Capital Externalities: Theory with an Application to US Cities*, CEPR Discussion Paper No. 3350, London: CEPR
- Dur, A.J., and C.N. Teulings (2001), *Education and Efficient Redistribution*, Discussion Paper TI 2001-090/3, Amsterdam/Rotterdam: Tinbergen Institute
- Ewijk, C. van, B. Jacobs, R.A. de Mooij en P.G.J. Tang (2003), Tien doelmatigheidsargumenten voor een progressieve loon- en inkomstenbelasting, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 35(1), 30-35
- Ewijk, C. van, B. Kuipers, H. ter Rele, M. van de Ven, and E. Westerhout (2000), *Ageing in the Netherlands*, Den Haag: Sdu Uitgevers/CPB
- Gokhale, J., L.J. Kotlikoff, and A. Sluchynsky (2002), *Does it Pay to Work?*, NBER Working Paper No. W9096, Cambridge MA: NBER
- Graafland, J.J., R.A. de Mooij, A.G.H. Nibbelink, and A. Nieuwenhuis (2001), *MIMICing Tax Policies and the Labour Market*, Amsterdam etc.: North-Holland
- Heckman, J.J. (2000), Policies to Foster Human Capital, *Research in Economics*, 54(1), 3-56
- Heckman, J.J., and P.J. Klenow (1997), *Human Capital Policy*, mimeo, Chicago: University of Chicago
- Heckman, J.J., L. Lochner, and R. Cossa (2002), *Learning by Doing vs. On-the-Job Training: Using Variation Introduced by the EITC to Distinguish Between Models of Skill Formation*, NBER Working Paper No. 9083, Cambridge MA: NBER
- Heckman, J.J., L. Lochner, and C. Taber (1998), Explaining Rising Wage Inequality: Explorations with a Dynamic General Equilibrium Model of Labor Earnings with Heterogeneous Agents, *Review of Economic Dynamics*, 1(1), 1-58
- Hotz, V.J., and J.K. Scholz (2001), *The Earned Income Tax Credit*, NBER Working Paper No. W8078, Cambridge MA: NBER
- Jacobs, B. (2002), Equity participation in het hoger onderwijs, *Economisch Statistische Berichten*, 87(4367), 484-486
- Jacobs, B. (2004), The Lost Race Between Schooling and Technology, *De Economist*, 152(1), 47-78
- Jacobs, B. (2005a), Optimal Tax and Education Policies and Investments in Human Capital, in J. Hartog and H. Maassen van den Brink (Eds), *Human Capital: Moving the Frontier*, te verschijnen
- Jacobs, B. (2005b), Optimal Income Taxation with Endogenous Human Capital, *Journal of Public Economic Theory*, te verschijnen
- Jacobs, B., and A.L. Bovenberg (2004), *Optimal Capital Income Taxation with Endogenous Human Capital Formation*, mimeo, Amsterdam/Tilburg: University of Amsterdam/Tilburg University
- Jacobs, B., en R.A. de Mooij (2002), Fiscaliteit en de kenniseconomie, *Openbare Uitgaven*, 34(2), 62-72
- Jacobs, B., and F. van der Ploeg (2004), *Optimal Pricing of Higher Education*, mimeo, Amsterdam/Florence: University of Amsterdam/European University Institute
- Jongen, E.L.W., E. van Gameren, and J.J. Graafland (2000), *The Impact of Active Labour Market Policies: An AGE Analysis for the Netherlands*, CPB Research Memorandum 166, Den Haag: CPB
- Judd, K. (2000), *Is Education as Good as Gold?*, mimeo, Stanford CA: Hoover Institution
- Krueger, A.B., and M. Lindahl (2001), Education for Growth: Why and for Whom?, *Journal of Economic Literature*, 39(4), 1101-1136

- Leuven, E. (2005), *The Economics of Training: A Survey of the Literature*, *Journal of Economic Surveys*, te verschijnen
- Leuven, E., and H. Oosterbeek (2002), *An Alternative Approach to Estimate the Wage Returns to Private Sector Training*, SCHOLAR Working Paper WP 27102, Amsterdam: University of Amsterdam
- Mincer, J. (1958), Investment in Human Capital and Personal Income Distribution, *Journal of Political Economy*, 66(4), 281-302
- Mirrlees, J.A. (1971), An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation, *Review of Economic Studies*, 38(2), 175-208
- Mooij, R.A. de, and P.J.G. Tang (2003), *Four Futures of Europe*, Den Haag: CPB
- Oers, F.M. van, R.A. de Mooij, and J.J. Graafland (1999), *An Earned Income Tax Credit Model in the Netherlands: Simulations with the MIMIC Model*, CPB Research Memorandum 150, Den Haag: CPB
- Plug, E.J.S., and W. Vijverberg (2005), *Schooling, Family Background, and Adoption: Does Family Income Matter?*, *Economic Journal*, te verschijnen
- Pommer, E., en J.-J. Jonker (2003), *Profijt van de overheid: de personele verdeling van gebonden overheids-uitgaven en -inkomsten in 1999*, SCP-publicatie 2003/16, Den Haag: SCP
- Saez, E., and J. Gruber (2003), The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications, *Journal of Public Economics*, 84(1), 1-32
- Schultz, T.W. (1963), *The Economic Value of Education*, New York: Columbia University Press
- Shavell, S., and L. Weiss (1979), The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time, *Journal of Political Economy*, 87(6), 1347-1362
- Spadaro, A. (2002), *Micro-simulation and the Analysis of Redistributive Policies*, mimeo, Palma: Universitat de les Illes Balears
- Temple, J. (2000), *Growth Effects of Education and Social Capital in the OECD Countries*, OECD Working Papers 8(81)/Economics Department Working Papers No. 263, Paris: OECD
- Teulings, C.N. (2000), *Onderwijs: een nuttige maatschappelijke investering?*, *Socialisme en Democratie*, 57(9), 405-410

Belastingtrends (1)

C.A. de Kam*

Samenvatting

Dit artikel maakt de balans op van dertig jaar belastingbeleid in Nederland. Het verschijnt in twee afleveringen. Deze eerste aflevering benoemt enkele omgevingsfactoren die krijtlijnen zetten op het speelveld van beleidsmakers. De vergrijzing stelt hen voor problemen bij de volksverzekeringen, die door omslagpremies worden gefinancierd. Internationale beleidsconcurrentie kan dwingen tot harmonisatie van belastingen met een mobiele grondslag.

De voor de periode 1975-2002 gevonden trends laten zich als volgt samenvatten. Nederland is het enige van de dertig OECD-landen waar het belastingpeil in 2002 lager was dan in 1975. Na correctie voor institutionele verschillen hoorde ons belastingpeil anno 2002 tot de laagste in West-Europa. Binnen de belastingmix is het aandeel van de inkomstenbelasting aanzienlijk gedaald, dat van de belastingen op consumptie (met inbegrip van milieuheffingen) fors toegenomen. Het aandeel van de vennootschapsbelasting in de mix is sinds 1975 ruimschoots verdubbeld, maar staat de laatste jaren onder druk. Waargenomen trends lijken slechts voor een deel de uitkomst van weloverwogen beleidskeuzen te zijn. In de tweede aflevering – die verschijnt in de eerstvolgende aflevering van dit tijdschrift – staat het zoeklicht op afzonderlijke belastingen gericht.

Trefwoorden

belastingbeleid, belastingpeil, belastingmix

1 Inleiding

Bij het uitzetten en beoordelen van het fiscale bestek krijgen bewindslieden, hun ambtelijke staf en de volksvertegenwoordiging te maken met vier kardinale keuzen:

- Het nagestreefde belastingpeil: welk deel van het nationale inkomen wensen zij af te romen voor de financiering van de overheidsuitgaven?
- De nagestreefde belastingmix: via welke belastingen zullen zij de in totaal gewenste opbrengst aftappen?
- De bepaling van heffingsgrondslag en tarief van elke belasting afzonderlijk.
- De toedeling van heffingsbevoegdheden aan bestuurslagen: centrale overheid dan wel decentrale overheden.

Dit artikel maakt de balans op van dertig jaar belastingbeleid in Nederland. In deze eerste aflevering staan veranderingen in belastingpeil en belastingmix centraal. Voor de periode 1975-2002 gevonden trends laten zich als volgt samenvatten. Nederland is het enige van de dertig OECD-landen waar het belastingpeil in 2002 lager was dan in 1975. Na correctie voor institutionele verschillen (sociale uitkeringen zijn hier doorgaans belast, elders meestal niet) hoorde ons belastingpeil anno 2002 tot de laagste in West-Europa. Binnen de belastingmix is het aandeel van de inkomstenbelasting aanzienlijk gedaald, dat van de belastingen op consumptie (met inbegrip van milieuheffingen) fors

* Vakgroep Algemene Economie, Rijksuniversiteit Groningen.

toegenomen. Het aandeel van de vennootschapsbelasting in de mix is sinds 1975 ruimschoots verdubbeld, maar staat de laatste jaren onder druk.

De waargenomen trends lijken slechts voor een deel de uitkomst van weloverwogen beleidskeuzen te zijn. In de verstreken decennia zagen beleidsmakers zich enerzijds geconfronteerd met maatschappelijke en economische ontwikkelingen die hun speelveld inperkten: conjuncturele tegenvalers, een structurele verslechtering van de verhouding tussen werkenden en niet-werkenden, verzet tegen ombuigingen bij de overheidsuitgaven, vergrijzing en toenemende internationale belastingconcurrentie. Anderzijds regeert ook bij het fiscale beleid vaak het kortetermijndenken. Bij de behandeling van het jaarlijkse belastingplan beheersen niet-fiscale doelen de parlementaire gedachtenwisseling en besluitvorming – vergroening van het stelsel, emancipatie van ‘fiscale huisdieren’,¹ het opsieren van koopkrachtplaatjes en als recent huiveringwekkend voorbeeld de levensloopregeling. Langetermijntrends, zoals de forse verschuiving van de inkomstenbelasting naar belastingen op consumptie, raken daardoor uit zicht.

Dit artikel is als volgt ingedeeld. Omgevingsfactoren zetten krijtlijnen op het speelveld van beleidsmakers. Bij het fiscale beleid is dat niet anders (paragraaf 2). De ontwikkeling van het belastingpeil wordt vaak gezien als graadmeter voor de overheidsinvloed op de gang van zaken in de economie en voor de internationale concurrentiepositie van een land (paragraaf 3). Behalve het belastingpeil is de samenstelling van de belastingopbrengst van belang. Deze belastingmix krijgt aandacht in onderdeel 4.

Belastingbegrip

Volgens de gangbare definitie zijn belastingen gedwongen betalingen aan de overheid, waar geen direct aanwijsbare individuele prestatie tegenover staat. Over de status van premies voor de wettelijke sociale verzekeringen wordt verschillend gedacht. Om drie redenen moeten deze premies als belastingen worden aangemerkt.

Ten eerste, omdat sociale premies in Nederland een bestanddeel vormen van de collectieve lasten. Betalingen aan de overheid gelden als collectieve lasten wanneer daar geen individuele prestatie tegenover staat. In de ogen van Haagse beleidsmakers ontbreekt bij de sociale verzekeringen kennelijk de individuele tegenprestatie die kenmerkend is voor een echte verzekering.

Ten tweede spot de overheid met de verzekeringsgedachte door (1) de betrokken sociale uitkeringen voor een wisselend deel te financieren uit premies dan wel – via rijksbijdragen – ten laste van de algemene middelen en (2) het voornemen overschotten en tekorten van voor specifieke sociale uitkeringen geormerkte fondsen te verevenen.²

Ten derde financieren industrielanden een zeer uiteenlopend deel van de inkomenssteun aan gezinnen via premieheffing. In Australië, Nieuw-Zeeland en Denemarken valt premiefinanciering van de sociale zekerheid te verwaarlozen. Op het Europese continent is premieheffing daarentegen pertinent, wat samenhangt met hier aangetroffen Bismarck-stelsels. Een zuivere vergelijking van

1 De term ‘fiscaal huisdier’ doelt op de partner zonder inkomen, voor de kosten van wiens levensonderhoud de kostwinner tot 2001 een tegemoetkoming ontving (via de overheveling van de belastingvrije som van de partner). Sinds 2001 kan het ‘fiscale huisdier’ zelf een heffingskorting van inmiddels ruim 150 euro per maand claimen, mits de partner met inkomen voldoende belasting verschuldigd is om deze korting tegen weg te strepen.

2 Het kabinet wil in 2006 het overschot in het WAO-fonds voor een deel gebruiken om het tekort in de ziekenfondskas van ruim 1 mld euro aan te zuiveren (bericht in De Volkskrant, 30 december 2004).

het beslag dat overheden voor de financiering van de verzorgingsstaat op het nationale inkomen leggen, vereist daarom dat belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen worden samengeteld. Dit is ook de dragende gedachte achter de aanpak in de jaarlijks door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO/OECD) gepubliceerde belastingstatistiek, de *Revenue Statistics*.

2 Beleidsomgeving

Fiscaal beleid wordt niet in studeerkamers gemaakt. Het stelsel zoals zich dat geleidelijk onder invloed van maatschappelijke opvattingen heeft ontwikkeld, is de vrucht van pragmatische politieke compromissen, terwijl de invloed van pressiegroepen soms duidelijk herkenbaar is. Gewijzigde maatschappelijke opvattingen kwamen bijvoorbeeld tot uiting in een andere fiscale behandeling van leefvormen in de inkomstenbelasting. Een saillant voorbeeld van de invloed van een lobbygroep wordt gevormd door de talloze fiscale tegemoetkomingen voor de landbouwsector, waarvoor geen rechtsgrond is te vinden. In de toekomst zullen vermoedelijk vijf drijvende krachten in toenemende mate hun sporen in het belastingstelsel achter laten:

- vergrijzing
- verarming
- individualisering
- fellere beleidsconcurrentie
- de groeiende druk op de leefomgeving.

Vergrijzing en beleidsconcurrentie komen hieronder afzonderlijk aan de orde. Over de andere drie drijvende krachten dit. In *Vier vergezichten op Nederland* (Huizinga en Smid, 2004) schetst het CPB toekomstbeelden voor de periode 2001-2040. In twee van de vier gepresenteerde scenario's wordt de verzorgingsstaat drastisch afgeslankt. De gunstige economische ontwikkeling wordt mede gedragen door een relatief sterke verbetering van de arbeidsproductiviteit. Door beide ontwikkelingen raken 'verliezers' (uitkeringsontvangers, weinig getalenteerde werkers) financieel achterop. In een derde scenario blijft de verzorgingsstaat grotendeels behouden, maar mede hierdoor pakt de economische groei zo laag uit, dat uitkeringsontvangers *au fond* niet beter af zijn dan in de scenario's met hoge groei. Door toenemende verarming die deze drie scenario's kenmerkt, zal de fiscus vaker worden ingeschakeld om gerichte inkomenssteun te verlenen.³

In beide scenario's met de hoogste groei past verhoging van de participatie van vrouwen tot het in Zweden bestaande niveau. "Hoogstwaarschijnlijk is hiervoor een verdere individualisering van het belastingstelsel nodig. Hierbij valt te denken aan afschaffing van de overdraagbaarheid van de heffingskorting van niet-werkende vrouwen".⁴ Voor gezinnen met één kostwinner betekent dit een inkomensverlies van ruim 150 euro per maand, wat bijdraagt aan toenemende armoede.

In de CPB-scenario's met een flinke groei telt Nederland in 2040 grofweg 2,5 mln respectievelijk 3,5 mln meer inwoners dan nu het geval is. Hun inkomen is 50 tot 100 procent hoger dan in 2001. Het is dus niet verwonderlijk dat de druk op het natuurlijke milieu nog sterk toeneemt. Waarschijnlijk krijgen milieuheffingen een belangrijke rol om negatieve externe effecten van voortgezette economische groei beter zichtbaar te maken.

³ Met ingang van 2006 gaat een onderdeel van de Belastingdienst de zorgtoeslag uitvoeren. Uitbreiding van de taken van dit dienstonderdeel is voorzien (huurtoeslag, toeslag voor kosten van kinderopvang).

⁴ Bos *et al.* (2004), 15-16.

Vergrijzing

In de vier toekomstbeelden van het CPB ontwikkelt de bevolkingsomvang zich heel verschillend. In het scenario waarin landen kiezen voor soevereiniteit in eigen kring en aanpassingen van de verzorgingsstaat achterwege blijven, groeit het bruto binnenlands product (BBP) per hoofd jaarlijks met 0,7 procent. De bevolking (op dit moment 16,3 mln zielen) krimpt tot 15,8 mln. Het scenario waarin de uitbreiding van de Europese Unie voorspoedig verloopt (niet alleen Turkije, maar ook landen als de Oekraïne worden lid) en de verzorgingsstaat op de schop gaat, kent een jaarlijkse toename van het BBP per hoofd met 2,1 procent. De bevolking groeit door naar 19,7 mln in 2040. Hoewel de bevolkingsomvang in het eindjaar van beide scenario's meer dan 4 mln inwoners verschilt, neemt de 'grijze druk', het aantal 64-plussers als percentage van het aantal 20-64 jarigen, in alle scenario's toe van de huidige 22 procent tot meer dan 40 procent.⁵

Senioren claimen een uitkering krachtens de Algemene ouderdomswet (AOW) en doen een groot beroep op zorgvoorzieningen die worden gefinancierd krachtens de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). Via de AWBZ wordt een aanzienlijk deel van de uitgaven voor gezondheidszorg gefinancierd: verpleeghuizen, bejaardenoorden, geestelijke gezondheidszorg en thuiszorg. Beide volksverzekeringen worden op dit moment hoofdzakelijk via premies gefinancierd. De vergrijzing zal de AWBZ-premie opdrijven. Bij de AOW-premie is dit anders, omdat deze premie sinds 1997 wettelijk is geplafonneerd. Hierdoor komt een groeiend deel van de stijgende AOW-uitgaven ten laste van de algemene middelen. De vergrijzing heeft verder gevolgen voor de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting. Aanvullend pensioen wordt een steeds belangrijker positief inkomensbestanddeel; de aftrekbare uitgaven in verband met (chronische) ziekte zullen eveneens in betekenis toenemen.

Beleidsconcurrentie

Binnen de Europese Unie beconcurreren de lidstaten elkaar. Landen kunnen kiezen voor een hoog niveau van overheidsvoorzieningen en een bijbehorend hoog belastingpeil, of juist voor een in verhouding kleine overheid en een stuk lager belastingpeil. Bedrijven en individuen maken dan door hun keuzen (vestigingsplaats, arbeidsaanbod) kenbaar waar het fiscale en economische klimaat het gunstigst is. Goede infrastructuur, een hoogopgeleide beroepsbevolking en een stabiel sociaal klimaat kunnen opwegen tegen een duidelijk hoger belastingpeil. Lidstaten met een verhoudingsgewijs hoog lastenpeil prijzen zich op den duur echter uit de markt, wanneer daar geen dienovereenkomstig voorzieningenpeil tegenover staat. Anderzijds ogen landen met een laag lastenpeil vanuit fiscaal oogpunt wellicht aantrekkelijk, maar zij trekken weinig investeerders aan wanneer de infrastructuur gebrekkig is en de scholing van de beroepsbevolking te wensen overlaat.

Lidstaten met een inefficiënte overheid, een minder aantrekkelijk voorzieningenniveau én een hoog lastenpeil dreigen de boot te missen, omdat bedrijven uit de Verenigde Staten, Japan of de dynamische Aziatische economieën zich liever elders in de Unie vestigen. De dreiging dat economische activiteiten verschuiven naar lidstaten waar het pakket overheidsvoorzieningen en de belastingdruk door economische agenten als optimaal worden beoordeeld, kan leiden tot spontane harmonisatie van belastingen en overheidsvoorzieningen. Landen die als 'buitenbeentjes' zijn aan te merken, passen hun sociale, fiscale of milieuregels aan om economische bedrijvigheid aan te trekken, respectievelijk vast te houden.

⁵ Huizinga en Smid (2004), 44.

Om de plaats van landen te bepalen in een omgeving met toenemende fiscale beleidsconcurrentie, zijn verschillende maatstaven in zwang:

1. Het macro-economische belastingpeil en de belastingmix.
2. De nominale (top)tarieven van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting.
3. De effectieve tarieven van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting.
4. Specifieke fiscale voorzieningen, zoals faciliteiten voor de vestiging van hoofdkantoren en financieringsmaatschappijen en een soepele rulling-praktijk, waarbij de fiscus belanghebbenden vooraf zekerheid verschaft dat bepaalde belastingbesparende constructies van transnationaal opererende concerns geen strobreed in de weg zal worden gelegd.

De maatstaven onder 1 passeren in de paragrafen 3 en 4 successievelijk de revue. De maatstaven onder 2 en 3 krijgen aandacht in deel 2 van dit artikel.

3 Belastingpeil

Bij een norm voor het begrotingssaldo en een gegeven opbrengst van de niet-belastingontvangsten is het niveau van de overheidsuitgaven maatgevend voor het macro-economische belastingpeil. Deze samenhang is het duidelijkst zichtbaar bij een norm voor het *feitelijke* begrotingssaldo, zoals de 3-procentnorm voor het EMU-tekort die de twaalf deelnemers aan de Europese muntunie onderling zijn overeengekomen. Dreigt het tekort uit te komen boven 3 procent van het BBP, is de rek uit de niet-belastingontvangsten en stuiten aanvullende ombuigingen op onoverkomelijke politieke of maatschappelijke bezwaren, dan moeten de belastingen omhoog. Een norm voor het *structurele* saldo, zoals de afspraak tussen de deelnemers aan de muntunie dat de overheidsbegroting in conjunctureel neutrale jaren (vrijwel) in evenwicht is, legt eveneens uitdrukkelijk verband tussen het peil van overheidsuitgaven en belastingen. Wanneer de vluchtweg van tekortfinanciering is afgesneden en de mogelijkheden bij de niet-belastingontvangsten zijn uitgeput, ontkomen beleidsmakers niet aan de afweging van bijkomende baten van méér collectief gefinancierde voorzieningen tegen de voor de financiering van die extra voorzieningen noodzakelijke belastingverzwaring.

In de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw zijn de overheidsuitgaven als aandeel van het BBP in ons land zeer sterk gestegen. Begin van de jaren tachtig piekte de uitgavenquote op 67 procent van het BBP. Hoewel ook het belastingpeil werd opgeschroefd,⁶ bleven de ontvangsten van de fiscus destijds ver achter bij de uitgaven van de schatkist. De toenemende kloof tussen uitgaven en belastingontvangsten kon voor een deel worden overbrugd dankzij het staatsaandeel in rijkelijk vloeiende aardgasbaten, dat grotendeels onder de niet-belastingontvangsten staat gerangschikt. Daarnaast liepen de tekorten op de begroting schrikbarend op. In 1983 bereikte het financieringstekort, dat is het nettoberoep van de overheid op de kapitaalmarkt, een piekwaarde van 9 procent van het BBP.

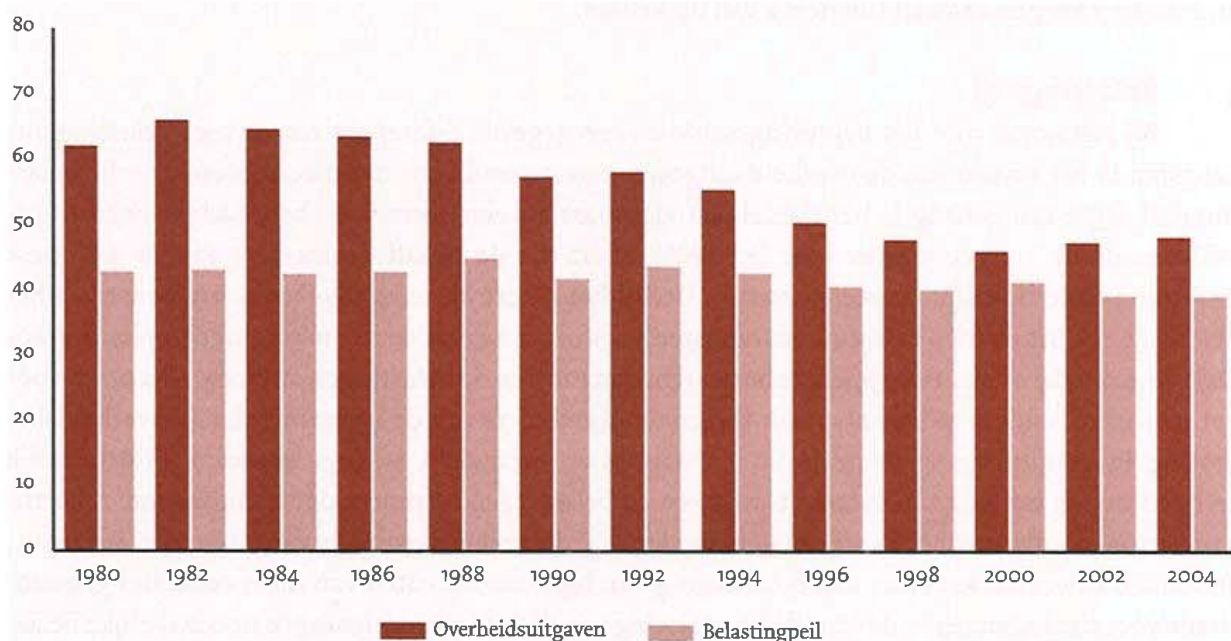
Vervolgens hebben kabinetten van verschillende politieke signatuur in twintig jaar tijd het aandeel van de overheidsuitgaven teruggebracht tot iets minder dan de helft van het BBP. Daartoe is het stelsel van sociale zekerheid versoberd, zijn subsidies beperkt en de vroegere staatsbedrijven geprivatiseerd. Het 'noemereffect' schoot sommige kabinetten te hulp: overheidsuitgaven, tekort en

6 In 1975 probeerde minister van Financiën Duisenberg de ongebreidelde oploep van de overheidsuitgaven te stuiten door een norm te stellen voor de maximaal toegestane structurele stijging van de collectieve lasten. Richtsnoer werd dat zij jaarlijks mochten toenemen met ten hoogste 1%-punt van het netto nationale inkomen (Tweede Kamer, 1975-1976, 2). Tot directe normering van de (netto) overheidsuitgaven kwam het eerst in 1994, als onderdeel van de toen geïntroduceerde 'Zalnorm' (Tweede Kamer, 1994-1995, 12-13).

overheidsschuld tuimelden als aandeel van het BBP omlaag in perioden waarin het nominale bruto binnenlands product sterk toenam.

De daling van de uitgavenquote sinds het midden van de jaren tachtig – van 67 tot 48 procent van het BBP – is slechts gedeeltelijk terug te vinden in de ontwikkeling van het collectievelastenpeil; zie figuur 1.7 Het belastingpeil beweegt zich sinds 1980 binnen de bandbreedte van 39-45 procent van het BBP. Anders gezegd: de na 1982 in gang gezette, jarenlang voortdurende ombuigingen waren hoofdzakelijk nodig om het tekort te redresseren en het dalende staatsaandeel in de gaswinsten te compenseren. De vrijgekomen begrotings‘ruimte’ kwam slechts in beperkte mate beschikbaar voor verlaging van het belastingpeil.

Figuur 1. Overheidsuitgaven en belastingpeil (in procenten van het BBP)



Bron: Huizinga en Smid (2004), 170-171; Centraal Bureau voor de Statistiek (2004), tabel D 0.1 en D 0.5

De daling van het belastingpeil met enkele procentpunten van het BBP contrasteert scherp met de sinds 1975 hoofdzakelijk opwaartse trend in het belastingpeil van nagenoeg alle dertig industrielanden die zijn aangesloten bij de OECD.⁸ In slechts drie OECD-landen bleef het belastingpeil in de afgelopen kwart eeuw min of meer stabiel: in Mexico, het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS). Een paar andere landen hebben hun belastingpeil weten te verminderen ten opzichte van een eerder tussen 1985 en 1990 bereikt hoogtepunt, daaronder Canada, Ierland, Japan en Nieuw-Zeeland. Nederland is het enige OECD-land waar het belastingpeil in 2002 lager lag dan in

7 Merk op dat de collectieve lasten bestaan uit het totaal van de belasting- en premieontvangsten, vermeerderd met enkele niet-belastingontvangsten, waaronder milieuheffingen en opbrengsten uit voorzieningen waarvan het gebruik verplicht is gesteld.

8 Ongeveer 2 punten van de in Nederland geregistreerde lastendaling zijn toe te schrijven aan de revisie van het stelsel van nationale rekeningen in het midden van de jaren negentig. Het belastingpeil in alle OECD-landen daalde door deze revisie, zij het in uiteenlopende mate, te weten met tussen 0,3 en 2 punten (OECD, 1999, 33).

1975.⁹ Tabel 1 geeft een beeld van de ontwikkeling van het belastingpeil in vijf buurlanden, in de Verenigde Staten, in de 'oude' Europese Unie met vijftien lidstaten van vóór 1 mei 2004 (EU-15) en in het totale OECD-gebied.

Mogelijk keert het tij. In twintig van de dertig OECD-landen lag het belastingpeil in 2002 wat lager dan in 2000. Het dalend aandeel van de belastingontvangsten in het BBP valt deels toe te schrijven aan de internationale recessie. Maar het kan ook het streven van diverse OECD-landen tot uitdrukking brengen hun belastingpeil te drukken, in het bijzonder door verlaging van de druk van de inkomstenbelasting en de vennootschapsbelasting.

Tabel 1. Belastingpeil (belastingopbrengst in procenten van het BBP)^a

	1975	1985	1990	1995	2000	2002	mutatie 1975-2002
Denemarken	40	47	47	49	50	49	+ 9
België	41	46	43	45	46	46	+ 5
Frankrijk	36	44	43	44	45	44	+ 8
NEDERLAND	41	43	43	42	41	39	- 2
Duitsland	35	37	36	38	38	36	+ 1
Verenigd Koninkrijk	35	38	36	35	37	36	+ 1
Verenigde Staten	26	26	27	28	30	26	0
EU-15 ^b	33	39	39	40	42	41	+ 8
OECD ^b	30	34	35	36	37	36	+ 6

a Landen gerangschikt naar dalend belastingpeil in 2002. Cijfers afgerond op gehele getallen.

b Ongewogen gemiddelde.

Bron: OECD (2004b), 67-68

In politieke en beleidsdiscussies kunnen de cijfers uit tabel 1 niet klakkeloos worden gebruikt. Om te beginnen maken landen in uiteenlopende mate gebruik van hun belastingstelsel om gezinnen en bedrijven financieel te ondersteunen. Fiscale subsidies in de vorm van aftrekposten, vrijstellingen en verlaagde tarieven staan bekend als 'belastinguitgaven'. Economisch gezien staan belastinguitgaven op één lijn met directe uitgaven ten laste van de begroting. Naarmate een land meer gebruik maakt van belastinguitgaven – in plaats van directe uitgaven – pakt het statistisch gemeten belastingpeil evenwel lager uit; zie tekstkader.

Bovendien spelen institutionele verschillen een rol. Zo zijn in sommige landen, waaronder Nederland en Denemarken, uitkeringsontvangers over hun uitkering inkomstenbelasting en sociale premies verschuldigd. De meeste industrielanden stellen uitkeringen daarentegen vrij. Zijn sociale uitkeringen belast, dan moet de overheid hogere brutobedragen uitkeren om te bereiken dat uitkeringsontvangers netto evenveel in handen krijgen als in landen waar de uitkeringen belastingvrij zijn. Dit kan een aanzienlijk verschil maken voor zowel de uitgavenquote (die hoger is, omdat de bruto-uitkeringen hoger zijn) als voor het belastingpeil (dat hoger is, omdat door uitkeringsontvangers betaalde belasting en premies het bedrag in de teller verhogen). Zou Nederland volgend jaar, in navolging van veel andere OECD-landen, alle uitkeringen belastingvrij maken, dan dalen uitgaven- en belastingpeil beide met bijna 3 procentpunten van het BBP, zonder dat uitkeringsontvangers er

9 OECD (2004a), 16. De CPB-cijfers die de basis vormen voor figuur 1 wijken door definitieverschillen in geringe mate af van de OECD-cijfers in tabel 1.

een cent op voor- of achteruitgaan.¹⁰ Het bestaande verschil in belastingpeil van Nederland en dat van Duitsland en het Verenigd Koninkrijk van 3 á 4 procentpunten (zie tabel 1) verdwijnt nagenoeg geheel bij correctie voor de uiteenlopende fiscale behandeling van sociale uitkeringen! Anders gezegd: van alle West-Europese staten hoort Nederland bij de landen die arbeid en kapitaal het lichtste belasten.

Belastinguitgaven en directe uitgaven voor kinderen

De Sociale Verzekeringsbank (SVB) keert dit jaar 3,2 mld euro aan kinderbijslag uit. Ouders met kinderen kunnen – veelal als zij aan nadere voorwaarden voldoen – daarnaast profiteren van liefst zes verschillende heffingskortingen, dit zijn bedragen waarmee de verschuldigde inkomstenbelasting wordt verlaagd. Ten onrechte worden deze kinderkortingen – anders dan bijvoorbeeld de ouderenkorting – niet vermeld in het overzicht van de met belastinguitgaven gemoeide bedragen (bijlage 5 van de *Miljoenennota 2005*¹¹).

De Belastingdienst beschikt al over (vrijwel) alle gegevens die nodig zijn om in de toekomst ook de door de SVB uitgekeerde kinderbijslag aan belastingplichtigen over te maken. Zou de SVB deze taak overdragen aan de Belastingdienst – wat op doelmatigheidsgronden voor de hand ligt – dan vermindert de belastingopbrengst in één keer met 3,2 mld euro. Het belastingpeil zakt hierdoor met bijna 0,7 procent van het BBP. De directe overheidsuitgaven en de uitgavenquote dalen overeenkomstig. Voor de betrokken gezinnen maakt het niets uit, of zij de kindertoeslag als uitkering ontvangen van de SVB of voortaan in de vorm van een extra heffingskorting van de fiscus.¹² Door veel directe uitgaven om te zetten in belastinguitgaven, kan een land het statistisch gemeten belastingpeil dus drukken.

4 Belastingmix

Ook de belastingmix is van belang bij een beoordeling van de fiscale concurrentiepositie. Landen die de factor arbeid zwaar belasten, zullen waarschijnlijk eerder arbeidsmarktproblemen ervaren. Hoge sociale lasten stuwen immers de arbeidskosten op en ontmoedigen op die manier werkgevers om mensen in dienst te nemen. Een groot verschil tussen ‘vuil’ en ‘schoon’ loon kan de beslissing van potentiële werkers om de arbeidsmarkt op te gaan negatief beïnvloeden. Landen die de factor kapitaal zwaar belasten moeten verdacht zijn op weer andere gedragsreacties, zoals kapitaalvlucht naar elders en minder inkomende investeringen. Tabel 2 toont de belastingmix voor de buurlanden, de VS, de EU-15 en het totale OECD-gebied. De presentatie is opnieuw voor 2002, het meest recente jaar waarvoor de OECD definitieve cijfers heeft gepubliceerd.

Net als in andere landen put de overheid in Nederland het overgrote deel van haar belastingontvangsten uit drie bronnen: (1) heffingen op inkomen en winst, (2) socialeverzekeringspremies en (3) consumptiebelastingen. Hun aandeel in de totale belastingopbrengst verschilt van land tot land evenwel aanzienlijk. Zo varieert het aandeel van de inkomstenbelasting van 53 procent in Denemarken tot niet meer dan 17 procent in Frankrijk; zie tabel 2, eerste kolom. Zoals opgemerkt, zijn sociale premies belangrijk in de Bismarck-landen van continentaal Europa; zie tabel 2, derde kolom. De landenverschillen worden een stuk kleiner wanneer inkomstenbelasting en sociale premies worden samengenomen. Mét Frankrijk en Nederland (54 procent) neemt Denemarken (56 procent) nu een

¹⁰ Adema *et al.* (2004), 118.

¹¹ Tweede Kamer (2004-2005).

¹² Wanneer onvoldoende belasting verschuldigd is om de kinderkorting(en) volledig tegen te kunnen wegstrepen, dient het verschil dan wél door de fiscus te worden uitbetaald.

middenpositie in. België en de VS (64 procent) en Duitsland (65 procent) gaan aan kop bij het deel van de belastingopbrengst dat binnenkomt via heffingen op het (arbeids)inkomen van gezinnen. Uitsluitend in het VK en de VS nemen belastingen op bezit en overgang van vermogen meer dan 10 procent van de totale belastingopbrengst voor hun rekening.¹³ Met een aandeel van 33 procent leggen consumptiebelastingen van de voor tabel 2 geselecteerde landen het meeste gewicht in de schaal in Denemarken en het VK.

De belastingmix van Nederland onderscheidt zich door het geringe aandeel van de inkomstenbelasting en het betrekkelijk grote aandeel van sociale premies en belastingen op consumptie. Het geringe aandeel van de inkomstenbelasting valt mede toe te schrijven aan de uitholling van de heffingsgrondslag door aftrekbare hypotheekrente en vrijgestelde stortingen voor ouderdomsvoorzieningen, die door de fiscus voorlopig ongemoeid worden gelaten (omkeerregel).

Tabel 2. Belastingmix, 2002 ^a

Land	Inkomen gezinnen	Winst bedrijven	Sociale premies	Vermogen	Consumptie
Denemarken	53	6	3	4	33
Frankrijk	17	7	37	8	25
België	32	8	32	3	25
NEDERLAND	18	9	36	5	31
Duitsland	25	3	40	2	29
Verenigd Koninkrijk	30	8	17	12	33
Verenigde Staten	38	7	26	12	18
OECD EU-15 ^b	26	9	25	5	31
OECD totaal ^b	26	9	28	6	32

a. Procentuele aandeel van de voornaamste belastingen in de totale belastingopbrengst. Rijen tellen niet steeds op tot 100 door afrondingen en omdat enkele kleine belastingen buiten beschouwing zijn gelaten. Landen gerangschikt naar dalend belastingpeil in 2002.

b. Ongewogen gemiddelde.

Bron: OECD (2004b), 72-74 en 78-79

Tabel 3 toont de *verandering* in de belastingmix van de geselecteerde landen, de EU-15 en het gehele OECD-gebied sinds 1975. Het aandeel van de inkomstenbelasting in de belastingmix is gedurende de afgelopen kwart eeuw in de meeste landen gedaald, vooral in Nederland (met 9 procentpunten) en het VK (met 10 punten). Het met 6 punten gestegen aandeel van de inkomstenbelasting in Frankrijk valt als een inhaalbeweging te karakteriseren. Rond het midden van de jaren zeventig was haar aandeel in de Franse belastingmix niet veel hoger dan 10 procent. De vennootschapsbelasting heeft in het algemeen wat terrein gewonnen; Duitsland en vooral de Verenigde Staten vormen hier uitzonderingen op de regel. Bij het aandeel van de sociale premies in de mix valt geen duidelijk patroon te herkennen. De sterke stijging met 6 punten in Duitsland en de VS valt op. Ook bij de heffingen op bezit en overgang van vermogen wisselt het beeld. Een behoorlijke toename in Frankrijk en Nederland (met 3 punten), tegenover een lichte daling in vier van de zeven vergelijkingslanden. De laatste kolom van tabel 3 laat zien dat Nederland en het VK een aanzienlijke verschuiving van belastingen op inkomen naar belastingen op consumptie hebben gerealiseerd; in Frankrijk ging de beweging precies de andere kant op.

¹³ Dit is ook het geval in nog twee andere OECD-landen: Japan en Korea.

Tabel 3. Verandering in de belastingmix, 1975-2002 ^a

Land	Inkomen gezinnen	Winst bedrijven	Sociale premies	Vermogen	Consumptie
Denemarken	-3	3	2	-2	-1
Frankrijk	6	2	-4	3	-8
België	-1	1	2	1	-3
NEDERLAND	-9	1	-2	3	7
Duitsland	-5	-1	6	-2	2
Verenigd Koninkrijk	-10	2	-1	-1	8
Verenigde Staten	3	-4	6	-2	-2
OECD EU-15 ^b	-2	3	-1	0	0
OECD totaal ^b	-4	1	3	-1	-1

a. Verandering van het procentuele aandeel van de voornaamste belastingen in de totale belastingopbrengst, uitgedrukt in procentpunten. Landen zijn evenals in tabel 2 gerangschikt naar dalend belastingpeil in 2002.

b. Ongewogen gemiddelde.

Bron: OECD (2004b), 72-74 en 78-79

Tabel 4 brengt de wijzigingen in de vaderlandse belastingmix tussen 1975 en 2003 gedetailleerder in kaart. Door definitieverschillen en afrondingen zijn de cijfers in tabel 3 en 4 niet helemaal onderling vergelijkbaar, maar de gesignaleerde trends zijn identiek. Het aandeel van omzetbelasting en milieuheffingen in de mix is in de beschouwde periode met 7,8 punten gestegen tot 22,6 procent. Daarnaast is het aandeel van de vennootschapsbelasting ruimschoots verdubbeld. Zoals de ervaring van de afgelopen jaren heeft geleerd, maakt dit de schatkist extra kwetsbaar voor (1) een tegenvallende conjunctuur, (2) de gevolgen van toenemende beleidsconcurrentie en (3) budgettair nadelige rechterlijke uitspraken.¹⁴ Het aandeel van twee heffingen op onroerende zaken is meer dan vertienvoudigd, door de groei van de voorraad woningen en panden in zakelijk gebruik én door de spectaculaire stijging van de huizenprijzen. De snelle opbrengstgroei van de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen roept in Haagse kringen regelmatig kritiek op. Het kan daarom geen kwaad erop te wijzen dat de schatkist van het Rijk – via de overdrachtsbelasting – ten minste zoveel heeft geprofiteerd van de ‘boom’ in het onroerend goed.

Het aandeel van de sociale premies is licht teruggelopen, onder andere dankzij de privatisering van de Ziektewet in 1996. Binnen deze heffingscategorie is het aandeel van de premies voor AOW en AWBZ aanzienlijk gegroeid. Pakketuitbreiding (AWBZ) en plafonnering van de premie (AOW) hadden een tegengestelde invloed. De grote verliezer in tabel 4 is de inkomstenbelasting, samen met haar voorheffing de loonbelasting. Het aandeel van beide heffingen is de afgelopen 28 jaar met 10 punten gekelderd. Sinds 1999 is de opbrengst van de inkomstenbelasting zelfs negatief. Dit komt door een gewijzigde behandeling van loonbelastingklanten met aftrekposten. Tot 1999 hield de werkgever – met toestemming van de belastinginspecteur – bij de inhouding van loonbelasting al rekening met aftrekposten van zijn werknemer. Vanaf 1999 houdt de werkgever loonbelasting in volgens de algemeen geldende tarieftabellen, maar kan de werknemer de te veel ingehouden loonbelasting bij de fiscus claimen via een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting. Zij brengt hierdoor per saldo niets meer op, terwijl de opbrengst van de loonbelasting hoger ligt nu werkgevers niet langer rekening (hoeven te) houden met aftrekposten.

¹⁴ Dit wordt toegelicht in het tweede deel van dit artikel.

Tabel 4. Belastingmix Nederland ^a

Type belasting	1975	1990	2003 ^b	Mutatie 1975-2003 ^c
Sociale premies	38,0	36,3	36,8	- 1,2
w.v. AOW en AWBZ	14,5	18,6	18,0	3,5
Omzetbelasting	14,7	16,4	19,4	4,7
Loonbelasting	19,7	21,8	16,1	- 3,6
Vennootschapsbelasting	3,2	7,7	7,5	4,3
Accijnzen	5,3	4,4	4,8	- 0,5
Milieuheffingen	0,1	1,5	3,2	3,1
Overdrachtsbelasting	0,1	0,7	1,9	1,8
Onroerendezaakbelastingen	0,1	1,3	1,8	1,7
Inkomstenbelasting	6,4	2,4	0,0	- 6,4
Overige belastingen	12,4	7,5	8,5	- 3,9
<i>Totaal</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	

a. Procentuele aandeel van de voornaamste belastingen in de totale opbrengst. Belastingen gerangschikt naar dalend aandeel in de mix in 2003.

b. Voorlopig cijfer.

c. In procentpunten.

Bron: Centraal Bureau voor de Statistiek (2004), tabel D 0.1 en D 0.5

Het tweede en laatste deel van dit artikel schenkt aandacht aan ontwikkelingen bij de afzonderlijke belastingen. Daarbij staan de inkomstenbelasting, de premies voor de volksverzekeringen en de vennootschapsbelasting centraal.

Literatuur

- Adema, W., F.A.G. den Butter, K.P. Goudswaard, en C.A. de Kam (2004), Sociale zekerheid, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 101-128
- Bos, F., R. Douven, en E. Mot (2004), *Vier toekomstscenario's voor overheid en zorg*, CPB-Document 72, Den Haag: Centraal Planbureau
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2004), *Nationale rekeningen 2003*, Voorburg/Heerlen: CBS
- Huizinga, F., en B. Smid (2004), *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, CPB Bijzondere Publicatie 55, Den Haag: Koninklijke De Swart/Centraal Planbureau
- OECD (1999), *Revenue Statistics 1965/1998*, Paris: OECD
- OECD (2004a), *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies No. 9, Paris: OECD
- OECD (2004b), *Revenue Statistics 1965-2003*, Paris: OECD
- Tweede Kamer (1975-1976), *Collectieve voorzieningen en werkgelegenheid. Nota over het te voeren beleid ter zake van de collectieve voorzieningen en de werkgelegenheid*, 13 951, nr. 2
- Tweede Kamer (1994-1995), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 1995)*, 23 900, nr. 1
- Tweede Kamer (2004-2005), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën (Miljoenennota 2005)*, 29 800, nr. 1



Conferenties

In deze rubriek komen verslagen, toespraken of papers van conferenties aan bod.

Netwerk van begrotingsdirecteuren van Centraal-, Oost- en Zuidoost-Europa

Eerste conferentie, 10 en 11 november 2004, Den Haag

D.J. Kraan*

Achtergrond en doel

Op 10 en 11 november 2004 vond in Den Haag de eerste conferentie plaats van het *Network of Senior Budget Officials of Central, Eastern and South Eastern European Countries*. Deze bijeenkomst werd georganiseerd als onderdeel van het begrotingsproject van de *OECD Working Party of Senior Budget Officials*. Dit project beoogt buiten het OECD-gebied regionale netwerken voor begrotingsdirecteuren op te zetten. Tot nu toe zijn er zulke netwerken opgericht in Azië (bijeenkomsten in 2001 en 2003) en in Zuid-Amerika (bijeenkomsten in 2003 en 2004). Centraal-, Oost- en Zuidoost-Europa is het derde regionale netwerk in dit programma. Inmiddels is er ook al een voorbereidende bijeenkomst geweest van een netwerk in Afrika en wordt er gewerkt aan een netwerk voor het Midden-Oosten.

Het doel van de regionale netwerken voor begrotingsexperts is hetzelfde als dat van de *OECD Working Party of Senior Budget Officials*: het stimuleren en onderhouden van een gemeenschappelijk leerproces door middel van de uitwisseling van informatie en van intercollegiale toetsing. De uitwisseling van informatie vindt plaats door vergelijkend onderzoek, waarvan de resultaten op een jaarlijkse conferentie worden besproken. Intercollegiale toetsing geschiedt vooral door middel van de zogeheten *Budget Reviews* (zie ook hieronder).

Deelnemers

De conferentie in Den Haag werd druk bezocht. Van de 25 landen in Centraal-, Oost- en Zuidoost-Europa waren er 24 vertegenwoordigd. Dat waren 9 van de 10 EU-toetredingslanden (Polen, Hongarije, de Republiek Tsjechië, de Republiek Slowakije, Letland, Estland, Litouwen, Cyprus en Slovenië), 4 (andere) landen uit het voormalige Joego-Slavië (Servië-Montenegro, Kroatië, Macedonië en Bosnië-Herzegovina), 7 landen uit het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (Rusland, Moldavië, Wit-Rusland, Oekraïne, Georgië, Armenië en Azerbeidjan) en Roemenië, Bulgarije, Albanië en Turkije. Daarnaast waren ook verschillende (andere) OECD-landen aanwezig: Frankrijk, Italië, Griekenland, Spanje, Duitsland, Zweden en Nederland. Ook de Wereldbank en het IMF zonden een delegatie.

* OECD en directeur Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën.

De conferentie werd voorgezeten door Richard Emery, adjunct-directeur van het Amerikaanse *Office of Management and Budget*. Hij is ook voorzitter van de *OECD Working Party of Senior Budget Officials*.

Budget Reviews

De procedure van *Budget Reviews* is ontwikkeld door de *OECD Working Party of Senior Budget Officials*, en beoogt een periodieke doorlichting van de begrotingsinstituties van een land door andere landen, ondersteund door het OECD-secretariaat. In het kader van de bijeenkomst in Den Haag werden Budget Reviews voorbereid voor Roemenië en Slovenië. De vertegenwoordigers van Duitsland en Bulgarije traden op als examinatoren van Slovenië, terwijl de vertegenwoordigers van Frankrijk en Litouwen dit deden voor Roemenië. De ontwerp-rapporten van het OECD-secretariaat werden door de vergadering ongewijzigd aangenomen.

Werkgroepen

Tijdens de conferentie in Den Haag werd een aanzienlijk deel van de tijd besteed aan bijeenkomsten van kleine werkgroepen. Er waren zittingen over financiële verslaggeving, kasbeheer, meerjarenramingen voor de uitgaven, agentschappen en programmabudgettering. Er werden presentaties gegeven door experts op deze gebieden, die deels afkomstig waren uit landen van de regio en deels uit (andere) OECD-landen. Uit de evaluatieformulieren die door de deelnemers achteraf werden ingevuld kwam naar voren dat de zittingen van de werkgroepen bijzonder nuttig werden gevonden. Omdat het om kleine groepen ging, was de mogelijkheid voor discussie hier veel groter dan in de plenaire zittingen.

Capaciteitsopbouw

De laatste middag van de conferentie was gewijd aan een panelbijeenkomst over de rol van capaciteitsopbouw bij begrotingshervormingen. Het onderzoeksbureau ECORYS had een document geschreven over dit thema, gebaseerd op veldonderzoek in de Republiek Tsjechië, Letland en Bulgarije. Een bewerking van dit document wordt elders in dit nummer gepubliceerd. De belangrijkste conclusie van deze studie is dat capaciteitsopbouw gebaseerd dient te zijn op inspanningen op drie niveau's van management: (1) wat betreft de politici en de top van het ambtelijke management is het noodzakelijk dat men zich tot de veranderingen verplicht en dat daarin ook leiderschap wordt getoond, (2) in het algemeen zal de organisatiestructuur moeten worden aangepast, bijvoorbeeld door het instellen van financiële directies bij ministeries, en (3) op het individuele vlak is vergroting van kennis en vaardigheden nodig, bijvoorbeeld door middel van training, seminars en intercollegiale toetsing.

Het panel bestond uit Bob Bonwitt (Sigma), Ahmet Kesik (Directeur-Generaal van de Begroting, Turkije), Barry Anderson (IMF), Milen Veltchev (minister van Financiën, Bulgarije) en Dusan Mramor (minister van Financiën, Slovenië), en werd voorgezeten door Steven van Eijck, voormalig staatssecretaris van Financiën, Nederland. Het panel besprak onder andere de toepassing van prestatiebeloning in transitielanden. Minister Veltchev zag daarvoor veel mogelijkheden, maar minister Mramor was skeptischer. Een ander onderwerp was de vraag of transitielanden zich eerst zouden moeten richten op het uniformeren van hun begroting, betere controle op de inputs en op begrotingsdiscipline, voordat zij beginnen aan hervormingen die nu in westerse OECD-landen worden geprobeerd, zoals invoering van het stelsel van baten en lasten of van prestatiebegroting. Het bevestigende antwoord op deze vraag werd door de panelleden breed ondersteund.

Toekomstig werkprogramma

In de laatste zitting van de conferentie werd het toekomstige werkprogramma van het Netwerk besproken. Voorshands zal de huidige werkwijze worden voortgezet, met een jaarlijkse conferentie waarin de nadruk ligt op de *Budget Reviews* en op discussie in kleine werkgroepen. Het OECD-secretariaat blijft het Netwerk ondersteunen, onder de voorwaarde dat de OECD-landen het Netwerk financieel willen blijven steunen. Slovenië bood aan om de conferentie van 2005 in Ljubljana te organiseren.

Evaluatie

Uit de evaluatieformulieren bleek dat alle deelnemers de conferentie interessant en nuttig vonden. Dat geldt in het bijzonder voor de *Budget Reviews* en voor de discussies in de werkgroepen. Bijna alle deelnemers wilden ook een voortzetting van het Netwerk met dezelfde groep landen. Vier deelnemers (uit drie landen) wilden verder gaan zonder de EU-lidstaten uit Centraal- en Oost-Europa. Vier deelnemers (uit vier landen) wilden verder gaan zonder de OECD-landen van Centraal- en Oost-Europa. Al met al wordt ervan uitgegaan dat de gedachte om het Netwerk voort te zetten met alle 25 landen uit de regio brede steun ondervindt.



Conferenties

In deze rubriek komen verslagen, toespraken of papers van conferenties aan bod.

Bouwstenen voor begrotingshervorming

G. Zalm*

Begrotingsbeleid heeft een directe en substantiële invloed op de welvaart van onze burgers. Zonder een gezond begrotingsbeleid is er geen duurzaam stelsel van sociale zekerheid, niet voldoende geld voor deugdelijk onderwijs en geen grondslag voor een bestendige economische groei. Daarom is de hervorming en de verbetering van nationale begrotingssystemen een van de beste doelen die een op maatschappelijke welvaart gerichte overheid kan nastreven.

Er is in de afgelopen jaren op het terrein van het begrotingsbeleid veel gebeurd. Vooral in de landen in Centraal-, Oost- en Zuidoost-Europa is er sinds de overgang van centraal geleide naar open markteconomieën veel veranderd. Er zijn grote inspanningen geleverd om begrotingssystemen aan deze nieuwe omgeving aan te passen. Sommige van deze landen moesten aan aanvullende eisen voldoen om in 2004 tot de Europese Unie te kunnen toetreden. De ingrijpende veranderingen boden de mogelijkheid om optimaal te profiteren van de meest recente innovaties op het gebied van begroten, en om de meest geavanceerde begrotingssystemen in te voeren. Dit is een aantrekkelijk vooruitzicht, maar er liggen op deze weg wel enkele valkuilen die ik zou willen aanstippen.

Zoals elk ander onderwerp waar de wetenschap de dagelijkse beleidsdiscussie raakt, is het debat over begrotingsbeleid sterk beïnvloed door trends en modekreten:

- “Het baten-lastenstelsel is goed, het kasstelsel is slecht”.
- “Begroten op inputs is verkeerd, op prestaties is beter, en op effecten is het beste”.
- “Richt je niet op kortetermijnoplossingen, maar gebruik begrotingen voor de middellange termijn”.
- “Schaf speciale begrotingsfondsen af en integreer alle uitgaven in één allesomvattend besluitvormingsproces”.
- “Introduceer strategische planning, programmabudgettering, agentschappen, een uitgavenkader voor de middellange termijn”, enzovoort.

Ik meen dat er veel wijsheid in deze zinsneden staat. Veel van deze adviezen zijn waardevolle ingrediënten van een gezond begrotingssysteem. Een kritische beoordeling van de voor- en nadelen van deze elementen en hun optimale ontwerp is daarom cruciaal. Voor een doeltreffende begrotingshervorming is echter meer nodig dan alleen gerichtheid op het eindresultaat. Een succesvolle verandering vereist ook aandacht voor het veranderingsproces zelf en voor de prioriteiten gedurende die verandering.

* Minister van Financiën. Bewerking van het openingswoord van de eerste conferentie van het *Network of Senior Budget Officials of Central, Eastern and South Eastern European Countries*, 10 en 11 november 2004, Den Haag.

Er zijn geen universeel geldende voorschriften beschikbaar voor een optimaal veranderingsproces. De timing en de volgorde van de noodzakelijke stappen hangt af van de budgettaire, politieke en administratieve omgeving, die natuurlijk van land tot land sterk verschillen. Er kunnen echter wel enkele bouwstenen voor een veranderingsproces worden onderscheiden.

In de eerste plaats is het absoluut noodzakelijk om de fundamentele eigenschappen van het begrotingssysteem op orde te hebben voordat een geavanceerd instrument wordt geïntroduceerd. Met die fundamentele bedoel ik punten als de gehanteerde begrotingsstelsels en -statistieken, de integriteit van de begrotings- en belastingdienst, de feitelijke controle door de vakdepartementen en het Ministerie van Financiën op de verplichtingen en de kasuitgaven, en de afschaffing van debudgettering. Dit soort zaken is van vitaal belang voor het goed functioneren van een begrotingssysteem. De inspanningen zouden eerst hierop dienen te worden gericht voordat veel energie wordt gestoken in de ontwikkeling van geperfectioneerder innovaties.

In de tweede plaats is de verbetering van de 'macro'-doelmatigheid van de begroting van belang. Hiermee bedoel ik onderwerpen als het optimale ontwerp van begrotingsnormen, het versterken van de positie van de minister van Financiën in het kabinet, het verbeteren van de ramingstechnieken (ook voor de langere termijn), het versterken van *checks and balances* in het begrotingsproces, en de introductie van een uitgavenkader voor de middellange termijn. Deze elementen dragen bij aan een duurzame ontwikkeling van de openbare financiën.

In de derde plaats speelt de verbetering van de 'micro'-doelmatigheid van de begroting een belangrijke rol. Daartoe behoort de overgang naar programmabudgettering en een grotere gerichtheid op begrotingen die zijn gebaseerd op prestaties en effecten (*output* en *outcome*), het gebruik van prestatie-indicatoren, een systematische evaluatie van overheidsprogramma's en het aanvaarden van het baten-lastenstelsel. Ook kan hierbij worden gedacht aan innovaties in de sfeer van het management, zoals de invoering van prestatiecontracten tussen de centrale overheid en agentschappen. Verder kan publiek-private samenwerking worden benut voor een verbetering van de micro-doelmatigheid van de overheidsuitgaven.

Ofschoon er geen kant en klaar recept is voor een succesvolle overgang, is het nuttig een onderscheid te maken tussen de bovengenoemde drie bouwstenen. Ten eerste dienen de zaken in de juiste volgorde te worden gedaan. Het introduceren van het baten-lastenstelsel voor de centrale overheid als de administratieve capaciteit nog tekort schiet en als de controle op de uitgaven nog zwak is, zou geen stap vooruit zijn. Het stelsel van baten en lasten kan de doelmatigheid inderdaad vergroten, omdat het betere informatie oplevert over het feitelijk gebruik van productiefactoren. Het is voor de ministeries echter moeilijk te implementeren en voor politici moeilijk te begrijpen, en het bevat zodoende een budgettair risico als de uitgavenbeheersing niet strak is geregeld. Hetzelfde geldt wanneer begrotingen primair zijn gebaseerd op prestaties en effecten, en er geen begrotingsnormen zijn en de positie van de minister van Financiën relatief zwak is.

Een tweede reden waarom het nuttig is om onderscheid te maken tussen de drie bouwstenen is de noodzaak van concentratie op de prioriteiten. Met al die veelbelovende innovaties voorhanden is het verleidelijk te veel hooi op de vork te nemen. Om overbelasting van het Ministerie van Financiën en van de vakdepartementen te voorkomen dienen de verschillende invoeringstrajecten goed te worden gefaseerd. Het is van groot belang dat de relevante ministeries kunnen beschikken over voldoende financiële staf voordat geavanceerde en ingewikkelde begrotingsinstrumenten worden ingevoerd. Zolang deze capaciteit niet is verzekerd zou ik adviseren om zich te richten op de *basics* en om te investeren in menskracht. Dit voorkomt het risico van grote budgettaire onrust of van een

proces dat aan goede bedoelingen ten onder gaat en dat behalve algemene teleurstelling geen wezenlijke effecten oplevert.

Bovenstaande opmerkingen hebben niet de bedoeling het enthousiasme voor begrotingshervormingen te temperen. Ik ben integendeel onder de indruk van de veranderingen die in transitielanden hebben plaatsgevonden en die daar op dit moment nog plaatsvinden. Het aanpassen van systemen van begroting en financieel management is echter een ingewikkeld proces. Om aan deze moeilijkheden het hoofd te kunnen bieden is het noodzakelijk dat investeringen in menselijk kapitaal zijn toegesneden op de vragen die uit het veranderingsproces voortkomen. Dat is in elk geval mijn ervaring in Nederland. Die ervaring is ook dat het van vitaal belang is om te leren van lessen uit het verleden en van ervaringen in andere landen.

Conferenties

In deze rubriek komen verslagen, toespraken of papers van conferenties aan bod.

Begrotingshervorming in transitielanden: de rol van capaciteitsopbouw

J.W. Zevenbergen*

Samenvatting

Dit artikel gaat in op de rol die capaciteitsopbouw speelt in de begrotingshervorming in transitielanden. Aan de hand van ervaringen in Tsjechië, Letland en Bulgarije wordt gezien hoe capaciteitsopbouw de veranderingen heeft beïnvloed, en hoe capaciteitsopbouw het best kan worden georganiseerd. Er worden enkele lessen uit de praktijk in deze landen getrokken. De belangrijkste voorwaarden voor succes zijn dat het politieke en het ambtelijke topmanagement zich aan begrotingshervormingen verplichten, dat er organisationele veranderingen plaatsvinden en dat op het individuele ambtelijke niveau in kennis en vaardigheden wordt geïnvesteerd.

Trefwoorden

begrotingshervorming, capaciteitsopbouw, transitielanden

1 Inleiding

Veel Europese transitielanden¹ hebben in de afgelopen jaren ingrijpende veranderingen aangebracht in hun overheidsbegroting, zowel wat betreft het begrotingssysteem als het begrotingsproces. Deze hervormingen zijn door drie belangrijke factoren bevorderd. In de eerste plaats heeft de overgang van centrale planning naar markteconomie deze landen aangespoord tot een fundamentele herziening van het begrotingssysteem. De belangrijkste uitdaging lag hier in de aanpassing van het begrotingsproces van een in wezen puur boekhoudkundig stelsel tot een echt instrument van begrotingsmanagement. Ten tweede zijn veel van deze transitielanden inmiddels tot de Europese Unie (EU) toegetreden, of gaan ze dat binnenkort doen. Het vooruitzicht van toetreding tot de EU en de daarmee gepaard gaande aanvaarding en invoering van het *acquis communautaire* hebben in toenemende mate het monetaire en het begrotingsbeleid van deze landen gevormd. In de derde plaats kwam een prikkel tot begrotingshervorming voort uit de lessen van OECD-landen, die

* ECORYS-NEI, Rotterdam. Dit artikel is een bewerking van de paper "Budgetary Reforms in Transition Countries: The Role of Capacity Building" ten behoeve van de *OECD-Meeting of the Network of Senior Budget Officials of Central, Eastern and South Eastern European Countries*, 10-11 november 2004, Den Haag. Deze paper is gebaseerd op een onderzoek dat is uitgevoerd door J.W. Zevenbergen, A.G.M. ten Have, F.L. Philipsen en mw. I. Rothmann, allen werkzaam bij ECORYS-NEI.

¹ Landen in Centraal-, Oost- en Zuidoost-Europa.

een betere uitgavenbeheersing bereikten als gevolg van bezuinigingen en verbeteringen in de besluitvorming over de uitgaven en in de prestaties van de publieke sector.

Het proces van begrotingshervorming in transitielanden draait om drie algemeen aanvaarde doelstellingen van gezond financieel management:

1. Het bereiken van *begrotingsdiscipline*: een effectieve beheersing van begrotingstotalen door het invoeren van plafonds voor zowel het totaal van de uitgaven als voor afzonderlijke groepen uitgaven. Een effectief begrotingssysteem houdt de begrotingstotalen in de hand op basis van expliciete en daadwerkelijk nageleefde beslissingen. Begrotingstotalen behoren niet slechts de vraag naar uitgaven te volgen.
2. Het mogelijk maken van strategische prioriteitenstelling en van het herschikken van uitgaven, ofwel *allocatieve doelmatigheid*. Dit is het vermogen om binnen de grenzen van de begroting prioriteiten te stellen en om middelen te verdelen op basis van de voorkeuren van de overheid en van de effectiviteit van de uitgavenprogramma's. Het gaat om het verschuiven van middelen van oude naar nieuwe prioriteiten in overeenstemming met de doelstellingen van de overheid, en van middelen van minder naar meer effectieve programma's.
3. Het verbeteren van de prestaties van de overheid: *operationele doelmatigheid*. Dit is het invoeren van programma's en het leveren van diensten tegen minimale kosten.

Voor een succesvolle en duurzame invoering van begrotingshervormingen dienen de instituties die in het begrotingsproces een belangrijke rol spelen te worden versterkt. De hervormingen vereisen niet alleen andere regels en procedures, maar ook een verandering in het gedrag van ambtenaren en vaak ook de ontwikkeling van nieuwe vaardigheden. Daarom is de ontwikkeling van kennis een cruciaal element in de begrotingshervorming in transitielanden. Er dient voldoende aandacht te worden gegeven aan de kennis en vaardigheden van ambtenaren, om de nieuwe regels, procedures en methoden ook in de praktijk te kunnen laten werken. In navolging van het *United Nations Development Programme* (UNDP) definieer ik capaciteitsopbouw als het proces waardoor individuen, organisaties, instituties en samenlevingen (individueel en collectief) vaardigheden ontwikkelen waarmee zij functies kunnen uitoefenen, problemen kunnen oplossen en doelstellingen kunnen formuleren en bereiken.

Dit artikel is gebaseerd op de recente literatuur met betrekking tot begrotingshervorming in transitielanden en capaciteitsopbouw, en op drie studiebezoeken aan de Republiek Tsjechië, Letland en Bulgarije. Het beschrijft de ervaringen in deze landen met capaciteitsopbouw, en het formuleert lessen die uit de praktijk kunnen worden getrokken. De twee vragen die in dit artikel worden beantwoord zijn:

1. Welke rol heeft capaciteitsopbouw gespeeld bij het invoeren van begrotingshervormingen in transitielanden?
2. Hoe kan capaciteitsopbouw op de meest effectieve manier worden georganiseerd zodat deze kan bijdragen aan een succesvolle en duurzame invoering van begrotingshervormingen?

2 Capaciteitsopbouw en begrotingshervorming

In Tsjechië, Letland en Bulgarije lag de nadruk in de begrotingshervormingen aanvankelijk op de eerstgenoemde doelstelling van uitgavenbeheersing: het bereiken van begrotingsdiscipline. Het begrotingssysteem in Letland is sterk beïnvloed door het akkoord met het IMF om de begrotingsdiscipline te handhaven. Deze doelstelling heeft brede politieke steun gekregen van alle achtereenvolgende regeringen, ongeacht hun samenstelling. Als gevolg van Letlands restrictieve begro-

tingsbeleid is de overheidsschuld erg laag; deze is zelfs een van de laagste onder de nieuwe EU-lidstaten. Bulgarije heeft begrotingsdiscipline bereikt door de bijzondere maatregel van een *Currency Board Arrangement* (CBA), die nog steeds als een sterke beveiliging werkt. De CBA is in Bulgarije buitengewoon nuttig en nodig geweest voor het bereiken en het bewaren van begrotingsdiscipline. Ook in de Tsjechische Republiek ligt de prioriteit in de begrotingshervormingen bij het bereiken van begrotingsdiscipline. In de pensioensector en in de gezondheidszorg moeten ingrijpende maatregelen worden uitgevoerd om het begrotingstekort te reduceren. Om de budgettaire doelstellingen te kunnen bereiken worden de maatregelen vorm gegeven in een bindend raamwerk voor de middellange termijn, met uitgavenplafonds die voor een periode van drie jaren gelden.

Belangrijke aspecten van capaciteitsopbouw in Tsjechië, Letland en Bulgarije die hebben bijgedragen aan het bereiken en bewaren van begrotingsdiscipline waren:

- Macro-economische en budgettaire ramingen, teneinde de begroting te kunnen baseren op realistische macro-economische uitgangspunten. Er werden bijvoorbeeld maatregelen ten aanzien van capaciteitsopbouw genomen bij de directie Economische Analyse en Begrotingsbeleid van het Letse Ministerie van Financiën. Er werden trainingen in het buitenland gevolgd, buitenlandse experts ontwikkelden in nauwe samenwerking met de departementale staf nieuwe modellen en er werd met het Duitse Ministerie van Financiën een *twinning project* uitgevoerd.
- Schatkistbeheer, om tijdens de begrotingsuitvoering het *cash management* te kunnen beheersen. Capaciteitsopbouw op het organisatorische vlak betekende in Letland bijvoorbeeld het opzetten van een andere organisatiestructuur voor de *Treasury*, met een heldere en voor de *Treasury* traditionele functiescheiding tussen de *front office* (verantwoordelijk voor buitenlandse en binnenlandse financiële middelen en voor de uitvoering van de begroting), de *middle office* (belast met het risicomanagement en met de boekhouding), en de *back office* (verantwoordelijk voor de ondersteunende taken).
- Financieel beheer en interne controle, om ervoor te zorgen dat de begroting niet wordt overschreden. Zo wordt in Tsjechië een EU PHARE *twinning project* uitgevoerd voor de ontwikkeling van financieel beheer en interne controle volgens EU-verordeningen. Dit omvat onder andere management- en beheersingssystemen voor het dagelijkse financiële beheer, systeemverificatie (interne audits) en verificatie van de uitgaven (het toetsen van uitgaven op basis van risico-analyse).
- Externe controle om te komen tot een goed functionerende, onafhankelijke Rekenkamer die de overheidsuitgaven kritisch tegen het licht houdt. Zo heeft de nationale Rekenkamer van Bulgarije een omvangrijke uitbreiding van zijn capaciteit ondergaan, heeft deze verschillende *twinning-relaties* gehad met de nationale rekenkamers van diverse EU-landen om zodoende te leren over nieuwe controle-instrumenten. Verder heeft de Bulgaarse Rekenkamer zijn eigen systeem ontwikkeld voor het trainen van docenten om aan de grote vraag naar capaciteitsopbouw te kunnen voldoen.

In Tsjechië, Letland en Bulgarije zijn verdere verbeteringen nodig om aan de tweede en derde doelstelling van financieel management (allocatieve en operationele doelmatigheid) te kunnen voldoen. Juist in transitielanden is capaciteitsopbouw van cruciaal belang voor het verbeteren van de allocatieve en de operationele doelmatigheid. Een belangrijk punt in dit verband is de introductie van programmabudgettering, ter verbetering van de relatie tussen het beleid en de begroting. Programmabudgettering kan worden omschreven als een (her)indeling van de uitgaven naar beleidsterreinen, waarbij wordt gerapporteerd op basis van behaalde resultaten. Capaciteitsopbouw is hierbij niet alleen nodig voor het Ministerie van Financiën, maar ook voor programmamanagers en de

financiële staf van *spending departments*. Zij dienen hun werkwijze aan te passen en, wellicht nog moeilijker, een resultaatgerichte houding te krijgen ten aanzien van de overheidsuitgaven.

Letland begon in de jaren negentig met een programmabegroting, echter zonder de gevolgen van zo'n ingrijpende hervorming goed te overzien. Het gevolg daarvan was dat anno 2002 de programmastructuur van de begroting alleen nog in naam bestond en dat men allerwege van mening was dat verbeteringen noodzakelijk waren. Er diende een hechtere relatie te komen tussen beleid en begroting, terwijl tevens het management van beleidsprogramma's verbeterd moest worden. Het verbeteren van de programmabegroting werd aangepakt door een verscherping van de richtlijnen voor prestatiemeting en door de invoering van strategische planning, waardoor de relatie met het beleid werd versterkt.

In Bulgarije heeft de introductie van programmabudgettering tot nu toe een geleidelijk karakter gehad. In 2000 werd met externe ondersteuning gestart met een experiment om voor het Ministerie van Milieu een programmabegroting op te zetten. Op basis van deze eerste ervaringen werd besloten om programmabudgettering als begrotingssysteem voor de gehele overheid in te voeren. In de afgelopen jaren is veel tijd en energie gestoken in de verbetering van de methodiek voor het formuleren van doelstellingen en programma's. In de loop van dit proces werden nog twee ministeries aangewezen als *pilot*. De planning is dat de nieuwe methodiek in 2006 afgerond zal zijn. Tot nu toe heeft de opzet van de methodiek vooral wat betreft de voorbereiding van de begroting veel aandacht gekregen. De uitdaging op dit moment is om daar ook de administratie (uitvoering) en de verslaggeving aan toe te voegen.

Ook in Tsjechië hebben allocatieve en operationele doelmatigheid in de afgelopen jaren toenemende aandacht gekregen. De overheid heeft de eerste stappen op weg naar programmabudgettering in 2001 gezet, toen een programmaclassificatie voor de kapitaaluitgaven werd ingevoerd. In 2003 werd het mogelijk (nog niet verplicht) om alle uitgaven op programmabasis in de begroting op te nemen. De ministeries wordt gevraagd hun budgetten te relateren aan programma's. Als gevolg daarvan doen zij nu meer moeite om na te denken over doelstellingen, activiteiten, doelmatigheid en doeltreffendheid van hun begrotingsvoorstellen. De invoering van programmabudgettering verkeert in Tsjechië echter nog steeds in het beginstadium. Er is tijd nodig om de toepassing echt succesvol te maken.

3 Organisatie van de capaciteitsopbouw

3.1 Topmanagement

Het is noodzakelijk dat het topmanagement zich aan capaciteitsopbouw verplicht en dat het hierin leiderschap toont. Voor zover het hierbij gaat om begrotingshervormingen vervult het Ministerie van Financiën, en in het bijzonder de begrotingsdirectie, een spilfunctie in het veranderingsproces. Dit onderdeel moet de noodzaak van hervorming inzien, de hervorming ontwerpen, en deze bewaken en implementeren. In Bulgarije heeft het Ministerie van Financiën grote bevoegdheden om te beslissen over budgettaire kwesties en over de verdeling van budgetten. Het is bijvoorbeeld de enige die de complete begroting in het parlement presenteert en verdedigt. Het heeft tot nu toe ook de bevoegdheid om te beslissen over uitgaven gedurende de uitvoering van de begroting zonder de noodzaak van voorafgaande toestemming door het parlement.

In de afgelopen tien jaar zijn de hervormingen in en door het Bulgaarse Ministerie van Financiën verstrekkend en divers van aard geweest. Andere organisaties kunnen echter ook een leidende rol spelen. Zo zijn in Letland hervormingen in de sfeer van de planning en de voorbereiding van de

begroting in eerste aanleg aangestuurd door een nieuw departement, namelijk de *State Chancellery*. Dit is een ministerie voor de coördinatie van het beleid, dat in de herfst van 2000 is opgericht als reactie op een invloedrijk rapport over de hervorming van het openbaar bestuur. Dit Ministerie van Beleidscoördinatie is formeel verantwoordelijk voor het proces van prioriteitenstelling van de overheid en voor de coördinatie van alle zaken die door het kabinet moeten worden besloten.

3.2 De organisatie

Capaciteitsopbouw vereist ook organisatorische veranderingen. Op het organisatorische niveau dient de aandacht gericht te zijn op de structuur van de organisatie, de processen, de middelen en de managementstijlen die invloed uitoefenen op de wijze waarop individuele talenten en vaardigheden worden gebruikt om taken uit te voeren. Het gaat zowel om de structuur en de cultuur van de organisatie als om de instrumenten die managers ten dienste staan om hun werkzaamheden te doen.

Voor het implementeren van budgettaire hervormingen kunnen veranderingen in de organisatiestructuur belangrijk zijn. In Tsjechië is een reorganisatie van het Ministerie van Financiën noodzakelijk om coördinatieproblemen op te lossen die thans tussen de verschillende departementen bestaan. Er zal een organisatie-onderzoek worden uitgevoerd om te bezien hoe het ministerie kan worden gereorganiseerd en hoe de staf kan worden gereduceerd. Herstructurering van een organisatie lost echter niet automatisch alle problemen op, en kan ook nieuwe problemen oproepen. In Bulgarije werd het Ministerie van Financiën gereorganiseerd om een nieuwe rol voor het ministerie en een langere-termijnbenadering van begroten mogelijk te maken, maar is er nog steeds een gebrek aan horizontale coördinatiestructuren.

Een andere belangrijke factor bij capaciteitsopbouw is de cultuur van organisaties. Bovendien kan de cultuur van een samenleving zelf een rol spelen bij het invoeren van begrotingshervormingen. Het kan nodig zijn om de cultuur van een organisatie te veranderen, bijvoorbeeld om een open cultuur te scheppen waarin professionals worden gestimuleerd over zaken met hun superieuren te discussiëren en waarin zij zelf initiatieven nemen. Veel ambtenaren van ministeries in transitielanden hebben een groot deel van hun werkzame leven doorgebracht in een omgeving waarin alles draaide om het verkrijgen van toestemming en waarin er weinig nadruk lag op presteren. Met een begroting die was gericht op inputs en op gedetailleerde contole op afzonderlijke uitgaven lag de nadruk op het verkrijgen van toestemming voor het doen van uitgaven en op het volledig binnen het begrotingsjaar uitputten van het gevoteerde bedrag. Ambtenaren zien zichzelf vaak als beheerders, die beperkte bedragen verdelen om de basisvoorzieningen draaiende te houden. In een nieuw begrotingssysteem waarin financiële autonomie wordt overgedragen aan de uitvoerende instellingen is de staf niet langer beheerder, maar dient deze grotere verantwoordelijkheden te dragen.

Andere belangrijke punten waarnaar dient te worden gekeken zijn onder andere de verantwoordelijkheden die worden gegeven aan de verschillende organisaties op verschillende niveau's, en de instrumenten van managers om hun taken succesvol te kunnen uitvoeren. Vaak moeten informatiesystemen worden ontwikkeld om aan de nieuwe informatiebehoeften van het budgettaire management te kunnen voldoen. De systemen van het Letse Ministerie van Financiën werden als *ad hoc* beschouwd, en dreigden de veranderingen in het begrotingssysteem niet te kunnen bijhouden. Er is veel moeite gedaan om dit op te lossen, maar de ontwikkeling van de benodigde informatietechnologie werd moeilijk gevonden. In Bulgarije verliep de ontwikkeling van een financieel management-informatiesysteem eveneens moeizaam. De voorbereidingen daarvan begonnen al in 1998, maar een complete toepassing in alle ministeries is er nog steeds niet. Het wordt beschouwd als een van de

'hoofdpijnpunten' van de begrotingshervormingen in Bulgarije. Zowel het systeem als het proces van invoering zijn op dit moment onderwerp van heroverweging bij het Ministerie van Financiën.

3.3 Het individuele niveau

Capaciteitsopbouw op het individuele niveau heeft te maken met werving, training, benutting en het vasthouden van talent, zowel op niveau van het management als dat van de beleidsmedewerkers. Individuele capaciteiten, zoals de kennis en de vaardigheden om nieuwe functies uit te voeren, kunnen door training worden verworven. In Tsjechië zijn voor officials verschillende opleidingsprogramma's over uitgavenbeheersing georganiseerd. De training van zowel de ambtenaren van het Ministerie van Financiën als die van de *spending departments* bleek van groot belang te zijn. De deelnemers hebben hun vaardigheden om de begroting te analyseren en om begrotingsvoorstellen te beoordelen sterk verbeterd. De docenten combineerden presentaties met discussie, *case studies* en simulaties. De deelnemers werkten in groepen aan het uitvoeren van analyses, oplossingen voor praktische problemen en aan de presentatie van de resultaten. Voor de hogere ambtenaren van de centrale overheid werden aparte seminars georganiseerd om een discussie van de grond te krijgen over de noodzaak van verdere begrotingshervormingen en van de richting waarin die hervormingen zouden moeten gaan.

Een belangrijk initiatief in het kader van de capaciteitsopbouw in Bulgarije was de oprichting van de School voor Openbare Financiën van het Ministerie van Financiën. Deze school heeft de bedoeling een praktisch instrument te zijn, gericht op de behoeften van het openbaar bestuur. De opleiding dient tevens dienstbaar te zijn aan de harmonisatie van de begrotingsregels en -procedures overeenkomstig de EU-vereisten. De School voor Openbare Financiën steekt veel energie in het vaststellen van de opleidingsvereisten voor de verschillende doelgroepen, het ontwikkelen van opleidingsprogramma's en het geven van cursussen en seminars. De school maakt gebruik van de staf van het Ministerie van Financiën en hanteert het principe 'mensen uit de praktijk leiden mensen uit de praktijk op'. Er wordt ook gebruik gemaakt van kennis en ervaring van internationale deskundigen, terwijl diverse relaties werden gelegd met andere instituten, waaronder de Nederlandse Rijksacademie voor Financiën en Economie en het *Centre of Excellence on Public Finance* uit Slovenië.

Behalve opleidingen zijn er in de transitielanden diverse andere instrumenten gebruikt om de vaardigheden van ambtenaren te ontwikkelen. Er zijn veel *twinning projects* met financiële steun van de EU uitgevoerd. Deze werden erg nuttig gevonden, omdat de organisaties in deze projecten veel konden leren van hun evenknieën in andere landen. Studiereizen bleken ook van belang te zijn, wanneer daar het werken in een 'gewone' baan bij hoorde. Verder waren workshops waarin praktijk-situaties werden gesimuleerd erg effectief.

Opleiding kan worden gezien als een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde voor capaciteitsopbouw in overheidsorganisaties. Het is belangrijk dat opgeleide medewerkers hun nieuwe kennis en vaardigheden als zij teruggaan naar hun dagelijkse werk ook echt in praktijk kunnen brengen. Er moeten nieuwe functies worden gecreëerd en vaardigheden dienen te worden ontwikkeld om de vereisten voor die nieuwe functies vast te stellen. Welke kwaliteiten moeten mensen hebben om in hun nieuwe rollen en verantwoordelijkheden succesvol te kunnen presteren? Hoe goed kunnen posities en verantwoordelijkheden worden afgestemd op de vaardigheden die mensen hebben, en hoe kan het beste gebruik worden gemaakt van de talenten die in organisaties aanwezig zijn? In Bulgarije was een belangrijke verbetering in dit opzicht de versterking van de rol van *human resources* in de organisatie en in de interne structuren, evenals het explicieter maken van verantwoordelijkheden in taakomschrijvingen voor divisies en stafleden. De bestaande *Human*

Resources Divisie werd omgevormd tot een Directoraat en kreeg additionele staf. Het nieuwe Directoraat kon zijn vroegere administratieve rol ingrijpend veranderen en verleent nu proactief diensten, bijvoorbeeld op de terreinen van prestatie management, beloning, en training en ontwikkeling.

Er dient ook aandacht te worden gegeven aan andere elementen van *human resource management*, zoals het aantrekken van gekwalificeerde staf, het ontwikkelen van beloningssystemen en het geven van carrière mogelijkheden om te voorkomen dat goede mensen de organisatie verlaten. Omdat de salarissen in het openbaar bestuur van transitielanden ten opzichte van de private sector laag zijn, is het aantrekken van gekwalificeerde staf daar allerwege een knelpunt voor de kennisontwikkeling. Er zijn echter grote verschillen met betrekking tot de aantrekkelijkheid van de banen. In het algemeen heeft het Ministerie van Financiën minder moeite met het aantrekken van goed en gemotiveerd personeel dan de meeste andere ministeries. Dat geldt vooral voor de onderdelen die werkrelaties hebben met internationale organisaties zoals de EU, het IMF en de OECD.

Een ander probleem is het vasthouden van goed personeel. Zo worden de beste mensen op dit moment door de EU geworven om in Brussel te komen werken. Er zijn echter gunstige verwachtingen. Bij het Ministerie van Financiën van Letland bijvoorbeeld is het verloop van de staf tot nu toe vrij beperkt geweest. Dit kan te maken hebben met een ruimdenkend hoger management dat in staat is om veranderingen door te voeren en mensen te motiveren, en dat opleidingen aanbiedt en zelfs studie in het buitenland mogelijk maakt.

3.4 Technische ondersteuning

Technische ondersteuning is een belangrijke factor geweest bij het versterken van budgettaire instituties in transitielanden. In het begin van de jaren negentig was hierin met name de invloed van het IMF en de Wereldbank sterk. Later verschoof de aandacht naar steun vanuit de EU. De toetredingseisen van de EU hebben in belangrijke mate bijgedragen aan de implementatie van hervormingen in de Republiek Tsjechië, Letland en Bulgarije. Bovendien lijkt het erop dat de uitwisseling van ideeën met collega's in internationale bijeenkomsten en het lezen van internationale literatuur van doorslaggevend belang is geweest voor de richting waarin veranderingen gingen. De uitwisseling van ideeën heeft duidelijk bijgedragen aan de harmonisatie van het uitgavenmanagement met de internationale standaarden.

4 Conclusies

De eerste vraag die in dit artikel aan de orde kwam was die naar de rol van capaciteitsopbouw bij de invoering van begrotingshervormingen in transitielanden. Op basis van de ervaringen in Tsjechië, Letland en Bulgarije kan worden geconcludeerd dat capaciteitsopbouw van doorslaggevend belang is voor het bereiken van de drie doelstellingen van gezond financieel management: begrotingsdiscipline, en allocatieve en operationele doelmatigheid. Er zijn grote verschillen in omvang, focus, aanpak en methoden van capaciteitsopbouw te zien, maar de algemene indruk is dat deze van enorme betekenis zijn geweest voor de verbeteringen in het uitgavenbeheer in de onderzochte landen. Capaciteitsopbouw is relevant in alle fasen van de begrotingscyclus: voorbereiding, uitvoering, verslaggeving en controle. De aandacht zou niet alleen dienen te worden gegeven aan het Ministerie van Financiën. Andere deelnemers aan het begrotingsproces zijn ook van belang, bijvoorbeeld door het versterken van de capaciteiten van financieel management van andere departementen, het verbeteren van de mogelijkheden van de nationale rekenkamers om het uitgavengedrag kritisch te kunnen beoordelen, en door parlementsleden de begrotingsdocumenten en de financiële verslaggeving beter te kunnen laten begrijpen en te evalueren.

De tweede vraag van dit artikel was hoe capaciteitsopbouw het meest effectief kan worden georganiseerd om bij te dragen aan een succesvolle en duurzame implementatie van begrotingshervormingen, gebaseerd op de ervaringen in Tsjechië, Letland en Bulgarije. In deze landen vond capaciteitsopbouw plaats op elk van de drie niveau's (dat van het topmanagement, van de organisatie en van het individu). Er bleken wel verschillen in de nadruk die werd gelegd op elk van deze niveau's, alsmede in de benaderingen en de methoden die werden gehanteerd. Om knelpunten in de capaciteitsopbouw in transitielanden aan te pakken is een allesomvattende benadering nodig. Het is van belang dat activiteiten in het kader van capaciteitsopbouw op elk van de drie niveau's plaatsvinden. Het topmanagement dient zich aan capaciteitsopbouw te verplichten en hierin leiderschap te tonen, verbeteringen op het niveau van de organisatie zijn nodig, evenals een beter gebruik van de capaciteiten op het individuele vlak.

Meer in het bijzonder kunnen uit de ervaringen in de onderzochte transitielanden de volgende lessen worden geleerd:

- Het is belangrijk om eerst een strategie te hebben voor begrotingshervormingen om de capaciteitsopbouw in goede banen te leiden. Dit maakt ook het managen van de activiteiten van donorlanden beter mogelijk, waardoor een effectief gebruik van de ingezette middelen dichterbij komt.
- Voor het ontwikkelen van een samenhangende benadering van begrotingshervorming en capaciteitsopbouw is het nodig overeenstemming tussen de belangrijke spelers te hebben over de te volgen agenda, in plaats van met verschillende plannen te werken. Er dienen vooral voldoende veranderingsmanagers te zijn om het proces op snelheid te houden.
- Voor het behoud van die snelheid is het noodzakelijk om een kritische massa van lijnministeries in het proces te betrekken. Met name organisaties die de veranderingen weerstaan moeten worden aangemoedigd om het nut ervan in te zien en deze te beschouwen als een kans in plaats van als een centraal opgelegde last of als een manier om bezuinigingen op te leggen.
- Betere manieren van communicatie tussen alle betrokken instellingen, zowel formeel als informeel, zouden meer aandacht dienen te krijgen. De meeste technische ondersteuning en andere vormen van capaciteitsopbouw zijn gericht op slechts één instelling.
- Ten slotte is het voor transitielanden van belang om hun eigen instituties op te bouwen en niet alles uit het buitenland automatisch te kopiëren. Men dient te beseffen dat begrotingshervorming een proces is dat tijd kost. Kijk eerst naar de gevolgen van veranderingen, omdat deze een negatieve invloed op andere dingen kunnen uitoefenen. De uitdaging is hoe een nieuw systeem te ontwikkelen zonder de goede eigenschappen van het oude meteen kwijt te raken.

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

- B. Brys, *Tax Arbitrage in the Netherlands. Evaluation of the Capital Income Tax Reform of January 1, 2001*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2005
- Pedro Cardoso, *The Future of Old-age Pensions: Its Explosion and Implosion*, Tinbergen Institute Dissertation Series No. 346, Amsterdam: Thela Thesis, december 2004
- K.P. Goudswaard, C.L.J. Caminada en H. Vording, *Naar een transparanter loonstrookje?*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers, 2004, 113 pp.
- K. Staal, *Voting, Public Goods, and Violence*, proefschrift Erasmus Universiteit Rotterdam, Rotterdam, 2005

Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

- Samen slimmer in ketens. Competenties in Supply chain management als concurrentiefactor voor Nederlandse bedrijven*, Advies 60, december 2004

Algemene Rekenkamer

- Bemiddeling en reïntegratie werklozen*, rapport, november 2004
- Opvang zwervingjongeren 2004*, rapport, december 2004

CentER for Economic Research

- R. Lalive, J.C. van Ours and J. Zweimüller, *How Changes in Financial Incentives Affect the Duration of Unemployment*, Discussion Paper 2004-86, september 2004
- J. Boone and J.C. van Ours, *Effective Active Labor Market Policies*, Discussion Paper 2004-87, september 2004
- B.J. Heijdra and J.E. Ligthart, *Labor Tax Reform and Equilibrium Unemployment: A Search and Matching*

Approach, Discussion Paper 2004-89, september 2004

- B.J. Heijdra and J.E. Ligthart, *The Macroeconomic Dynamics of Demographic Shocks*, Discussion Paper 2004-90, september 2004
- D.T. Haile and A.C. Meijdam, *Inequality, Redistribution and Growth*, Discussion Paper 2004-94, oktober 2004
- J.E. Ligthart, *Consumption Taxation in a Digital World: A Primer*, Discussion Paper 2004-102, september 2004
- M. Keen and J.E. Ligthart, *Information Sharing and International Taxation*, Discussion Paper 2004-117, november 2004

Centraal Planbureau (CPB)

- Free Huizinga en Bert Smid, *Vier vergezichten op Nederland. Productie, arbeid en sectorstructuur in vier scenario's tot 2040*, Bijzondere Publicatie 55, november 2004
- Henk Kox, Arjan Lejour and Raymond Montizaan, *The Free Movement of Services Within the EU*, Document 69, oktober 2004
- Kok Burger, Alex Hoen, Richard Venniker en Dinand Webbink, *Een Open Bestel in het middelbaar beroeps- onderwijs en het hoger onderwijs*, Document 70, december 2004
- Hans Roodenburg en Daniël van Vuuren, *Arbeidsaanbod in de lange-termijnsenario's voor Nederland*, Document 71, november 2004
- Frits Bos, Rudy Douven en Esther Mot, *Vier toekomst- scenario's voor overheid en zorg*, Document 72, november 2004
- Better Safe than Sorry? Reliability Policy in Network Industries*, Document 73, december 2004
- Marieke Rensman, *Eenheid of verscheidenheid in onderzoeksagenda's? Over de bèta-gerichte R&D-specialisa-*

tiëpatronen van wetenschap en bedrijven in Nederland, Document 74, december 2004

Henri L.F. de Groot, Richard Nahuis and Paul J.G. Tang, *Is the American Model Miss World? Choosing Between the Anglo-Saxon Model and a European-style Alternative*, Discussion Paper 40, november 2004

Rob Euwals, Daniël van Vuuren en Ronald Wolthoff, *Prepensioen en arbeidsparticipatie ouderen*, Memorandum 101, november 2004

D.P. Broer, B. Smid en F.A.M. van Erp, *Economische effecten Vpb-pakket*, Memorandum 103, november 2004

Douwe Kingma and Wim Suyker, *FAQs about Oil and the World Economy*, Memorandum 104, december 2004

A. Kuyvenhoven en H.J.J. Stolwijk, *Ontwikkelingslanden en het EU-landbouw- en voedselbeleid*, Memorandum 105, december 2004

B. Kuipers et al., *Collectieve sector in SAFE*, Memorandum 106, december 2004

Effecten wetsvoorstel VUT/prepensioen/levensloop, Notitie 67, november 2004

Second opinion Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG, Notitie 68, november 2004

Validatie ABF-berekeningen nieuw huurbeleid, Notitie 69, november 2004

Vooruitzichten voor spoorvervoer over de Betuweroute, Notitie 70, december 2004

Kaderrichtlijn Water: enige aandachtspunten, Notitie 71, december 2004

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

C. Hoebe en E. Gerritsen, *Gevolgen invoering waterketentarief voor de lastenontwikkeling van huishoudens*, Rapport 04-5, oktober 2004

De Nederlandsche Bank (DNB)

Massimo Giulidori, *Monetary Policy Shocks and the Role of House Prices Across European Countries*, Working Paper 15, november 2004

Wilko Bolt and Alexander Tieman, *A Note on Social Welfare Cost Recovery in Two-Sided Markets*, Working Paper 24, december 2004

Ministerie van Economische Zaken

Rechtszekerheid als publiek belang. Over de notaris, zijn domein en de markt, rapport, november 2004

Industriebrief, "Hart voor de industrie", kabinetsvisie, november 2004

Market Regulation: Lessons from other Disciplines, rapport, november 2004

Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)

Ruud Muffels, *De transitionele arbeidsmarkt. Naar een nieuwe sociale en economische dynamiek*, rapport A 209, december 2004

Gerard van Essen, Edith Josten en Hanne Meihuizen, *Arbeid in zorg en welzijn. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen Integrerend OSA-rapport 2004*, rapport ZW 59, oktober 2004

Gerard van Essen, Edith Josten en Hanne Meihuizen, *Arbeid in zorg en welzijn. Integrerend OSA-rapport 2004*, rapport ZW 60, november 2004

L. Hingstman et al., *Arbeidsmarktstatistieken in zorg en welzijn 2004*, rapport ZW 61, november 2004

Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)

Eindrapport stuurgroep Doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie-Brinkman), advies, november 2004

Raad voor het openbaar bestuur (Rob)

Burgers betrokken, betrokken burgers, advies, november 2004

Wetsvoorstel Wet introductie gekozen burgemeester, advies, december 2004

ZBO's verdienen faire beoordeling, briefadvies, december 2004

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

Verschil in de verzorgingsstaat. Over schaarste in de publieke sector, advies 30, oktober 2004

Sociale veiligheid organiseren. Naar herkenbaarheid in de publieke ruimte, advies 31, december 2004

Toegang tot recht, advies 32, december 2004

Ruimtelijk Planbureau

Otto Raspe, Frank van Oort en Pieter de Bruijn, *Kennis op de kaart. Ruimtelijke patronen in de kenniseconomie*, rapport, november 2004

Sociaal-Economische Raad (SER)

De komende uitbreiding van de EU, in het bijzonder de toetreding van Turkije, advies 2004/12, november 2004

Opleiden is net-werken: Advies over de koers van het middelbaar beroepsonderwijs en de volwasseneneducatie, advies, december 2004

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

Roelof Schellingerhout (red.), *Gezondheid en welzijn van allochtone ouderen*, Publicatie 2004/16, november 2004

Wil Portegijs, Annemarie Boelens en Linda Olsthorn, *Emancipatiemonitor 2004*, Publicatie 2004/19, december 2004

Lex Herweijer en Ria Vogels, *Ouders over opvoeding en onderwijs*, Publicatie 2004/20, december 2004

J. Timmermans en I. Woittiez, *Verklaringsmodel verpleging en verzorging: onderzoeksverantwoording*, Werkdocument 110, november 2004

Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

A. Heyma et al., *Beloningsverschillen tussen de marktsector en de collectieve sector in 2001*, rapport 764, november 2004

E.T. Verhoef et al., *Vormgeving en effecten van prijsbeleid op de weg: effectiviteit, efficiëntie en acceptatie vanuit een multidisciplinair perspectief*, rapport 766, november 2004

F.A. Rosenberg en C.C. Koopmans, *Kosten-batenanalyse Zeetogang IJmuiden*, rapport 776, december 2004

Tinbergen Instituut

Piet Rietveld, *Urban Transport Policies: The Dutch Struggle with Market Failures and Policy Failures*, Discussion Paper 04-126/3, november 2004

Silvia Dominguez Martinez and Otto H. Swank, *Does Electoral Competition Create Incentives for Political Parties to Collect Information about the Pros and Cons of Alternative Policies?*, Discussion Paper 04-133/1, december 2004

Universiteit Leiden

Guido Suurmond, *Brandveiligheid in de horeca. Een economische analyse van de handhaving in een representatieve gemeente*, Department of Economics Research Memorandum 2004.03, 2004

Ben C.J. van Velthoven and Marijke ter Voert, *Paths to Justice in the Netherlands. Looking for Signs of Social Exclusion*, Department of Economics Research Memorandum 2004.04, 2004

VROM-raad

'Meerwerk'. Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief, advies 042, oktober 2004

Nederlandse steden in internationaal perspectief: profileren en verbinden, advies 043, oktober 2004

'Op eigen kracht'. Eigenwoningbezit in Nederland, advies 044, november 2004

Energietransitie: klimaat voor nieuwe kansen, advies 045, december 2004

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)

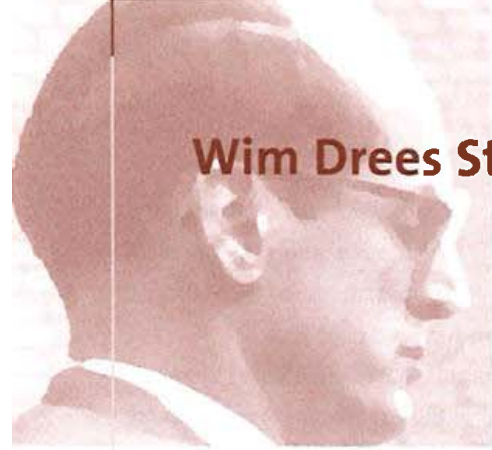
Bewijzen van goede dienstverlening, Rapport aan de Regering 70, december 2004

Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren, Verkenning 6, december 2004

Ruimte voor goed bestuur. Tussen prestatie, proces en principe, Webpublicatie 2, december 2004

Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen, Webpublicatie 3, december 2004

Regulering van het bestuur van de maatschappelijke dienstverlening. Eenheid in verscheidenheid?, Webpublicatie 4, december 2004



Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

Symposium 27 mei over de Vpb

Op vrijdagmiddag 27 mei 2005 organiseert de Dreesstichting haar voorjaarssymposium. Het gaat dit keer over de toekomst van de Vennootschapsbelasting. Plaats van handeling is het Ministerie van Financiën te Den Haag. Het programma loopt van 14.00 tot 16.30, waarna

alle deelnemers welkom zijn op een borrel. Op dit symposium zal ook het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005* worden aangeboden aan de staatssecretaris van Financiën, mr. drs. J.G. Wijn. Nadere berichten over het programma volgen later.

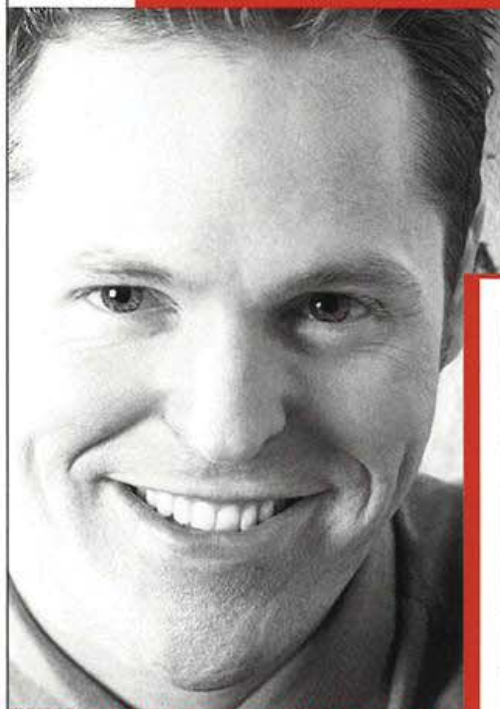
Bestuur Dreesstichting

Dr. R. Gerritse heeft zijn bestuurslidmaatschap van de Dreesstichting neergelegd. Na zijn overstap in 2003 van het departement van SZW naar dat van Financiën zaten er twee vertegenwoordigers van het laatstgenoemde ministerie in het bestuur. In goed overleg besloot Gerritse zijn bestuurszetel ter beschikking te stellen. Wij danken hem hartelijk voor de constructieve en betrokken wijze waarop hij zijn bestuurstaak heeft opgevat.

We zijn verheugd mee te kunnen delen dat tot het bestuur is toegetreden drs. W.J. Deetman, burgemeester van Den Haag en (onder andere) voorzitter van het algemeen bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Met zijn komst heeft de verbinding van de Dreesstichting met het decentrale bestuur een hechte vorm gekregen.

Arie Ros
secretaris-penningmeester

Nieuw deel in de Public Controlling reeks



Titel: Naar een andere publieke sector. Hybriditeit en een andere wijze van publieke taakvervulling
Auteurs: Drs. M.H. Meijerink en dr. G.D. Minderman
Prijs: € 19,50
ISBN: 90 12 10726 1

Onze uitgaven zijn ook verkrijgbaar via de boekhandel.

Onlangs is bij Sdu Uitgevers *Naar een andere publieke sector* verschenen.

Wat maakt het succes van non-profitorganisaties? Waarom is Nederland, met zijn grootste non-profitsector ter wereld, zo bijzonder in zorg, onderwijs, welzijn en andere sectoren?

Volgens de auteurs van dit boekje ligt dat aan het feit dat een veelheid van stichtingen en verenigingen publieke taken uitvoert die in andere landen juist bij de overheid belegd zijn. Maar zonder problemen gaat dat niet. De overheid bemoeit zich volgens de auteurs vaak op verkeerde wijze met de instellingen in de non-profitsector, een sector die een enorme ontwikkeling van professionalisering doormaakt.

Het boek is opgebouwd uit drie delen:

- **Hybriditeit:** De stelling van Meijerink dat de aanvankelijke problematiek van hybride organisaties niet meer relevant is wordt ingenomen en verdedigd.
- **Bestuur:** In het tweede deel van het boek is de bestuurlijke invalshoek bepalend. Vijf bijdragen gaan in op de positionering van hybride instellingen en hun inrichting.
- **Management Control:** Het derde deel gaat over het verband tussen de meer economische aspecten van hybriditeit en de rede van Meijerink. Ook hier vier verschillende bijdragen.

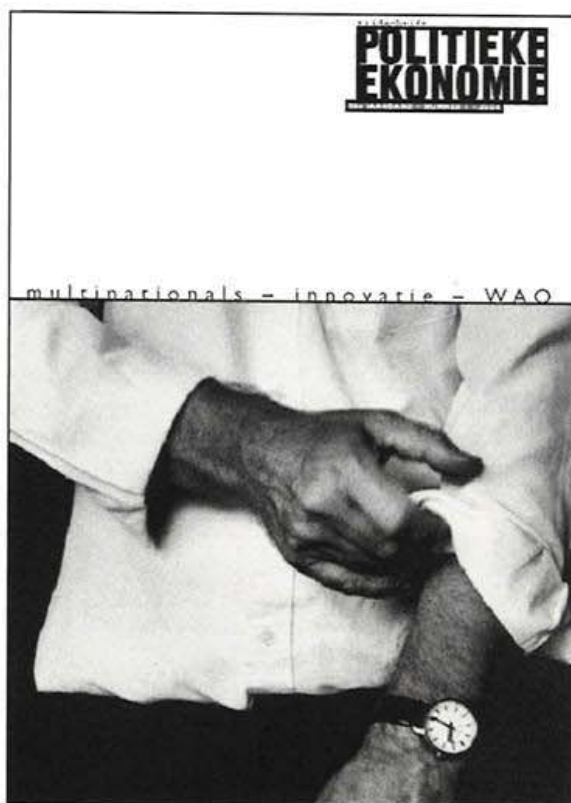
**Bestel via www.sdu.nl
of bel (070) 378 98 80**

de snelste link naar uw vakgebied

Sdu UITGEVERS

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

Hoofdredactie:

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
Verschijning: 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