

# Tijdschrift voor Openbare Financiën

NUMMER 2

## **Belastingtrends (2)**

*C.A. de Kam*

## **De glasvezel: het publieke belang van een technologische transitie**

*F.A.G. den Butter en M. van der Vlis*

## **Vervanging van LPG als autobrandstof**

**Veiligheidswinst versus overige welvaartseffecten**

*G.J. van Bork en A.C.P. Verster*

## **Beleidsevaluatie in de VS: Program Assessment Rating Tool**

*J. van der Bij*

Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

**Sdu** UITGEVERS

37<sup>e</sup> 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

### Bureauredactie

W.G.M. Heijsteeg

### Redactieadres

Dreesstichting  
Postbus 95328  
2509 CH Den Haag  
tel. 06 - 24256297  
e-mail [ros@few.eur.nl](mailto:ros@few.eur.nl)

### Uitgever

Sdu Uitgevers bv, Den Haag, mevr. drs. T.L. Remmelts

### Vormgeving

Villa Y, Den Haag

### Zetwerk en opmaak

[www.az-gsb.nl](http://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](mailto:sdu@sdu.nl)

Adreswijzigingen kunt u doorgeven aan  
Sdu Klantenservice

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

|                                                                           |            |
|---------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Van de redactie</b>                                                    | <b>59</b>  |
| <b>Belastingtrends (2)</b>                                                | <b>60</b>  |
| <i>C.A. de Kam</i>                                                        |            |
| <b>De glasvezel: het publieke belang van een technologische transitie</b> | <b>78</b>  |
| <i>F.A.G. den Butter en M. van der Vlis</i>                               |            |
| <b>Vervanging van LPG als autobrandstof</b>                               | <b>84</b>  |
| <b>Veiligheidswinst versus overige welvaartseffecten</b>                  |            |
| <i>G.J. van Bork en A.C.P. Verster</i>                                    |            |
| <b>Beleidsvaluatie in de VS: Program Assessment Rating Tool</b>           | <b>95</b>  |
| <i>J. van der Bij</i>                                                     |            |
| <b>Verschenen</b>                                                         | <b>102</b> |
| <i>Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën</i>                        | <b>106</b> |





## Van de redactie

In dit nummer van het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* vervolgt *De Kam* zijn artikel over dertig jaar belastingbeleid in Nederland. Dit tweede deel van zijn artikel richt de blik op enkele afzonderlijke belastingen. De inkomstenbelasting heeft zich in de richting van een *vlaktaks* ontwikkeld, doordat het toptarief sinds 1990 sterk is verlaagd, zowel in Nederland als daarbuiten. De tarieven van de eerste twee tariefschijven zijn elkaar in Nederland al tot een fractie genaderd. In de eerste tariefschijf is de inkomstenbelasting overigens bijna geheel door de premies volksverzekeringen verdrongen. Ook bij de vennootschapsbelasting is een internationale tendens tot tariefverlaging te zien. Het belang van de lokale en provinciale belastingen is in de afgelopen twintig jaar verdrievoudigd, maar dat was een groei vanaf een zeer gering niveau. Met minder dan 4 procent van de totale belastingbaten is het absolute niveau van deze heffingen nog steeds bescheiden.

*Den Butter* en *Van der Vlis* vragen zich af wat de rol van de overheid zou dienen te zijn bij het bevorderen van een grootschalige aansluiting op het glasvezelnet. Het glasvezelnet heeft vergeleken met de andere netwerken een enorme snelheid en capaciteit. Op dit moment lukt het de vrije markt echter (nog) niet om veel woningen en kleinere bedrijven op dit net aan te sluiten. De auteurs bekijken diverse argumenten voor overheidsingrijpen op dit punt, die zijn gebaseerd op diverse vormen van marktfalen of op argumenten uit hoofde van verdeling. Zij concluderen dat de meeste van deze argumenten niet steekhoudend (genoeg) zijn om de overheid ervoor te laten zorgen het glasvezelnet tot standaard te maken. Er blijft echter één argument over, namelijk dat er hier sprake is van een *technologieval*. Zonder ingrijpen wordt een nieuwe en veel productievere technologie niet, of veel te laat ingevoerd. Op grond daarvan is overheidsbemoeienis toch geboden.

*Van Bork* en *Verster* beschrijven de kosten-batenanalyse van het vervangen van LPG als auto-brandstof door benzine en diesel. Als LPG niet meer als verkeersbrandstof zou worden gebruikt, zou dat voordelig zijn in termen van explosiegevaar en slachtoffers. Die baten blijken echter beperkt van omvang te zijn. Daar staan kosten tegenover in de vorm van meer milieuschade en nadelen voor de LPG-rijders en de LPG-branche. Er zou één grote winnaar zijn, namelijk de overheid. Doordat de voormalige LPG-rijders overstappen op benzine en diesel, gaan zij per gereden kilometer een hogere accijns betalen. De overheid ziet zich aldus voor een dilemma geplaatst: veiligheid versus milieu, en belastinginkomsten versus kostenverhoging voor de burgers.

*Van der Bij* beschrijft het recent in de VS ontwikkelde evaluatie-instrument *Program Assessment Rating Tool* (PART). PART beoordeelt beleidsprogramma's op hun doel en vormgeving, op het aspect van de strategische planning en van het beheer en de uitvoering, en op de resultaten en de verantwoording over het gevoerde beleid en beheer. De verschillende scores worden vervolgens in één gewogen eindoordeel samengevat. De auteur gaat in op de mogelijke betekenis van PART voor de Nederlandse beleidspraktijk, nu recent de balans is opgemaakt van de VBTB-operatie.

Arie Ros  
eindredacteur

## Belastingtrends (2)

C.A. de Kam\*

### Samenvatting

Dit is het tweede deel van een bijdrage waarin de balans wordt opgemaakt van dertig jaar belastingbeleid in Nederland. Nu staat het zoeklicht gericht op enkele afzonderlijke belastingen.

Het wettelijke toptarief van de inkomstenbelasting is sinds 1990 met 20 procentpunten verlaagd tot 52 procent, en veel dichterbij het starttarief (rond 35 procent) komen te liggen. Zo komt de 'vlaktaks' er vanzelf. In de eerste tariefschijf hebben volksverzekeringspremies de inkomstenbelasting vrijwel volledig verdrongen. Tenzij de volksverzekeringen worden gefiscaliseerd, ontwikkelt de inkomstenbelasting zich van een 'mass tax' weer tot een '(middle) class tax'. Tussen 1977 en 1998 is de nivellerende werking van inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen overigens licht toegenomen.

Belastingconcurrentie dwingt kennelijk verlaging van het wettelijke en het effectieve tarief van de vennootschapsbelasting af. Dreigende budgettaire verliezen kunnen in dit geval worden goedge maakt door haar heffingsgrondslag verder te verbreden.

Het laatste deel van dit artikel bespreekt het belastinggebied van de decentrale overheden. Het aandeel van lokale en provinciale belastingen in de totale belastingopbrengst is nog altijd zeer gering (3,6 procent), maar het is sinds 1975 wel verdrievoudigd.

### Trefwoorden

belastingbeleid, inkomstenbelasting, premies volksverzekeringen, vennootschapsbelasting, belastinggebied decentrale overheden

## 1 Inleiding

In dit tweede deel van een bijdrage over belastingtrends in de periode 1975-2003 staat het zoeklicht gericht op afzonderlijke belastingen en op de omvang van het belastinggebied van decentrale overheden. Ik concentreer mij op de inkomstenbelasting, de premies voor de volksverzekeringen en de vennootschapsbelasting. Vaak wordt bij de fiscale plaatsbepaling van landen gelet op het wettelijke (top)tarief van inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting. Daarbij worden lage tarieven uiteraard als een pre gezien. Bij deze maatstaven past vooraf een relativerende kanttekening. In een land met betrekkelijk lage tariefpercentages, die worden toegepast op een brede heffingsgrondslag, dragen bedrijven en gezinnen al snel evenveel af aan de fiscus als in een land met hoge tarieven, die worden toegepast op een door fiscale tegemoetkomingen uitgeholde grondslag. Voorbeelden van zulke tegemoetkomingen zijn investeringsfaciliteiten, de mogelijkheid tot het vormen van omvangrijke reserves ten laste van de fiscale winst, fiscale steun voor eigenwoningbezitters en het onbelast laten van sociale uitkeringen.<sup>1</sup> Bovendien gelden in veel lidstaten van de Europese Unie (EU) lagere, proportionele tarie-

\* Vakgroep Algemene economie, Rijksuniversiteit Groningen. Ik dank drs. E. Pommer (Sociaal en Cultureel Planbureau), die aanvullende gegevens verstrekke voor tabel 42.

1 Zo blijven in Nederland de individuele huursubsidie en de kinderbijslag onbelast. Beide vrijstellingen halen bijna 4,5 miljard euro van de heffingsgrondslag van de inkomstenbelasting af.



ven voor inkomsten uit vermogen. Het progressieve tarief treft hoofdzakelijk inkomsten uit arbeid, pensioenen en sociale uitkeringen (voorzover deze laatste niet zijn vrijgesteld).

## 2 Inkomstenbelasting: toptarieven

Sinds het midden van de jaren tachtig hebben de meeste landen die lid zijn van de *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) het toptarief van hun inkomstenbelasting verlaagd; zie tabel 1. Deze tabel geeft 'all-in'-tarieven voor werknemers. Daarbij is rekening gehouden met de inkomstenbelasting van de centrale overheid, de inkomstenbelasting geheven door decentrale overheden (Denemarken, België en de Verenigde Staten) en werknemerspremies voor sociale verzekeringen zonder premieplafond (Frankrijk). In vijf van de zeven vergelijkingslanden is het toptarief in de afgelopen twintig jaar met meer dan 10 procentpunten verlaagd, in Nederland en het Verenigd Koninkrijk zelfs met rond de 20 punten. Door de tariefverlagingen in 1990 (met 12 punten) en in 2001 (met nog eens 8 punten) neemt ons land in tabel 1 nu een middenpositie in.

Worden tariefverlagingen voor een deel gefinancierd door de werkingssfeer van vrijstellingen en aftrekposten in te perken en bijzondere, verlaagde tarieven af te schaffen, dan zal het effectieve tarief van de inkomstenbelasting dankzij deze grondslagverbreding (aanzienlijk) minder dalen dan de verlaging van de wettelijke tariefpercentages suggereert. In dit verband is het illustratief dat de opbrengst van de inkomstenbelasting in de periode na 1985 in de EU-15 maar weinig is teruggelopen, te weten van 11,3 tot 10,8 procent van het BBP. Het aandeel van de inkomstenbelasting in de totale belastingopbrengst daalde van 28 tot 26 procent.<sup>2</sup>

Tabel 1. Toptarief en ingangsincome<sup>a</sup>

| Land <sup>b</sup>   | Toptarief       |           | Mutatie<br>(%-punt) | Ingangsincome |            |
|---------------------|-----------------|-----------|---------------------|---------------|------------|
|                     | 1986            | 2003      |                     | 1986          | 2003       |
| Denemarken          | 63 <sup>c</sup> | 62        | -1                  | 11,2          | 10,9       |
| België              | 71              | 60        | -11                 | 5,8           | 2,3        |
| <b>Nederland</b>    | <b>72</b>       | <b>52</b> | <b>-20</b>          | <b>5,9</b>    | <b>1,9</b> |
| Duitsland           | 56              | 51        | -5                  | 3,3           | 1,8        |
| Frankrijk           | 58              | 45        | -13                 | 2,5           | 2,2        |
| Verenigde Staten    | 56 <sup>c</sup> | 43        | -12                 | n.b.          | 9,3        |
| Verenigd Koninkrijk | 60              | 41        | -19                 | 4,8           | 2,6        |

a. 'All-in'-toptarief in procenten van het bruto-salaris. Ingangsincome als fractie van het brutoloon van de average production worker; zie hoofdstuk voor toelichting.

b. Landen gerangschikt op basis van aflopend toptarief in 2003.

c. Bij benadering.

Bron: Het tarief 1986 is gebaseerd op een eigen bewerking van cijfers uit OECD (1987). Het tarief voor 2003 is ontleend aan OECD (2004b), 20.

De opbrengst heeft onder andere weinig geleden doordat het verlaagde toptarief vanaf steeds lagere inkomensniveaus verschuldigd is. Halverwege de jaren tachtig lag het ingangsincome van waaraf het toptarief geldt in België en Nederland ongeveer zesmaal zo hoog als het brutoloon van de gemiddelde blauwboordenwerker in de industrie, door de OECD aangemerkt als de *average production worker* (APW). In de overige landen werd het ingangsincome al (veel) eerder bereikt, met name in Denemar-

2 OECD (2004a), 72.

ken en Frankrijk; zie nogmaals tabel 1. In de daaropvolgende zeventien jaar is het cijfer voor de verhouding tussen het brutoloon van de APW en het ingangsinkomen van het toptarief grofweg gehalveerd, mede doordat lang niet alle landen de lengte van de tariefschijven in alle jaren indexeerden voor de geldontwaarding. In Nederland kelderde de verhouding tussen het brutoloon van de APW en het ingangsinkomen van 5,9 tot 1,9. Doordat wat meer bemiddelde inkomensontvangers veel eerder met het (verlaagde) toptarief worden geconfronteerd, is hun effectieve belastingtarief minder gedaald dan de verlaagde wettelijke tariefpercentages suggereren.

### 3 Inkomstenbelasting: starttarieven

Behalve het toptarief ging ook het starttarief van de inkomstenbelasting in een aantal landen omlaag, zij het doorgaans in mindere mate dan het toptarief. Dit wekt geen verwondering, aangezien een verlaging van het starttarief – waarmee vrijwel alle belastingplichtigen zijn gebaat – nu eenmaal veel grotere verliezen voor de schatkist met zich meebrengt dan een verlaging van het toptarief, waarvan slechts een beperkt deel van de contribuabelen is blootgesteld.

Onlangs heeft de OECD (2004c) gegevens gepubliceerd over heffingspercentage en ingangsinkomen (*tax threshold*) van het starttarief van de inkomstenbelasting. Enkele uitkomsten van deze studie staan in tabel 2. Het hoge Deense tarief springt eruit: 44 procent. Denemarken heft nauwelijks sociale premies en financiert de uitkeringen uit de algemene middelen. Dit verklaart het hoge starttarief van de inkomstenbelasting. De overige landen in de tabel heffen naast inkomstenbelasting ook sociale premies. In de meeste gevallen geldt daarbij geen heffingsvrije som of heffingskorting. Premie is dus verschuldigd vanaf de eerstverdiende euro, kroon of dollar. Het gezamenlijke begintarief van inkomstenbelasting en sociale premies komt hierdoor een stuk hoger uit. Sociale premies heeft de OECD echter niet in de begijferingen voor tabel 2 betrokken.

Tabel 2. Starttarief en ingangsinkomen<sup>a</sup>

| Land <sup>b</sup>   | Starttarief |                | Mutatie<br>(%-punt) | Ingangsinkomen    |                   |
|---------------------|-------------|----------------|---------------------|-------------------|-------------------|
|                     | 1985        | 2003           |                     | 1985              | 2003              |
| Denemarken          | 48          | 44             | -4                  | 0,15              | 0,15              |
| België              | 24          | 27             | 3                   | 0,22              | 0,30              |
| Verenigd Koninkrijk | 30          | 22             | -8                  | 0,26              | 0,44              |
| Duitsland           | 22          | 20             | -2                  | 0,20              | 0,31              |
| Verenigde Staten    | 16          | 18             | 2                   | 0,17 <sup>c</sup> | 0,23 <sup>c</sup> |
| Frankrijk           | 5           | 8 <sup>d</sup> | 3                   | 0,63              | 0 <sup>d</sup>    |
| Nederland           | 16          | 2              | -14                 | 0,35              | 0,17              |

a. Uitsluitend inkomstenbelasting (van centrale en decentrale overheid). Ingangsinkomen als fractie van het brutoloon van de average production worker.

b. Landen gerangschikt op basis van aflopend starttarief in 2003.

c. Federale inkomstenbelasting.

d. Frankrijk heft twee sociale premies (CSG en CRDS) die de OECD als inkomstenbelastingen aanmerkt. Hun starttarief bedraagt 8%, bij een ingangsinkomen van 0. Het ingangsinkomen van de reguliere inkomstenbelasting is 0,68.

Bron: OECD (2004c), 38-39

Een algemeen patroon komt uit deze tabel niet naar voren. Na 1985 is het starttarief in de helft van de geselecteerde landen verlaagd. In de meeste landen is het ingangsinkomen (als percentage van het brutoloon van de APW) opgetrokken. De positie van Nederland valt op. Ons land kende veruit de grootste daling van het starttarief (met 14 procentpunten), terwijl tegelijk het ingangsinkomen juist is



gehalveerd. Dit afwijkende beeld wordt hoofdzakelijk verklaard door de gewijzigde financiering van de vergrijzinggevoelige volksverzekeringen, die in 1990 haar beslag kreeg (Oort-operatie). De belastingvrije som van de inkomstenbelasting werd ook van toepassing bij de premieheffing voor de volksverzekeringen. Om de budgettaire verliezen die hiervan het gevolg waren te stelpen, ging de vrije som fors omlaag. Nadien hebben de premies voor de volksverzekeringen de inkomstenbelasting als het ware uit het starttarief gedrukt. Deze *crowding-out* komt uitgebreider ter sprake in onderdeel 5.

#### 4 Effectieve belastingdruk en wig

Gezien de beperkte zeggingskracht van de wettelijke tarieven, zouden we graag de effectieve belastingtarieven van burgers in de geselecteerde landen willen vergelijken: het deel van hun inkomen dat zij daadwerkelijk in de vorm van inkomstenbelasting aan de fiscus afstaan. Een faire vergelijking neemt ook de sociale premies in aanmerking, omdat landen hun uitkeringen in uiteenlopende mate met behulp van premieheffing financieren. Verder dient voor ieder land een representatief inkomensniveau te worden bepaald. Naar mijn beste weten zijn zulke internationale vergelijkingen van effectieve belastingtarieven op dit moment niet beschikbaar. Het dichtst daarbij in de buurt komen nog becijferingen in de jaarlijkse OECD-publicatie *Taxing Wages*. Daarin wordt voor een aantal typen werknemersgezinnen bij diverse loonniveaus berekend hoeveel loonbelasting en sociale premies (werknemers- en werkgeversaandeel) verschuldigd is.

Een probleem bij deze berekeningen is de veronderstelling dat werknemers uitsluitend gebruik maken van 'standaard' aftrekposten, die voor iedere belastingplichtige in loondienst gelden. Met de invloed van bijvoorbeeld hypotheekrenteaftrek en veranderingen in de persoonlijke situatie in de loop van het kalenderjaar (gaan samenwonen, werkloos worden, een betere baan vinden) wordt geen rekening gehouden. Dit maakt zulke koopkrachtplaatjes vatbaar voor de welbekende kritiek dat ze nogal wereldvreemd zijn. Tabel 3 presenteert desondanks enkele resultaten, voor wat ze waard zijn. Het betreft de gemiddelde en de marginale druk (= effectief tarief) op inkomen uit arbeid van een alleenstaande *average production worker* zonder kinderen, die het gemiddelde loon verdient. Het verschil tussen zijn brutoloon en nettoloon bestaat uit door de werknemer verschuldigde inkomstenbelasting en sociale premies. Deze gemiddelde druk is medebepalend voor de beslissing om al dan niet toe te treden tot de arbeidsmarkt: hoeveel word ik er beter van door betaald werk te aanvaarden? De marginale druk geeft aan hoeveel de werknemer netto overhoudt van een brutoloonsverhoging door meer uren te werken, of na een promotie. De marginale druk kan dus onder andere invloed hebben op het aantal uren dat de werknemer wenst te werken.

Tabel 3. Gemiddelde druk, marginale druk en totale wig op arbeidsinkomen<sup>a)</sup>

| Land                | Brutoloon<br>2003 <sup>b)</sup> | Gemiddelde druk <sup>c)</sup> |      | Marginale druk <sup>c)</sup> |      | Totale wig <sup>d)</sup> |      |
|---------------------|---------------------------------|-------------------------------|------|------------------------------|------|--------------------------|------|
|                     |                                 | 2000                          | 2003 | 2000                         | 2003 | 2000                     | 2003 |
| Duitsland           | 33.450                          | 42                            | 42   | 58                           | 58   | 52                       | 52   |
| Denemarken          | 34.990                          | 44                            | 42   | 51                           | 49   | 44                       | 43   |
| België              | 32.625                          | 42                            | 41   | 55                           | 55   | 56                       | 54   |
| Nederland           | 31.800                          | 36                            | 34   | 53                           | 46   | 46                       | 43   |
| Frankrijk           | 23.020                          | 27                            | 27   | 33                           | 33   | 48                       | 48   |
| Verenigd Koninkrijk | 28.900                          | 24                            | 24   | 32                           | 33   | 30                       | 31   |
| Verenigde Staten    | 31.450                          | 26                            | 24   | 30                           | 29   | 31                       | 29   |

a. Blauweboordenwerknemer in de industrie met gemiddeld loon (average production worker), bij veronderstelling ongehuwd en zonder kinderen. Landen gerangschikt op basis van dalende gemiddelde druk in 2003.

b. Brutoloon van alle landen m.b.v. koopkrachtpariteiten, omgerekend in euro's met Nederlandse koopkracht.

c. Inkomstenbelasting plus werknemersaandeel in de sociale premies, als percentage van brutoloon (stijging).

d. Inkomstenbelasting plus werknemers- en werkgeversaandeel in de sociale premies, als percentage van de arbeidskosten.

Bron: OECD (2004b), 22-23, 25; OECD (2004c), deel IV en bijlage 5

In veruit de meeste OECD-landen neemt de werkgever een deel van de sociale premies voor zijn rekening. Zijn arbeidskosten bestaan uit het brutoloon plus de werkgeverspremies. De wig valt te berekenen als het verschil tussen arbeidskosten voor de werkgever en het bijbehorende nettoloon van de werknemer, uitgedrukt als percentage van de arbeidskosten. Tabel 3 toont eveneens de wig.

De gemiddelde druk van inkomstenbelasting en sociale premies bij onze ooster- en zuidenburen (42 procent van het brutoloon) is in 2003 bijna dubbel zo hoog als in het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (24 procent). Nederland neemt een middenpositie in. In de periode 2000-2003 daalde de gemiddelde druk voor de alleenstaande APW met een gemiddeld loon in de EU-15 met ongeveer 1 procentpunt (niet in tabel 3).<sup>3</sup> In geen van de vergelijkingslanden is de gemiddelde druk in deze jaren gestegen.

In alle landen ligt de marginale druk hoger dan de gemiddelde druk. Van een stijging van het loon wordt dus een groter deel wegbelast dan van het in de uitgangssituatie verdiende loon. Anders gezegd, naarmate het loon hoger is loopt de gemiddelde druk op. Deze progressieve tariefstelling is toe te schrijven aan de inkomstenbelasting, want de premies voor de sociale verzekeringen kennen in OECD-landen zonder uitzondering een proportioneel tarief. In de periode 2000-2003 daalde de marginale druk voor een alleenstaande doorsnee werknemer in de EU-15 met meer dan 2 punten (niet in tabel 3).<sup>4</sup> In Nederland was de drukverlichting met 8 punten het meest markant. Hier is de invloed zichtbaar van de Belastingherziening 2001.

In het OECD-gebied drijven inkomstenbelasting en sociale premies een uiteenlopende wig tussen arbeidskosten en nettoloon. De totale wig ligt tussen 14 procent in Korea (niet in tabel 3) en 54 procent in België. Ook in dit opzicht neemt Nederland binnen de EU-15 inmiddels een middenpositie in. Het grote verschil tussen de gemiddelde druk voor de werknemer (27 procent) en de totale wig (48 procent) in Frankrijk geeft aan dat de werkgeverslasten in dit land relatief erg hoog zijn. In veel OECD-landen is de totale wig de afgelopen jaren (wat) kleiner geworden, zoals blijkt bij vergelijking van de cijfers in kolom 6 en 7 van tabel 3.

3 OECD (2004b), 24.

4 OECD (2004b), 23.



De invloed van de beschreven mutaties van tarieven en ingangsinkomens op de drukverdeling van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen over inkomensklassen is onzeker. Om daar meer zicht op te krijgen zijn aanvullende gegevens nodig over de verdeling van de bruto-inkomens (vóór belastingheffing) en de betaalde heffingen per inkomensklasse. Hoeveel door huishoudens in elke inkomensklasse aan heffingen is betaald, zal onder andere mede afhangen van wijzigingen in:

1. De heffingsgrondslag (bijvoorbeeld door een ongelijke groei van het gebruik van aftrekposten in de onderscheiden inkomensklassen).
2. De samenstelling van de onderscheiden inkomensklassen (doordat het effectieve tarief door verschillende oorzaken per huishoudentype kan verschillen).

Tabel 4a geeft een beeld van de drukverdeling van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen in 1977 en 1998. Voor de presentatie zijn huishoudens eerst gerangschikt naar oplopend bruto-inkomen, en vervolgens ingedeeld in tien groepen die elk 10 procent van de huishoudens omvatten. De 10 procent armste huishoudens vallen in de eerste 10-procentgroep, de 10 procent van de huishoudens met de hoogste bruto-inkomens wordt aangetroffen in de tiende 10-procentgroep.

Tabel 4a. Drukverdeling inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen<sup>a</sup>

| 10%-groepen            | totaal | procentuele verdeling |     |     |     |     |     |      |      |      |      |
|------------------------|--------|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|
|                        |        | 1                     | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7    | 8    | 9    | 10   |
| Huishoudens            | 100    | 10                    | 10  | 10  | 10  | 10  | 10  | 10   | 10   | 10   | 10   |
| Bruto-inkomen          |        |                       |     |     |     |     |     |      |      |      |      |
| 1977                   | 100    | 2,8                   | 4,3 | 5,9 | 7,2 | 8,4 | 9,5 | 10,8 | 12,5 | 15,0 | 23,6 |
| 1998                   | 100    | 2,5                   | 3,7 | 4,9 | 6,3 | 7,8 | 9,5 | 11,3 | 13,3 | 16,2 | 24,5 |
| Heffingen <sup>b</sup> |        |                       |     |     |     |     |     |      |      |      |      |
| 1977                   | 100    | 0,9                   | 2,3 | 4,8 | 6,8 | 8,2 | 9,5 | 11,0 | 12,9 | 15,8 | 27,9 |
| 1998                   | 100    | 1,3                   | 2,0 | 3,2 | 5,0 | 7,0 | 9,0 | 11,2 | 13,9 | 17,6 | 29,7 |

a. Huishoudens ingedeeld naar bruto-inkomen.

b. Inkomstenbelasting plus premies volksverzekeringen.

Bron: Pommer, Van Leeuwen en Ras (2003), 146 en door een van deze auteurs verstrekte aanvullende gegevens

Tabel 4a laat zien dat het aandeel dat de 30 procent armste huishoudens hebben in het totale bruto-inkomen in de periode 1977-1998 met 2 punten is gedaald – van 13,0 tot 11,1 procent. Het aandeel van de 30 procent huishoudens met de hoogste bruto-inkomens nam met 3 punten toe – van 51,1 tot 54,0 procent. De verdeling van de bruto-inkomens is in deze 22 jaar dus ongelijker geworden. In dezelfde periode is het aandeel van de 30 procent armste huishoudens in de totale opbrengst van inkomstenbelasting plus premies voor de volksverzekeringen echter met anderhalf procentpunt afgenomen (van 8 naar 6,5 procent). Het aandeel in deze heffingen van de 30 procent van de huishoudens met de hoogste bruto-inkomens steeg juist met 2,6 punten (van 58,6 naar 61,2 procent). Dit wijst op een licht toegenomen nivellerende werking van inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen.

Uit tabel 4b blijkt echter dat de verdeling van het besteedbare inkomen niet gelijk is geworden.<sup>5</sup> Integendeel, de ongelijkheid van de bruto-inkomensverdeling is in de periode 1977-1998 met 12

<sup>5</sup> Het besteedbaar inkomen wordt gedefinieerd als het bruto-inkomen, verminderd met de betaalde inkomstenbelasting en alle premies voor de sociale verzekeringen. Daartoe behoren ook het werknemersaandeel in de premies voor de werknemersverzekeringen en de ziekenfondspremie, die hier buiten beschouwing blijven.



procent toegenomen, de ongelijkheid van de verdeling van de besteedbare inkomens met 15 procent. Ogenscheinlijk was in deze periode dus geen sprake van een grotere nivellerende werking van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen. Dit komt doordat de herverdeling van inkomens niet alleen wordt bepaald door de progressie van de afdrachten aan de overheid, maar ook door:

1. De totale omvang van de heffingen.
2. De mate waarin huishoudens met dezelfde inkomens te maken hebben met dezelfde heffingen (horizontale ongelijkheid).<sup>6</sup>

Tabel 4b. Besteedbaar inkomen na inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen<sup>a</sup>

| 10%-groepen                | totaal | percentuele verdeling |     |     |     |     |     |      |      |      |      |
|----------------------------|--------|-----------------------|-----|-----|-----|-----|-----|------|------|------|------|
|                            |        | 1                     | 2   | 3   | 4   | 5   | 6   | 7    | 8    | 9    | 10   |
| Huishoudens                | 100    | 10                    | 10  | 10  | 10  | 10  | 10  | 10   | 10   | 10   | 10   |
| <i>Besteedbaar inkomen</i> |        |                       |     |     |     |     |     |      |      |      |      |
| 1977                       | 100    | 3,9                   | 5,4 | 6,5 | 7,5 | 8,5 | 9,5 | 10,7 | 12,2 | 14,6 | 21,2 |
| 1998                       | 100    | 1,3                   | 2,0 | 3,2 | 5,0 | 7,0 | 9,0 | 11,2 | 13,9 | 17,6 | 29,7 |

a. Huishoudens ingedeeld naar besteedbaar inkomen.

Bron: Pommer, Van Leeuwen en Ras (2003), 146

De progressie van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekeringen – de mate waarin ze proportioneel meer worden gedragen door hogere inkomensgroepen – blijkt in de periode 1977-1998 wel degelijk wat te zijn gestegen. Het nivellerende effect dat hiervan uitgaat op de inkomensverdeling blijkt echter geheel teniet te zijn gedaan door een lager aandeel van deze heffingen in het geaggregeerde bruto-inkomen (van 39,3 procent in 1977 naar 37,5 procent in 1998) en door een toeneming van de horizontale ongelijkheid.

## 5 De crowding-out van de inkomstenbelasting

De inkomstenbelasting heeft sinds 1990 een 'schijventarief'. Daarbij wordt het belastbare inkomen opgeknipt in schijven, totdat het op is. Over het inkomen in elke schijf wordt een met het inkomen oplopend percentage geheven. Aanvankelijk kende het tarief drie schijven. In 1990 was de eerste schijf – met guldens van toen omgerekend in euro's met de koopkracht van nu – 27.300 euro lang. Daarover was destijds 13 procent belasting verschuldigd, 14,3 procent premie voor de Algemene ouderdomswet (AOW) en 5,4 procent premie voor de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ). Beide premies waren en zijn uitsluitend verschuldigd over inkomen in de eerste schijf. Met ingang van 1999 is die overigens in tweeën geknipt. Voortaan moesten burgers premie voor de volksverzekeringen betalen over inkomen in schijf 1A en schijf 1B.<sup>7</sup> Voor schijf 1A geldt sindsdien een lager belastingtarief.

Na 1990 zijn de uitgaven voor de AOW flink gestegen, al slaat de vergrijzing van de bevolking pas echt toe na 2010, wanneer de naoorlogse jaargangen *baby boomers* de uitkering gaan claimen. Door

6 Pommer, Van Leeuwen en Ras (2003), 149-166.

7 Met ingang van 2001 kent Nederland een analytische inkomstenbelasting, waarbij inkomensbestanddelen worden belast in een van drie boxen. Sindsdien is het progressieve schijventarief uitsluitend van toepassing op inkomen uit woning en werk (belast in box I). Inkomen dat valt in box II (voordelen uit aanmerkelijk belang) en box III (vermogensrendementsheffing) is belast tegen een lager, proportioneel tarief.

de stijgende uitgaven en een geleidelijk achterblijvend draagvlak voor de premieheffing<sup>8</sup> moest de AOW-premie stapsgewijs omhoog, teneinde te voorkomen dat in het Algemeen ouderdomsfonds tekorten zouden ontstaan. De stijging van de AOW-premie tastte de koopkracht van lagerbetaalden het meest aan. Meer bemiddelden betalen over hun inkomen in de tweede en de derde tariefschijf immers geen premies meer. Om aanstootgevende koopkrachtplaatjes te vermijden verlaagden politici het belastingtarief, naarmate de AOW-premie verder opliep. Nog voor het einde van de jaren negentig dreigde de belastingcomponent van het schijf 1A-tarief volledig door de AOW-premie te worden weggedrukt. Daarom heeft de wetgever de premie gemaximeerd op 17,9 procent.<sup>9</sup> Als gevolg van de bevrozing van het premiepercentage ontstonden tekorten in het Algemeen ouderdomsfonds. Het deficit wordt sindsdien aangezuiverd via groeiende rijksbijdragen. Dit jaar stort de overheid uit de schatkist al 2,2 mld euro in het Algemeen ouderdomsfonds. Een proces dat impliciet neerkomt op fiscalisering. De komende decennia gaat de rijksbijdrage door de vergrijzing nog fors omhoog. Rond het jaar 2040 wordt onder aannemelijke veronderstellingen iets meer dan de helft van de AOW-uitgaven uit de algemene middelen gefinancierd.<sup>10</sup>

Sinds 2000 exploderen de zorguitgaven die via de AWBZ worden gefinancierd. Ook het premietarief van deze volksverzekering schoot dientengevolge omhoog. Het bedraagt in 2005 13,45 procent. Door de forse verhoging van de AWBZ-premie bestaat het tarief van schijf 1A (34,4 procent) nog maar voor 1,8 procentpunt uit inkomstenbelasting. De resterende 32,6 procent zijn premies voor de drie volksverzekeringen: AOW, AWBZ en de Algemene nabestaandenwet; zie tabel 5.

Tabel 5. Tariefstructuur inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen

|                                     | 1990   | 2000    | 2004                | 2005                |
|-------------------------------------|--------|---------|---------------------|---------------------|
| Tariefschijf 1 (A/B) <sup>a</sup>   |        |         |                     |                     |
| Schijflengte                        | 30.540 | 29.700  | 35.400 <sup>b</sup> | 35.400 <sup>b</sup> |
| Inkomstenbelasting (%) <sup>c</sup> | 13     | 4,5/8,6 | 1/8                 | 2/9                 |
| AOW-premie (%)                      | 14,3   | 17,9    | 17,9                | 17,9                |
| AWBZ-premie (%) <sup>c</sup>        | 5,4    | 10,2    | 13,4                | 13,4                |
| Overige VV-premies (%)              | 2,4    | 1,2     | 1,2                 | 1,2                 |
| Totaal <sup>c</sup>                 | 35,1   | 33,9/38 | 33,6/40,5           | 34,4/42             |
| Tariefschijf 2                      | 50     | 50      | 42                  | 42                  |
| Tariefschijf 3 (toptarief)          | 60     | 60      | 52                  | 52                  |

a. Tariefschijven en belastingvrije som/heffingskorting van alleenstaande belastingplichtige jonger dan 65 jaar, uitgedrukt in euro's met de koopkracht van 2004.

b. De schijflengte in 1990 en 2000 is met inbegrip van de belastingvrije som voor een alleenstaande. Met ingang van 2001 is de belastingvrije som vervangen door de heffingskorting. Deze is 'vertaald' in een vergelijkbare vrije som door het bedrag van de korting te delen door 1/100 van het tarief van schijf 1A.

c. Percentages afgerond op één cijfer achter de komma.

8 Het draagvlak voor de premieheffing volksverzekeringen blijft achter bij de groei van het inkomen per hoofd, doordat de schijflengten jaarlijks slechts worden aangepast voor de geldontwaarding (automatische inflatiecorrectie). Door de groei van de reële inkomens valt een steeds groter deel van het geaggregeerde inkomen in schijf 2 en 3 en gaat dus als grondslag voor de premieheffing verloren.

9 Het wettelijk maximum is een fractie hoger: 18,25 procent.

10 Van Eekelen en Olieman (2003), 92.

Als de kosten van via de AWBZ gefinancierde zorg verder stijgen, zijn over inkomen in schijf 1A al binnen enkele jaren uitsluitend nog premies voor de volksverzekeringen verschuldigd. Zover komt het vermoedelijk niet. Het kabinet heeft alarmfase 'rood' afgekondigd vanwege de sterke uitgavenstijging bij de AWBZ. Om het gebruik van de regeling af te remmen zijn sommige eigen bijdragen verhoogd. Verder probeert het Ministerie van VWS greep te houden op de budgetten van de AWBZ-gefinancierde zorginstellingen. Om het belastingdeel van schijf 1A te redden, zinnen beleidsmakers in Den Haag op nog andere maatregelen.

Allereerst wordt met ingang van 2006 een reeks goed verzekerbare voorzieningen uit de AWBZ gewipt, met name de geestelijke gezondheidszorg. Daarvoor moeten gezinnen straks dekking zoeken bij hun zorgverzekeraar. De totale zorguitgaven dalen bij deze aanpak niet, maar dankzij de schuif naar de verzekeraars hoeft de AWBZ-premie minder snel omhoog. Verder wil het kabinet een serie welzijnsachtige voorzieningen uit de AWBZ overhevelen naar de gemeenten. Dit wordt geregeld in de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO), die overigens nog bij het parlement moet worden ingediend. In de Tweede Kamer leven hierover aarzelingen. Sectorspecialisten zijn beducht dat gemeenten te veel vrijheid krijgen bij het organiseren van AWBZ-vervangende arrangementen. Zo kunnen grote plaatselijke verschillen in het voorzieningenniveau ontstaan. Zouden gemeenten hun beleidsvrijheid verliezen, dan lopen zij echter grote financiële risico's. Om die risico's te beperken ligt het in de bedoeling dat gemeenten aanvankelijk een specifieke uitkering van het Rijk ontvangen om de kosten van de WMO te dekken. Het is onduidelijk wie opdraait voor de meerkosten, wanneer deze specifieke uitkering 'zorgendeweg' onvoldoende blijkt te zijn. Op langere termijn komen de financiële risico's waarschijnlijk hoe dan ook hoofdzakelijk voor rekening van de gemeenten.

Floppen de kabinetsvoornemens, dan is het met de inkomstenbelasting gedaan voor mensen die minder dan 16.900 euro per jaar verdienen (en van wie het gehele inkomen in schijf 1A valt). De inkomstenbelasting wordt in dit scenario weer een taks voor de middengroepen en de bemiddelden: een *class tax*, in plaats van een *mass tax*. Maar ook wanneer de kabinetsplannen worden uitgevoerd staat het tarief van de 'premieschijf' (1A + 1B) door de vergrijzing op wat langere termijn onder sterke opwaartse druk. Drie denkbare ingrepen zijn dan:

1. Bevriezing van het premiepercentage van de AWBZ, net als eerder is gedaan bij de AOW-premie, in combinatie met toenemende rijksbijdragen aan het Algemeen Fonds Bijzondere Ziektekosten (impliciete fiscalisering).
2. Optrekken (tot het einde van schijf 2) of volledige afschaffing van het maximum premie-inkomen voor de volksverzekeringen, al dan niet in combinatie met een (corresponderende) verlaging van het inkomstenbelastingtarief.
3. Expliciete fiscalisering van de volksverzekeringen, door niet langer premies voor AOW en AWBZ te heffen, maar beide programma's voortaan te financieren ten laste van de algemene middelen.

## 6 Opmars van de vlaktaks

Een terugblik op de ontwikkeling van de tariefstructuur van inkomstenbelasting en premieheffing voor de volksverzekeringen laat zien dat de spreiding in de tariefpercentages de afgelopen vijftien jaar is verminderd van 25 procentpunten in 1990 tot slechts 17,6 punten in 2005; zie nogmaals tabel 5. De vlaktaks – een inkomstenbelasting met één lange tariefschijf die wordt belast tegen een constant percentage – lijkt bezig aan een onstuitbare opmars.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Zie voor een verkenning van de mogelijkheden van een vlakke belasting op arbeid Goudswaard, Caminada en Vording (2004), 62-69.



Met ingang van 1 januari 2005 is het tarief van schijf 1B met 1,45 procentpunt verhoogd tot 41,95 procent.<sup>12</sup> Dit is nagenoeg gelijk aan het tarief van de tweede schijf (42 procent). Het kabinet heeft de kans onbenut gelaten de schijven 1B en 2 samen te voegen tot één lange tweede schijf die tegen 42 procent wordt afgerekend. We zouden dan terug zijn bij het drieschijventarief van 1990, zij het dat de lage-middengroepen nu 42 procent in plaats van rond 35 procent betalen.<sup>13</sup> Voor 65-plussers zou overigens een vier-schijventarief blijven bestaan, omdat zij geen AOW-premie verschuldigd zijn. Vermoedelijk verklaart dit waarom het kabinet vooralsnog een miniem tariefverschil tussen de schijven 1B en 2 heeft willen handhaven. Wanneer 1B + 2 worden gecombineerd, stijgt de premiegrens met 21.405 euro, namelijk tot het einde van de huidige tweede schijf. Blijft de AOW-premievrijstelling in stand, dan toucheren alle senioren met de top van hun inkomen in schijf 2 en schijf 3 een moeilijk te rechtvaardigen voordeel, dat oploopt tot 3.830 euro<sup>14</sup> voor alle 65-plussers in schijf 3. Het alternatief is invoering van één lange tweede schijf met een 'knip', waarbij senioren over hun inkomen tot aan de knip onder een lager tarief (zonder AOW-premie) zouden blijven vallen. Zo'n verknipte schijf zou na enkele jaren voor de doorsneeburger ondoorgrondelijk zijn en waarschijnlijk bij velen als unfair overkomen.

Besluitvorming over de voor de hand liggende stroomlijning van het tarief tot drie schijven wordt gezien het vorenstaande ernstig belemmerd door de huidige AOW-premievrijstelling voor 65-plussers. Zij wordt door haar voorstanders verdedigd met een beroep op de verzekeringsgedachte, maar deze redenering snijdt geen hout; zie tekstkader. Zes jaar geleden heeft de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) al de mogelijkheid geopperd de AOW geleidelijk te fiscaliseren.<sup>15</sup> Dit kan door de AOW-premie af te schaffen en haar te vervangen door een rijksbijdrage, bijvoorbeeld gefinancierd uit de opbrengst van een of meer belastingen op een milieugrondslag.<sup>16</sup> Wie er de voorkeur aan geeft het persoonlijke inkomen als exclusieve heffingsgrondslag voor de AOW-financiering te behouden, zal voelen voor de variant waarbij de 17,9 procent AOW-premie in het tarief van de schijven 1A en 1B stapsgewijs wordt omgezet in inkomstenbelasting (die ook senioren betalen).<sup>17</sup> Dit schept in internationale verhoudingen echter grote complicaties. Vandaar dat de voorkeur van een op dit terrein bij uitstek deskundige fiscalist uitgaat naar financiering uit de algemene middelen.<sup>18</sup> Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Sociaal-Economische Raad (SER) zeer recent geadviseerd over onder andere de houdbaarheid van de AOW. De SER blijkt over de brug en spreekt zich thans onomwonden uit ten gunste van toenemende financiering van de AOW ten laste van de algemene middelen.<sup>19</sup> Nu de politiek nog.

<sup>12</sup> In tabel 5 afgerond op 42 procent.

<sup>13</sup> De Mooij en Stevens (2004, 67-68) geven in overweging ook het tarief van schijf 1A gelijk te schakelen met dat van de schijven 1B en 2. De inkomensgevolgen van dit voorstel kunnen beperkt blijven door aanpassing van de algemene heffingskorting. Deze variant brengt de vlaktaks een grote stap dichterbij.

<sup>14</sup> Bij een tarief van 42 procent zouden ouderen over inkomen in schijf 2 immers 17,9 procent minder belasting gaan betalen. In feite zou hun voordeel geringer zijn. Uitbreiding van de grondslag voor de premieheffing met het inkomen uit schijf 2 van 65-minners zou een verlaging van het AOW-premiepercentage met enkele punten mogelijk maken.

<sup>15</sup> Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), 12 en 124-125.

<sup>16</sup> Deze variant lijkt te worden bepleit door Pen (2004), 619.

<sup>17</sup> Deze variant wordt naar voren geschoven door De Mooij en Stevens (2003), 167-168.

<sup>18</sup> Kavelaars (2001), 199.

<sup>19</sup> Sociaal-Economische Raad (2005), iii.

### Waarom ouderen kunnen meebetalen aan de AOW

Soms wordt gesteld dat AOW-premieheffing bij 65-plussers strijdig is met de verzekeringsgedachte. De AOW mag echter niet worden vergeleken met een private verzekering, omdat de regeling is gebaseerd op solidariteit. Wie nooit premie betaalde, kan desondanks aanspraak maken op een volledige uitkering (mits zij of hij alle jaren ingezetene van Nederland was).

Bovendien is het in de sociale zekerheid gebruikelijk dat uitkeringsontvangers premie betalen voor de regeling waarvan zij gebruik maken. Zo betalen werklozen ook premie voor de WW. Waarom zou dat bij de AOW ook niet kunnen?

## 7 Vennootschapsbelasting

Rechtspersonen zijn in alle OECD-landen onderworpen aan de heffing van een afzonderlijke winstbelasting. Zonder deze vennootschapsbelasting (*corporate income tax*) zouden rechtspersonen gedurende zeer lange tijd hun winsten belastingvrij kunnen oppotten. Om dit te voorkomen, zou de gehele winst van de vennootschap – of zij nu wordt uitgekeerd of niet – van jaar op jaar rechtstreeks bij de aandeelhouders kunnen worden belast. Praktisch gesproken stuit dit op grote bezwaren.<sup>20</sup> Daarom heffen alle landen bij aandeelhouders uitsluitend inkomstenbelasting over uitgekeerde winsten. In dat geval is afzonderlijke heffing van winstbelasting op het niveau van de vennootschap de enige manier om langdurig uitstel van belastingheffing over niet-uitgedeelde winsten te voorkomen. Daarnaast kan een land via heffing van vennootschapsbelasting een deel van de winst afroemen die buitenlandse investeerders binnen de landsgrenzen maken, vaak mede dankzij door de nationale overheid totstandgebrachte voorzieningen (onderwijs, infrastructuur).

Bij het klassieke stelsel – dat onder andere bestaat in België, Japan en de Verenigde Staten en dat in Nederland gold tot 2001 – is de aandeelhouder over het uitgekeerde dividend inkomstenbelasting verschuldigd.<sup>21</sup> Dit leidt tot ‘dubbele heffing’ op door vennootschappen uitgedeelde winst. De gezamenlijke druk van vennootschapsbelasting en inkomstenbelasting loopt in Japan op tot 67 procent, in de Verenigde Staten tot 51 procent. Vóór 2001 lag de gecombineerde druk in ons land zelfs op 74 procent. Deze ‘dubbele heffing’ kan desgewenst op verschillende manieren worden verzacht:

1. Door uitgekeerde winst bij de vennootschap lichter te belasten dan ingehouden winst; bij de aandeelhouder wordt immers nogmaals geheven.
2. Door de betaalde vennootschapsbelasting geheel of ten dele te verrekenen met de door de aandeelhouder over de uitgekeerde winst verschuldigde inkomstenbelasting.
3. Door uitgekeerde winst bij de aandeelhouder lichter te belasten of zelfs geheel vrij te stellen van de heffing van inkomstenbelasting; bij de vennootschap is immers al geheven.

Lidstaten van de Europese Unie passen heel verschillende methoden ter voorkoming van dubbele heffing toe. Zo kende Duitsland tot 2001 een combinatie van systeem 1 en 2. De vennootschapsbelasting bedroeg 40 procent voor ingehouden winst en 30 procent voor uitgedeelde winst. De aandeelhouder was inkomstenbelasting verschuldigd over het ontvangen dividend, verhoogd met de 30 procent

<sup>20</sup> Het zal ondoenlijk zijn buitenlandse aandeelhouders effectief in de heffing te betrekken. Ook zullen sommige binnenlandse aandeelhouders over onvoldoende liquide middelen beschikken om de belasting te kunnen voldoen, wanneer geen dividend is uitgekeerd.

<sup>21</sup> Is de aandeelhouder een vennootschap (moeder), dan geldt voor van de dochter ontvangen dividend (1) een vrijstelling of (2) de moeder mag door de dochter betaalde belasting die met het ontvangen dividend samenhangt verrekenen met de zelf verschuldigde winstbelasting.

vennootschapsbelasting. Vervolgens mocht hij die vennootschapsbelasting in mindering brengen op de verschuldigde inkomstenbelasting. Het resultaat was dat de aandeelhouder over uitgedeelde winst uitsluitend inkomstenbelasting voldeed. Met ingang van 2001 is Duitsland overgestapt op het klas-sieke stelsel, in combinatie met systeem 3: de helft van de uitgekeerde winst is bij de aandeelhouder vrijgesteld van heffing van inkomstenbelasting.

Frankrijk paste tot dit jaar systeem 2 toe. De aandeelhouder diende 150 procent van het ontvangen dividend bij zijn belastbare inkomen te tellen. De opslag van 50 procent kon vervolgens als heffingskorting op de verschuldigde inkomstenbelasting in mindering worden gebracht. Met ingang van dit jaar heeft Frankrijk het Duitse systeem geadopteerd: de helft van de uitgekeerde winst is bij de aandeelhouder vrijgesteld.

Het Verenigd Koninkrijk combineert systeem 2 en 3: de aandeelhouder dient 111 procent van het ontvangen dividend bij zijn inkomen te tellen. De opslag van 11 procent mag hij met de verschuldigde inkomstenbelasting verrekenen. Voor dividend geldt bovendien een verlaagd toptarief van 32,5 procent (in plaats van 40 procent).

Sinds 2001 stelt Nederland ontvangen dividend volledig vrij. Wel is jaarlijks 1,2 procent vermogensrendementsheffing verschuldigd over de waarde van de aandelen.<sup>22</sup>

Tabel 6 toont de totale marginale druk op uitgekeerd dividend in de zeven vergelijkingslanden. Tot vier jaar geleden nam Nederland een toppositie in. Door de Belastingherziening 2001 is de marginale druk sterk teruggebracht. In tabel 6 neemt ons land opnieuw de inmiddels vertrouwde middenpositie in.

Tabel 6. Marginale druk op uitgekeerd dividend<sup>a</sup>

|                     | 2000      | 2003      |
|---------------------|-----------|-----------|
| Denemarken          | 59        | 60        |
| Frankrijk           | 63        | 57        |
| Duitsland           | 54        | 56        |
| <b>Nederland</b>    | <b>74</b> | <b>54</b> |
| Verenigde Staten    | 59        | 51        |
| Verenigd Koninkrijk | 48        | 48        |
| België              | 49        | 44        |

a. Marginale druk van inkomstenbelasting plus vennootschapsbelasting op dividend van binnenlandse herkomst, uitgekeerd aan binnenlandse aandeelhouder, uitgedrukt in procenten van het brutodividend. Landen geordend op basis van dalende druk in 2003.

Bron: OECD (2004b), 27

In de jaren tachtig en negentig zijn de wettelijke tarieven van de vennootschapsbelasting in tal van landen verlaagd. In de Europese Unie daalde het gemiddelde tarief van 48 procent tot 33 procent.<sup>23</sup> Recent ging het proces van tariefverlagingen verder; zie tabel 7. Nederland bleef in dit proces niet achter. In 1987 daalde het tarief van 42 naar 35 procent, in 2002 ging daar nog een half puntje af. Met ingang van 2005 bedraagt het tarief 31 procent. Het kabinet werkt toe naar 30 procent vanaf 2007. Aanvankelijk gingen tariefverlagingen in veel gevallen gepaard met verbreding van de heffingsgrondslag, in het bijzonder door voordien bestaande investeringsfaciliteiten in te snoeren en de mogelijk-

<sup>22</sup> Het veronderstelde dividendrendement van 4 procent is onderworpen aan een proportionele heffing van 30 procent (box III).

<sup>23</sup> Zie De Mooij (2003), 21.



heid betaalde rente bij de winstbepaling in mindering te brengen aan diverse beperkende voorwaarden te binden. Hierdoor daalde het effectieve tarief van de winstbelasting minder dan het wettelijke tarief. In dit verband is illustratief dat de opbrengst van de vennootschapsbelasting in de periode na 1985 in de EU-15 is toegenomen, te weten van 2,6 tot 3,4 procent van het BBP. Het aandeel van de vennootschapsbelasting in de totale belastingopbrengst steeg van 6,4 tot 8,6 procent.<sup>24</sup> Een mogelijke verklaring is dat in de afgelopen twintig jaar vermoedelijk een groeiend deel van de totale economische bedrijvigheid is geconcentreerd bij rechtspersonen en dat de winstgevendheid van ondernemingen in een aantal landen is verbeterd.

Tabel 7. Tarief van de vennootschapsbelasting (procenten)<sup>a</sup>

| Land                   | 2000      | 2003        | Mutatie 2000-2003 |
|------------------------|-----------|-------------|-------------------|
| Duitsland <sup>b</sup> | 52,0      | 40,2        | -11,8             |
| Frankrijk              | 37,8      | 35,4        | -2,4              |
| <b>Nederland</b>       | <b>35</b> | <b>34,5</b> | <b>-0,5</b>       |
| België                 | 40,2      | 34          | -6,2              |
| Italië                 | 37        | 34          | -3                |
| Denemarken             | 32        | 30          | -2                |
| Ierland                | 24        | 12,5        | -11,5             |

a. Landen gerangschikt naar dalend tarief in 2003.

b. Inclusief tijdelijke verhoging en regionale handelsbelasting (Gewerbesteuer).

Bron: OECD (2004b), 21

Beleidsmakers in veel OECD-landen voelen zich door tariefverlagingen elders onder druk gezet het voorbeeld van andere landen te volgen. Waar gaat dat heen? De Mooij (2003) schetst enkele scenario's voor de toekomst van de vennootschapsbelasting. In het scenario *Belastingoorlog* dwingt steeds heviger wordende belastingconcurrentie Nederland tot verdere tariefverlagingen. Uiteindelijk kan de *tax race to the bottom* leiden tot een wettelijk tarief in het bereik tussen 15 en 20 procent. Ook de effectieve druk daalt fors en het aandeel van de vennootschapsbelasting in de belastingmix smelt weg. De afbraak van de winstbelasting kan worden gestopt wanneer de lidstaten van de Europese Unie onderling afspraken weten te maken over een zekere harmonisatie van de heffingsgrondslag en over de invoering van een wettelijk minimumtarief. Dit scenario *Effectief Europa* lijkt op het eerste oog weinig levenskansen te hebben. Optimisten wijzen erop dat bij de omzetbelasting op beide fronten grote vooruitgang is geboekt. De BTW-grondslag in de Unie is verregaand geüniformeerd en alle lidstaten dienen minimum BTW-tarieven te respecteren. Pessimisten – of zijn het de realisten? – herinneren aan de unanimiteits-eis, die meebrengt dat alle 25 lidstaten met fiscale richtlijnen moeten instemmen. De kans lijkt niet groot dat landen die nu al winstbelastingstarieven tussen de 10 en 15 procent hanteren, zoals Ierland, mee zullen gaan in het vastleggen van hogere minimumtarieven. Hoe dan ook, het staat wel vast dat zonder Europese samenwerking het draagvlak voor de vennootschapsbelasting in het komende decennium verder afbrokkelt.

Nederland doet er dus goed aan zich voor te bereiden op een verdergaande tarievenslag. Om de budgettaire betekenis van de vennootschapsbelasting te redden, moeten dan tegelijk (nog) bestaande mogelijkheden voor grondslagverbreding duchtig worden onderzocht. Hierbij valt te denken aan het beper-

<sup>24</sup> OECD (2004a), 73.

ken van de mogelijkheid betaalde rente en het werkgeversaandeel in exorbitante pensioenpremies bij de fiscale winstberekening in mindering te brengen. Ook is het denkbaar nog bestaande fiscale faciliteiten voor investeringen, spur- en ontwikkelingswerk en de zeescheepvaart te laten vervallen.<sup>25</sup>

In een opmerkelijke bijdrage in het *Weekblad fiscaal recht* becijfert Kampschoër (2004) dat via aanpassingen van de heffingsgrondslag van onze vennootschapsbelasting wellicht een tariefreductie van 10 à 15 procentpunten valt te verwezenlijken. Hij lanceert vier ideeën:

1. Maak niet langer verschil tussen de winstbepaling in de fiscale en de commerciële jaarrekening. Deze verschillen zijn in Nederland relatief groot. Gelijkschakeling van het winstbegrip zou het mogelijk maken het tarief met 1 à 2 punten te verlagen.
2. Vanaf 2005 moet de commerciële winst van grote(re) ondernemingen worden vastgesteld met inachtneming van de *International Financial Reporting Standards*. Toepassing van verplicht voorgescreven *fair value*-waarderingen zou de heffingsgrondslag voldoende verbreden om het tarief met nog eens 1 punt te verlagen. Dit lijkt nogal optimistisch. Hier hangt veel af van de vraag hoe de waardering van pensioenverplichtingen en goodwill straks in de balansen wordt verwerkt.
3. Elimineer rente en waardeveranderingen in schuldvorderingen uit het fiscale winstbegrip. Betaalde rente is dus niet langer aftrekbaar, ontvangen rente blijft onbelast.<sup>26</sup> Zo worden eigen en vreemd vermogen fiscaal gelijk behandeld; dividend is bij de winstbepaling immers evenmin aftrekbaar. Deze ingreep maakt een tariefverlaging met pakweg 10 punten mogelijk. Zonder goede internationale afspraken dreigt echter het gevaar van rente- en winstverschuivingen.<sup>27</sup> Beter haalbaar lijkt beperking van de renteaftrek op intercompany-leningen, een ingreep die een tariefverlaging met mogelijk 3 punten binnen bereik brengt.
4. Betrek uitsluitend binnenlandse activiteiten in de grondslag. Deze toepassing van het territorialiteitsbeginsel brengt mee dat ondernemingen niet langer verliezen kunnen importeren om die met de Nederlandse fiscus te verrekenen. De meeropbrengst als gevolg van deze maatregel maakt het mogelijk het tarief budgettair neutraal met 1 punt te drukken.

Het Ministerie van Financiën bestudeert momenteel mogelijkheden om de vennootschapsbelasting met ingang van 2007 op andere leest te schoeien. De suggesties van Kampschoër zullen ongetwijfeld bij die exercitie worden betrokken.

## 8 Belastingen van decentrale overheden

Nederland kent drie bestuurslagen: de centrale overheid, de provincies en de gemeenten. In theorie is het denkbaar dat de centrale overheid aan provincies en gemeenten alle middelen ter beschikking stelt die zij nodig hebben om hun uitgaven te kunnen doen. Decentrale overheden hoeven dan geen eigen belastingen te heffen. Hun beleidsvrijheid is in dit geval echter zeer gering. Het andere uiterste is dat provincies en gemeenten al hun uitgaven financieren door eigen belastingen te heffen. Zo doen de waterschappen het tenslotte ook. Die hebben echter nauwomschreven taken, terwijl belanghebbenden goed zijn te identificeren en kunnen worden aangeslagen naar rato van het profijt dat zij trekken uit de activiteiten van het waterschap. Provincies en gemeenten vervullen daarentegen

<sup>25</sup> Door de genoemde faciliteiten te schrappen neemt de opbrengst van inkomsten- en vennootschapsbelasting met ongeveer 1 mld euro toe. Zie Tweede Kamer (2004-2005), 148-149.

<sup>26</sup> Banken en levensverzekeraars zouden onder een ander regime vallen.

<sup>27</sup> Bij eenzijdige invoering wordt het voor ondernemingen aantrekkelijk rente-ontvangsten in Nederland te laten neerslaan (blijven hier onbelast), en rentelasten op te voeren in landen waar zij aftrekbaar blijven.

een zeer groot aantal taken. De hoge kosten die daarmee samenhangen, kunnen niet op basis van de profijtgedachte worden omgeslagen. De mate waarin belanghebbenden profijt van provinciale en gemeentelijke voorzieningen hebben valt in veel gevallen moeilijk te bepalen. Afgezien daarvan verdraagt bekostiging op basis van profijt zich niet met een ander dragend beginsel: belastingheffing naar draagkracht.

De ervaring leert dan ook dat de centrale overheid in nationale belastingstelsels niet kan worden gemist. Sommige gemeenten hebben door objectieve oorzaken hoge uitgaven (bijvoorbeeld door de bodemgesteldheid, of doordat veel inwoners zijn aangewezen op een sociale uitkering), terwijl hun belastingcapaciteit betrekkelijk gering is (weinig rijke inwoners, lage waarde van inliggende onroerende zaken). In deze gevallen zal de centrale overheid moeten bijspringen, om te waarborgen dat een minimaal vereist voorzieningenniveau totstandkomt. Bij centrale financiering kunnen de lasten bovendien naar draagkracht over de gehele bevolking worden omgeslagen. Alle OECD-landen zoeken daarom naar een evenwicht, waarbij decentrale overheden een zekere vrijheid houden om hun eigen peulen te doppen, terwijl de overheid al te grote verschillen tussen arme en rijke provincies en gemeenten recht trekt.

Tabel 8 geeft een beeld van het aandeel van de gemeentelijke en de provinciale belastingen in de totale belastingopbrengst en laat zien hoe dit aandeel zich heeft ontwikkeld in de periode 1975-2002. Het behoeft nauwelijks toelichting dat het belastingaandeel van decentrale overheden in federale staten in het algemeen groter is dan in eenheidsstaten. Het aandeel van de sociale fondsen is groot in Bismarcklanden en valt in Denemarken te verwaarlozen. Sinds het midden van de jaren zeventig is het aandeel van de centrale overheid in België ongeveer gehalveerd. Het daalde minder sterk in Frankrijk (10 procentpunten), Denemarken (6 punten), de VS (5 punten) en Duitsland (4 punten). Dit strookt met de ontwikkeling in het gehele OECD-gebied, waar het belastingaandeel van de centrale overheid wat terugliep. Alleen in het VK liep het aandeel van de decentrale overheden sinds 1975 duidelijk terug, en wel met 7 punten. Deze trend valt toe te schrijven aan het streven van de regeringen onder leiding van premier Thatcher om de fiscale autonomie van de gemeenten terug te dringen.

Tabel 8. Gemeentelijke en provinciale belastingen<sup>a</sup>

| Land <sup>b</sup>                | Federale/centrale<br>overheid |           | Decentrale<br>overheden |          | Sociale fondsen |           |
|----------------------------------|-------------------------------|-----------|-------------------------|----------|-----------------|-----------|
|                                  | 1975                          | 2002      | 1975                    | 2002     | 1975            | 2002      |
| Federale staten                  |                               |           |                         |          |                 |           |
| Verenigde Staten                 | 45                            | 40        | 20                      | 20       | 20              | 26        |
| Duitsland <sup>c</sup>           | 34                            | 30        | 22                      | 22       | 34              | 40        |
| België <sup>c</sup>              | 65                            | 35        | —                       | 28       | 29              | 36        |
| Eenheidsstaten                   |                               |           |                         |          |                 |           |
| Denemarken                       | 68                            | 62        | 30                      | 34       | 1               | 3         |
| Frankrijk <sup>c</sup>           | 51                            | 41        | 8                       | 10       | 41              | 48        |
| <b>Nederland<sup>c</sup></b>     | <b>59</b>                     | <b>60</b> | <b>1</b>                | <b>4</b> | <b>29</b>       | <b>27</b> |
| Verenigd Koninkrijk <sup>c</sup> | 70                            | 77        | 11                      | 4        | 18              | 17        |

a. Belastingaandelen in procenten van de totale belastingopbrengst (afgerond op gehele getallen). Door afronding tellen aandelen niet altijd op tot 100 procent; zie ook voetnoot c.

b. Landen geordend naar afnemend belastingaandeel van decentrale overheden.

c. De kolom met het aandeel van afdrachten aan de EU is weggelaten.

Bron: OECD (2004a), 24



In vergelijking met andere landen kent Nederland een sterk gecentraliseerd systeem, waarbij provincies en gemeenten slechts in beperkte mate eigen belastingen (mogen) heffen. Wel is hun aandeel in de nationale belastingmix na 1975 verdrievoudigd, van 1,2 tot 3,6 procent.

Het aandeel van decentrale bestuurslagen in de belastingmix, zoals gepresenteerd in tabel 8, zegt nog weinig over hun werkelijke belastingmacht (*taxing power*). Het is immers denkbaar dat gemeenten een groot deel van de belastingen heffen, terwijl de centrale overheid zowel heffingsgrondslag als tarief van de plaatselijke belastingen dicteert.<sup>28</sup> Tabel 9 geeft daarom een indruk van de belastingmacht van decentrale overheden in een aantal OECD-landen, waarvoor dit gegeven beschikbaar is. Deze OECD-cijfers bevestigen dat de fiscale autonomie van gemeenten in Nederland in verhouding gering is. Zij zijn weliswaar vrij tarief en grondslag van de eigen belastingen te bepalen, maar in termen van opbrengst blijven de gemeentebelastingen v r achter bij die in veel andere OECD-landen.

Tabel 9. Belastingmacht van decentrale overheden, 1995

| Land <sup>a</sup>   | Opbrengst eigen belastingen (% BBP) | Vrijheid om tarief/ grondslag te bepalen (%) | Belastingmacht <sup>b</sup> |
|---------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------|-----------------------------|
| Zweden              | 15,5                                | 100                                          | 15,5                        |
| Zwitserland         | 11,9                                | 92                                           | 11,0                        |
| België              | 12,4                                | 58                                           | 7,2                         |
| Duitsland           | 11,1                                | 13                                           | 1,4                         |
| Verenigd Koninkrijk | 1,4                                 | 100                                          | 1,4                         |
| <b>Nederland</b>    | <b>1,1</b>                          | <b>100</b>                                   | <b>1,1</b>                  |
| Oostenrijk          | 8,7                                 | 10                                           | 0,8                         |
| Noorwegen           | 7,9                                 | 3                                            | 0,3                         |

a. Landen gerangschikt naar afnemende belastingmacht.

b. De indicator voor de belastingmacht van decentrale overheden is berekend door de opbrengst van hun eigen belastingen (in procenten van het BBP) te vermenigvuldigen met hun vrijheid om grondslag en/of tarieven van hun eigen belastingen te bepalen.

Bron: Joumard en Kongsrud (2003), 166

Het kabinet is van plan de fiscale armslag van de gemeenten te beperken, door met ingang van 2006 de onroerendezaakbelasting voor woninggebruikers af te schaffen en daarnaast de tarieven van de onroerendezaakbelastingen aan banden te leggen. Tegenstanders van dit plan pleiten juist met klem voor uitbreiding van het gemeentelijke belastinggebied. De ruimte ontbreekt hier om de argumenten van voor- en tegenstanders van uitbreiding van het gemeentelijk belastinggebied te reproduceren.<sup>29</sup> Duidelijk is dat verruiming van de belastingmacht van de vaderlandse gemeenten de positie van ons land meer in lijn zou brengen met die van vrijwel alle andere OECD-landen.

## 9 Perspectief

Aan het slot van deze bijdrage over belastingtrends uit de afgelopen drie decennia past een beknopte vooruitblik.

<sup>28</sup> Doorgaans zal dan tevens een vereveningsstelsel nodig zijn, waarbij rijke gemeenten worden afgeroomd ten faveure van arme gemeenten.

<sup>29</sup> Voor de argumenten pro, zie Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004). Voor argumenten contra, zie bijvoorbeeld Merk (2004).

In het aankomende decennium zal de druk tot verdergaande aanpassing van het fiscale stelsel zich vooral manifesteren bij belastingen met mobiele heffingsgrondslagen. Dit betreft dus de vennootschapsbelasting en de heffing van inkomstenbelasting over (opbrengsten uit) vermogen. Wanneer overheden voor deze aandrang zwichten en de komende jaren de wettelijke en de effectieve tarieven die worden toegepast op mobiele grondslagen verder verlagen, neemt in de belastingmix het gewicht van belastingen met immobiele heffingsgrondslagen toe: inkomsten uit (vroegere) arbeid, consumptieve bestedingen en bezit en overgang van onroerende zaken.

Verzwaring van het effectieve belastingtarief op arbeid is bezwaarlijk, gezien de omvangrijke werkloosheid in veel EU-lidstaten. Belastingen met als grondslag onroerend goed liggen politiek vaak gevoelig (eigen huis). Een en ander rechtvaardigt de verwachting dat heffingen op de particuliere consumptie in de belastingmix verder aan betekenis zullen winnen. In zoverre vormden fiscale trends uit de periode 1975-2005 een prelude op belastingbeleid met toekomst.

Bij de inkomstenbelasting kunnen beleidsmakers voor inkomen uit woning en werk streven naar een tarief met twee schijven. Over inkomen in de eerste en de tweede schijf zou – om de gedachten te bepalen – 35 respectievelijk 50 procent verschuldigd zijn. Verhoging van de algemene heffingskorting biedt de laagste inkomens bij deze operatie voldoende koopkrachtcompensatie. Substantiële verbreding van de grondslag van de inkomstenbelasting is mogelijk door de fiscale behandeling van de eigen woning aan te scherpen en belastingfaciliteiten voor oudedagsvoorzieningen te begrenzen. De premiefinanciering van de volksverzekeringen kan worden beëindigd. Fiscalisering van AOW, AWBZ en Anw verschuift de financieringslast gedeeltelijk naar ouderen, vermogensbezitters en de bestedingen.

Door plaatsgebrek is geen aandacht besteed aan mogelijke herzieningen van de omzetbelasting (de BTW). Het valt evenwel te overwegen het verlaagde BTW-tarief (6 procent) af te schaffen en te komen tot een algemeen tarief van 17 of 18 procent. Dit betekent een aanzienlijke vermindering van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven, terwijl de koopkrachtverliezen voor lagere inkomensgroepen kunnen worden gecompenseerd door een extra verhoging van de algemene heffingskorting in de inkomstenbelasting. Zo zijn bijvoorbeeld de inkomensgevolgen van invoering van de BTW in Canada gecompenseerd. Afschaffing van het verlaagde tarief maakt voeding relatief duurder, wat kan bijdragen aan de strijd tegen de vervetting van de natie.

Verdere verlaging van het tarief van de vennootschapsbelasting is vermoedelijk onontkoombaar. Door haar grondslag te verbreden kunnen de budgettaire verliezen beperkt blijven.

De twee belangrijkste gemeentelijke belastingen hebben onroerend goed als heffingsgrondslag. Een stevige uitbreiding van het aandeel van deze lokale belastingen in de nationale belastingmix valt te overwegen. De financiële autonomie van lokale overheden is daarmee gediend; de heffingsgrondslag van de OZB is bij uitstek immobiel.

## Literatuur

- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Eekelen, L.S.C. van, en R. Olieman (2003), Voorbij de grenzen van de premie?, in J.B. Kuné (red.), *Leven in een ouder wordende samenleving*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 85-100
- Goudswaard, K.P., C.L.J. Caminada, en H. Vording (2004), *Naar een transparanter loonstrookje*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers
- Joumard, I., and P.M. Kongsrud (2003), Fiscal Relations Across Government Levels, *OECD Economic Studies*, 36(1), 155-229

- Kampschoër, G.W.J.M. (2004), VPB 2007 opbouwbaar uit zes (eenvoudige) bouwstenen, *Weekblad fiscaal recht*, 133(6596), 1503-1505
- Kavelaars, P. (2001), Op weg naar de fiscalisering van de premieheffing? in D.A. Albregtse, A.L. Bovenberg, en L.G.M. Stevens (red.), *Er zal geheven worden!* (Cnossen-bundel), Deventer: Kluwer, 189-200
- Merk, O.M. (2004), Misverstanden over lokale belastingen, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4426), 84-86
- Mooij, R.A. de (2003), *Heeft de vennootschapsbelasting een toekomst?*, Oratie, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2003), Fiscale taboes in macro-economisch perspectief, *Weekblad fiscaal recht*, 132(6514), 165-170
- Mooij, R.A. de, en L.G.M. Stevens (2004), Bestendig belastingbeleid, in C.A. de Kam en A.P. Ros (red.), *Jaarboek Overheidsfinanciën 2004*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 61-84
- OECD (1987), *The Tax/Benefit Position of Production Workers 1983-1986*, Paris: OECD
- OECD (2004a), *Revenue Statistics 1965-2003*, Paris: OECD
- OECD (2004b), *Recent Tax Policy Trends and Reforms in OECD Countries*, OECD Tax Policy Studies No. 9, Paris: OECD
- OECD (2004c), *Taxing Wages 2002-2003*, Paris: OECD
- Pen, J. (2004), John Maynard Keynes en de fiscalisering van de AOW, *Economisch Statistische Berichten*, 89(4449), 618-620
- Pommer, E., J. van Leeuwen, en M. Ras (2003), *Inkomen verdeeld. Trends in ongelijkheid, herverdeling en dynamiek*, Onderzoeksrapport 2003-3, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau
- Sociaal-Economische Raad (2005), *Van alle leeftijden. Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioen en zorg*, Advies 2005/02, Den Haag: SER
- Tweede Kamer (2004-2005), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën* (Miljoenennota 2005), 29 800, nr. 1
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1999), *Generatiebewust beleid*, Rapport aan de Regering nr. 55, Den Haag: Sdu Uitgevers



# De glasvezel: het publiek belang van een technologische transitie

F.A.G. den Butter en M. van der Vlis\*

## Trefwoorden:

glasvezel, netwerk, externe effecten, technologische transitie

## 1 Handelskapitaal en infrastructuur

Nederland is al vier eeuwen lang een vooraanstaand handelsland. In een rapport aan de regering heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) laten zien dat vanuit de beleidsop-tiek hierbij met name het perspectief van de transactiekosten van belang is.<sup>1</sup> Handelstransacties gaan immers altijd met kosten gepaard. Behalve de transportkosten en formele handelsbelemmeringen, zoals invoerrechten, zijn er nog vele andere kosten: handelspartners moeten worden gevonden, de kwaliteit van de verhandelde diensten en goederen moet worden geborgd, contracten moeten worden afgesloten en uitgevoerd, vertrouwen in de handelspartners moet worden opgebouwd, risico's moeten worden beoordeeld, enzovoort. Investerings die bijdragen om deze transactiekosten laag te houden, worden in het WRR-rapport 'investerings in handelskapitaal' genoemd. Vroeger hadden we de VOC, die handelsroutes ontsloot en contacten met de plaatselijke handelaars bestendigde. Een algemeen geldend zeerecht, waar Hugo de Groot zich voor beijverde, en kwaliteitscontrole en standaardisering via colleges van staalmeesters, droegen evenzeer bij tot de verlaging van transactiekosten. In latere eeuwen vormden infrastructurele voorzieningen, zoals het Noordzeekanaal en de Nieuwe Waterweg een onderdeel van het handelskapitaal van ons land. Deels is er bij dit handelskapitaal sprake van een publiek belang. Dit betekent dat zonder bemoeienis van de overheid een dergelijke voorziening niet van de grond was gekomen. Overigens is het niet zo dat iedere overheidsbemoeienis met infrastruc-tuur ook succesvol is. Denk maar aan het Noordhollands kanaal, de containerterminal in Amsterdam en waarschijnlijk ook de Betuwelijn.

In de huidige globaliserende wereld kunnen de voorzieningen op ICT-gebied in belangrijke mate bijdragen tot verdere verlaging van transactiekosten in de handel. Internet, als een vorm van handels-kapitaal, vervult in dit opzicht een bijzondere rol. Strikt genomen heeft dit wereldwijde communica-tiesysteem met vrije toegang het karakter van een collectief goed, zonder dat er een wereldregering nodig is geweest om het op te zetten. Wel dienen de verschillende nationale overheden het verkeer op internet enigermate te reguleren, zodat uitwassen worden tegengegaan. De vraag is verder in hoeverre overheidsbemoeienis nodig en gewenst is om te zorgen dat iedereen op adequate wijze een aansluiting op internet kan krijgen.

\* Respectievelijk hoogleraar Algemene Economie, Vrije Universiteit Amsterdam en voormalig lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), en econometrist, zelfstandig adviseur en voormalig wethouder van de gemeente Amsterdam.

1 Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003).

## 2 De glasvezelkabel als publiek belang

Meer specifiek speelt deze vraag bij de voorziening van glasvezelkabels. Een aansluiting op het net van de glasvezelkabels garandeert dat de komende decennia alle mogelijke nieuwe communicatiemiddelen beschikbaar zijn. Het vermogen (snelheid en veelheid) van glasvezels is namelijk zo groot dat dit meer dan een generatie lang geen beperkingen zal opleggen. Veel grote bedrijven zijn al op een glasvezelnetwerk aangesloten. Dit geldt echter niet voor de meeste woningen en kleinere bedrijven. Dit is het zogenoemde probleem van de laatste kilometer; vanuit de klant gezien gaat het overigens om de eerste kilometer. Trouwens, in werkelijkheid bedraagt de gemiddelde afstand van niet aangesloten woningen en bedrijven (in de grote steden) tot de glasvezelkabels maar zo'n 300 tot 500 meter. Toch lukt het nog niet via de markt om al deze aansluitingen door particuliere aanbieders te laten verzorgen. De vraag is hoe dat komt en of dat erg is – de meeste huizen en bedrijven zijn immers wel via de oude netten van telefoon- en televisiekabels (koperdraadverbindingen) op het net aangesloten. Anders gezegd is de vraag of de aanleg aan de markt overgelaten kan worden, of dat hier sprake is van een publiek belang waarbij de overheid moet zorgen dat de laatste kilometer wordt aangelegd. Volgens de economische theorie kan overheidsbemoeienis geboden zijn wanneer er sprake is van marktfalen.<sup>2</sup> Dan dient de overheid er voor te zorgen dat het marktfalen wordt opgeheven, tenminste wanneer de overheid dat kan zonder al te grote kosten. Het mag immers niet zo zijn dat de welvaartswinst dankzij het opheffen van het marktfalen weer teniet wordt gedaan door overheidsfalen.

Er is een flinke discussie over de vraag of er bij de aanleg van de laatste kilometer van de glasvezelkabels sprake is van marktfalen en van een publiek belang dat door de overheid moet worden geborgd.<sup>3</sup> In de discussie spelen verschillende argumenten een rol. Vanuit het oogpunt van marktfalen is het belangrijkste discussiepunt of aansluiting op de glasvezelkabels zogeheten positieve externe effecten met zich meebrengt. Dit betekent dat niet alleen degenen die de aansluiting verzorgen, en er dus in investeren, maar dat ook anderen voordeel van de aansluiting hebben. Bij aansluiting op netwerken is dit een bekend fenomeen, dat als netwerkkexternaliteit wordt aangeduid. Een netwerkkexternaliteit treedt op omdat een extra aansluiting op het netwerk niet alleen voordeel voor de nieuwe abonnee oplevert, maar ook voor alle overige aangeslotenen. Deze kunnen nu over een groter netwerk beschikken zonder daar extra voor te hoeven betalen. Bij een netwerk met extra mogelijkheden voor informatiediensten, zoals een glasvezelnetwerk, komt daar bij dat de markt waarop 'nieuwe' informatiediensten kunnen worden aangeboden groeit, waardoor niet alleen het bereik, maar ook het inhoudelijke nut van het net toeneemt.

In het geval van kabels wordt onderscheid gemaakt tussen de passieve infrastructuur – de kabels, aansluitingen, de huisjes voor apparatuur – en de actieve infrastructuur, waarbij het gaat om de technische apparatuur en de software die nodig is om informatie over de kabels te transporteren en één en ander te administreren. Die actieve infrastructuur profiteert van de passieve infrastructuur. Vanwege deze positieve externe effecten zijn investeringen in de passieve infrastructuur te weinig lonend (althans voor de laatste kilometer). Dit zou dan inderdaad op marktfalen duiden. Ook schaalvoordelen spelen hier een rol. Een andere reden van marktfalen die wel genoemd wordt, is dat het rendement van de glasvezelkabels over een zeer lange periode wordt uitgespreid – zo'n 20 tot 30 jaar – en dat het voor particuliere investeerders moeilijk en onzeker is om met zo'n lange periode van opbrengsten te reke-

<sup>2</sup> Niet strikt noodzakelijk: het *Coase-theorema* leert dat externe effecten in theorie ook door de betrokken partijen in overleg overleg kunnen worden geïnternaliseerd.

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld het eindrapport van de ICM-werkgroep Breedband en Marktordening (2004) en Passenier (2005).

nen. Een jachtterrein voor durfgelders is het in ieder geval niet. Indien dit inderdaad het geval is, en een deel van de discussie spitst zich hierop toe, zou het er op duiden dat de kapitaalmarkt onvolkomenheden vertoont.

Behalve deze vormen van marktfalen wordt er door de voorstanders van overheidsbemoeienis met de glasvezel nog een andere reden genoemd, namelijk het herverdelings- of gelijkheidsargument. Momenteel zijn het eigenlijk alleen de grote bedrijven die op de glasvezel zijn aangesloten en als de markt aan glas-naar-de-woning begint zullen ze alleen naar buurten met veel koopkrachtige vraag kijken. Aldus dreigt, zo is de redenering, de private voorziening van glasvezelkabels een maatschappelijke tweedeling in het ICT-gebruik teweeg te brengen. Wanneer de overheid aansluiting op de glasvezel als een maatschappelijke basisvoorziening ziet, zoals dat het geval is met de beschikbaarheid van openbaar vervoer in alle uithoeken van het land, is dit een reden tot overheidsingrijpen. Daarbij merken de voorstanders van overheidsbemoeienis op dat een glasvezelnetwerk, waarop alle Nederlandse gezinnen en bedrijven zijn aangesloten, ook voor de overheid zelf van belang kan zijn vanuit het oogpunt van bepaalde collectieve voorzieningen. Te denken valt aan moderne onderwijsvormen in aanvulling op het reguliere schoolonderwijs en aan allerhande snelle informatie-uitwisseling en videoconsult op het gebied van de gezondheidszorg en veiligheid.

Op basis van dit soort argumenten, zij het niet in deze formulering, heeft de oud -minister van Economische Zaken Koos Andriessen een aantal grote gemeenten geadviseerd via een projectmatige aanpak het initiatief te nemen tot de aanleg van de laatste kilometer van de glasvezelkabel. De titel van het rapport van de Commissie-Andriessen is: *Amsterdam: Slagkracht met Glas*.<sup>4</sup> Het idee is dat voor een handelsstad als Amsterdam een volledig netwerk van glasvezelkabels als een publiek belang kan worden gezien. Het rapport bepleit een publiek-private samenwerking waarbij de overheid een voortrekkersrol vervult. Overigens hangt de betrokkenheid van de overheid bij deze voorziening van infrastructuur af van de omstandigheden. De ICM-werkgroep Breedband en Marktordening (2004) onderscheidt vijf aan de praktijk ontleende modellen, namelijk (1) het gemeentelijk regiemodel; (2) het samenwerkingsmodel; (3) het vraagbundelingsmodel instellingen en bedrijven; (4) het woningcorporatiemodel; en (5) het 'publieke backbone-model'. In die zin valt er aan de methodiek van de borging van het publieke belang geen algemene receptuur te ontleenen.<sup>5</sup>

Een goede aanbeveling van de ICM-werkgroep is wel om de overheidsbemoeienis te baseren op een maatschappelijke analyse van de kosten en baten. Dat is niet alleen nuttig om goed zicht te krijgen op de totale netto welvaartsvoordelen die er met een glasvezelnetwerk te behalen zijn, maar ook om te bepalen welke belanghebbenden voordelen bij zo'n netwerk hebben en dus kunnen (en behoren) bij te dragen in de kosten. Een voorbeeld hiervan is dat de waarde van woningen met een aansluiting op het netwerk toeneemt, zodat van de eigenaren van deze woningen een financiële bijdrage verlangd kan worden. Meer in het algemeen vormt een maatschappelijke kosten-batenanalyse tegenwoordig een essentiële voorwaarde voor de overheid om goedkeuring aan infrastructurele projecten te verlenen. Hiervoor bestaat zelfs een officiële leidraad, het Overzicht Effecten Infrastructuur (OEI), op basis waarvan al een flink aantal projecten is beoordeeld.<sup>6</sup> Wel is het bij zo'n maatschappelijke kosten-batenana-

4 Commissie-Andriessen (2003).

5 Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) en Teulings, Bovenberg en Van Dalen (2003).

6 Zie Hakfoort en 't Hoen (2005).



lyse van de glasvezelkabel, net als bij andere infrastructuurprojecten met onzekere langetermijneffecten, nodig om een gevoeligheidsanalyse op die effecten uit te voeren.

Verder dient goed overwogen te worden op welke manier, nadat het netwerk eenmaal via overheidsbemoeienis tot stand is gekomen, de exploitatie ervan wordt uitgevoerd. Houdt de overheid, of een door de overheid gereguleerd consortium, het eigen beheer over het net (concurrentie *op* het net), of worden het net en het beheer verkocht (concurrentie *om* het net)? Van belang in dat verband is dat de gemeentelijke initiatieven op dit front mede worden beargumenteerd vanuit de wens op het net concurrentie mogelijk te maken en die mogelijkheid te kunnen borgen. De voorzitter van de vereniging van kabel-exploitanten VECAI, Rob van Esch, kiest daarentegen voor concurrentie *tussen* de (telefoon- en televisie-)netten en is daarom tegenstander van overheidssteun voor de voltooiing van het glasvezelnetwerk. Dergelijke concurrentie tussen netten kan betekenen dat concurrentie *op* de netten wordt geblokkeerd, zoals dat op de bestaande netten het geval is (zie de weigering van de kabelelars om KPN op hun netten toe te laten als televisieaanbieder). Het probleem bij deze blokkering van concurrentie op de netten kan zijn dat de monopoliepositie van de kabelexploitanten innovaties tegenhoudt. In de praktijk hebben de kabelexploitanten immers het alleenrecht op tv-doorgifte, hetgeen hun een monopolistische toegang tot vrijwel iedere woning geeft. Vanuit die optiek hebben de kabelexploitanten geen enkel belang bij een nieuwe technologie waar zij met concurrentie worden geconfronteerd.

### 3 Technologische transitie en lock-in

Dit laatste dilemma laat zien waar het bij de mogelijke overheidsbemoeienis met het glasvezelnetwerk werkelijk om gaat. Om hierop meer zicht te krijgen dient beseft te worden dat sprake is van een technologische transitie. Zo'n technologische transitie heeft betrekking op de overgang van een oude, dominante technologie naar een nieuwe technologie die op den duur een hogere productiviteit oplevert. Een bekend voorbeeld is de overgang van zeilvaart naar stoomschepen, een voorbeeld dat ook sterk met de handelsfunctie verbonden is. Zo'n technologische transitie komt veelal niet helemaal spontaan tot stand, omdat er vanwege schaalvoordelen maar plaats is voor één technologie en omdat er met de introductie van de nieuwe technologie hoge kosten verbonden zijn. Zo dient men eerst met de nieuwe technologie te leren werken. Matrozen op zeilschepen dienen over andere vaardigheden te beschikken dan matrozen op stoomschepen. Bovendien moeten havenvoorzieningen voor de stoomvaart worden aangepast. Pas na zo'n leerperiode kan de nieuwe technologie de oude technologie in efficiëntie overtreffen. Men spreekt dan van een technologieval (een *lock-in*). Vooral in het milieubeleid is er momenteel veel aandacht voor dergelijke technologische transities, aangezien daar grote technologische veranderingen nodig zijn om een hogere efficiëntie in het gebruik van energie te bewerkstelligen. Tot nu toe hebben efficiëntieverbeteringen vooral binnen de bestaande technologie plaatsgevonden. Men spreekt dan van het laaghangende fruit dat zo langzamerhand allemaal geplukt is.

De vraag is in hoeverre iets dergelijks geldt voor de bestaande technologie via het kabelnetwerk van koper. De nieuwe(re) technologie via glasvezel biedt veel meer mogelijkheden, maar die mogelijkheden komen via de actieve infrastructuur pas tot volle wasdom wanneer de passieve infrastructuur voltooid is. De taak van de overheid bij zo'n technologische transitie is die van transitimanagement. Vanuit dit gezichtspunt dient dus ook de mogelijke overheidsbemoeienis met de glasvezelnetwerken te worden gezien. Transitimanagement vergt een subtiële beleidsstrategie.<sup>7</sup> Van belang is dat de alternatieve technologieën een kans krijgen zich in niches te ontwikkelen. De overheid dient dan ondersteuning te

7 Zie bijvoorbeeld Den Butter en Hofkes (2005).

geven aan deze niches waarin geleerd kan worden met de nieuwe technologie te werken. Zo kan naar de gemeentelijke initiatieven op dit front gekeken worden: het betreft geografische niches. Een interessante observatie daarbij is dat gemeenten die een belangrijke vestigingsplaats van ICT-bedrijvigheid zijn of willen zijn, een rol in de eerste linie bij het ondersteunen van deze niches vormen.

De vraag is vervolgens hoe lang de niches in bescherming moeten worden genomen en over hoeveel verschillende technologieën het gaat. Vanuit de economische innovatietheorie wordt wel gesproken van *backing the challengers*,<sup>8</sup> maar de vraag is dan hoe de overheid bepaalt wie de *challengers* zijn. Nu dient te worden gezegd dat in het geval van de technologische transitie bij de kabelnetwerken het geen probleem lijkt, want uit technische rapportages blijkt overduidelijk dat de glasvezelkabel de komende 50 jaar voldoende snelheid biedt.<sup>9</sup> Bovendien wijzen de deskundigen er op dat alternatieven zoals draadloze verbindingen slechts een aanvulling vormen, maar geen substituut. Er zijn dus geen andere concurrerende technologieën. In dat geval is het niet nodig te wachten tot zich een in potentie nog betere technologie aandient (het zogenaamde 'haasje over' bij technologische vernieuwing). De volgende vraag is of de oude technologie nu al aan vervanging toe is en of er werkelijk sprake is van een *lock-in* waardoor de nieuwe technologie zonder overheidsbemoeienis niet, of vanuit een maatschappelijk oogpunt te laat, de gelegenheid krijgt de oude technologie te vervangen. Het lijkt erop dat het juist deze laatste vraag is die tot verschillende standpunten in het glasvezeldebat aanleiding geeft.

Vandaar dat het gewenst is dat de overheidsbemoeienis voorlopig beperkt blijft tot door gemeentelijke overheden gefaciliteerde pilotprojecten bij wijze van mooie niches, waarin de nieuwe technologie kan worden getest. Zeeburg Plus in Amsterdam is bedoeld als zo'n pilotproject. Zeeburg Plus is het Amsterdamse stadsdeel Zeeburg met wat toevoegingen in Amsterdam-Oost en in de Watergraafmeer. Zeeburg Plus is als pilotproject gekozen omdat dat het terrein is geweest van Cyburg, de Amsterdamse proeftuin voor de ontwikkeling van nieuwe (internet)diensten. Zeeburg Plus bestaat uit een achterstandsgebied, een yuppenwijk, een nieuwe suburb en een wetenschappelijk centrum. Dit is een brede sociale mix, en daarmee een leerzaam proefterrein voor nieuwe diensten en voorzieningen. Na evaluatie van een project als Zeeburg Plus, en van dergelijke nicheprojecten in andere steden, kan vervolgens worden gezien of, en zo ja welke verdere bijdrage van de overheid nodig is, en of het publieke belang van algemene toegang tot moderne kabelnetwerken voldoende is geborgd. De uitkomsten van een dergelijke evaluatie leveren ook goede input voor een maatschappelijke kosten-batenanalyse voor aanleg van de laatste kilometer van de glasvezelkabel op grotere schaal.

#### 4 Besluit

Zeker voor een stad als Amsterdam, waar veel geld via handelstransacties en zakelijke dienstverlening wordt verdiend, is op termijn een aansluiting van alle burgers en bedrijven op een modern netwerk van glasvezelkabels van wezenlijk belang. Deze aansluiting komt vooralsnog niet spontaan via de markt tot stand. De vraag is in hoeverre hier sprake is van marktfalen en van een publiek belang dat door de overheid dient te worden geborgd. De kabelexploitanten hebben een monopoliepositie op het huidige netwerk en tonen weinig bereidheid om daadwerkelijk aan de nieuwe technologie bij te dragen. Vanwege schaafeffecten bij dergelijke netwerken is het naast elkaar bestaan van concurrerende netwerken maatschappelijke verspilling. De overgang naar een glasvezelnetwerk kan worden opgevat als een technologische transitie. De economische theorie van het transitie management leert welke strategie de overheid kan volgen om deze technologische transitie te bewerkstelligen. Door lagere

8 Zie Jacobs en Theeuwes (2004).

9 Zie Baken (2003).

overheden gefaciliteerde pilotprojecten zoals Zeeburg Plus passen uitstekend in die strategie. Zij leveren informatie op over de vraag of er sprake is van marktfalen en van een verdere noodzaak tot overheidsbemoeienis. Marktpartijen kunnen die informatie overigens ook voor hun strategie benutten.

### Literatuur

- Baken, N.H.G. (2003), *Contra-Expertise Slagkracht door Glas*, Delft: Technische Universiteit Delft
- Butter, F.A.G. den, and M.W. Hofkes, (2005), A Neo-classical Economics View on Technological Transitions, in X. Olsthoorn and A. Wiczorek (Eds.), *The Sciences for Industrial Transformation*, Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers, te verschijnen
- Commissie-Andriessen (2003), *Amsterdam: Slagkracht door glas. Advies van de Commissie-Andriessen voor de aanleg van glas-naar-de-meterkast*, Amsterdam: gemeente Amsterdam
- ICM-werkgroep Breedband en Marktordening (2004), *Aanbevelingen breedbandactiviteiten publieke organisaties*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken
- Hakfoort, J.R., en A.L. 't Hoen (2005), Aanvullingen op de leidraad OEI, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4450), 18-20
- Jacobs, B., en J.J.M. Theeuwes (red.), 2004, *Innovatie in Nederland: de markt draait en de overheid faalt*, Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde, Utrecht: Lemma
- Passenier, J.J.D. (2005), Glasvezelkoorts, *Economisch Statistische Berichten*, 90(4450), 12-13
- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg, en H.P. van Dalen (2003), *De calculus van het publieke belang*, rapport in opdracht van de Ministeries van Economische Zaken en van Financiën, Den Haag: Kenniscentrum voor Ordeningsvraagstukken
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000), *Het borgen van publiek belang*, Rapport aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003), *Nederland handelsland; het perspectief van de transactiekosten*, Rapport aan de Regering nr. 66, Den Haag: Sdu Uitgevers



# Vervanging van LPG als autobrandstof

Veiligheidswinst versus overige welvaartseffecten

G.J. van Bork en A.C.P. Verster\*

## Samenvatting

In de zomer van 2004 kwam de mogelijke vervanging van autogas ('uitfasering') in de schijnwerpers van de media te staan. Aanleiding daartoe was het uitlekken van informatie uit een onderzoek door ECORYS (voorheen NEI) naar de maatschappelijke kosten en baten van zo'n maatregel. De studie wees uit dat de overstap van autogas naar diesel en benzine zou leiden tot een beperkte vermindering van explosiegevaar en slachtoffers. Bovendien leidt zo'n maatregel tot een flinke netto welvaartswinst, die toevallt aan de overheid in de vorm van hogere accijnzen. Daar staan echter milieuverliezen tegenover, en extra kosten voor zowel LPG-rijders als de LPG-branche. De overheid staat dus voor een moeilijke keuze: veiligheid versus milieu, en belastinginkomsten versus kostenverhoging voor burgers.

## Trefwoorden:

LPG, kosten-batenanalyse

## 1 Inleiding

Productie, transport, opslag en gebruik van gevaarlijke stoffen gaan gepaard met externe veiligheidsrisico's. Het kabinet wil deze risico's reduceren door maatregelen te nemen op de plaatsen in de productketens met de grootste risico's. Om de maatschappelijke kosten en effecten daarvan in kaart te brengen zijn kosten-batenanalyses (KBA's) uitgevoerd.

Eén van deze productketens betreft LPG (autogas) en één van de daarvoor naar voren gebrachte maatregelen is volledige vervanging van LPG door andere brandstoffen: het zogeheten uitfasen van LPG. Dit artikel beschrijft deze KBA, die ECORYS-NEI voor dit onderdeel heeft uitgevoerd (ECORYS-NEI, 2004).

De studie maakt een afweging mogelijk tussen te behalen veiligheidswinst (minder kans op doden en gewonden en op schade) bij uitfasering van LPG en andere welvaartseffecten, zoals kostenverandering voor automobilisten, aanpassingskosten voor de branche, extra inkomsten voor de fiscus en een verandering in schadelijke emissies (CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, PM<sub>10</sub> en VOS). Deze KBA is bovendien methodologisch interessant, omdat ze laat zien hoe in een KBA wordt omgegaan met de relatie tussen primaire en secundaire markten (markten voor brandstofsubstituten en markten voor de auto's die rijden op deze brandstoffen), dus met het controversiële probleem van indirecte welvaartseffecten.

Hierna wordt eerst ingegaan op de conceptuele opzet van het onderzoek (paragraaf 2). In paragraaf 3 volgt een overzicht van uitgangspunten en de uitgevoerde deelanalyses. Paragraaf 4 zet de verschillende effecten van uitfasering van LPG op een rij, terwijl paragraaf 5 de resultaten van de KBA presenteert. Het artikel besluit in paragraaf 6 met enkele conclusies.

\* ECORYS-NEI, Rotterdam.

## 2 Conceptuele opzet van de KBA

### Operationele definitie van de maatregel

Men zou het gebruik van LPG als autobrandstof tegen kunnen gaan door de instelling van een verkoopverbod. Om het efficiencyeffect van zo'n verbod te kunnen meten moet dit echter worden 'vertaald' in een maatregel waarbij dit zelfde effect te beschouwen is als het resultaat van een marktproces. Daarom is nagegaan wat de gevolgen zijn van een zodanige accijnsverhoging voor autogas, dat alle 346.000 LPG-rijders (2003; personen- en bestelauto's) overstappen naar andere brandstoffen (of afzien van autorijden). Daarbij is aangenomen dat de accijnzen op alternatieve brandstoffen en op auto's niet veranderen.

### Soorten baten

De baten van de interventie zijn gedefinieerd als de som van de welvaartsveranderingen voor alle partijen die direct of indirect gevolgen ondervinden van de interventie. Die gevolgen of effecten zijn gemeten door de ontwikkeling *met* en *zonder* interventie met elkaar te vergelijken. Er zijn vier hoofdcategorieën van partijen en baten:

1. Gebruikers van LPG (en van op LPG rijdende auto's), die overgaan op substituten. Hun consumentensurplus<sup>1</sup> verandert ( $\Delta CS$ ).
2. Producenten en aanbieders van autogas worden tijdelijk geconfronteerd met omschakelingskosten. Voor zover bij hen winsten vervallen die uitgaan boven de 'normale' factorbeloning voor ondernemers zal hun producentensurplus blijvend veranderen ( $\Delta PS$ ).
3. Omwonenden en gebruikers van tankstations en wegen, van wie de welvaart weliswaar beïnvloed wordt door de maatregel, maar niet via marktprocessen. Het gaat hier om externe effecten, veroorzaakt door de gedragsverandering van LPG-gebruikers, waarmee deze geen rekening (hoeven) te houden omdat ze er niet voor aansprakelijk zijn te stellen ( $\Delta EE$ ). Hiertoe behoort in de eerste plaats het beoogde externe veiligheidseffect (reductie van het aantal doden en gewonden), maar ook de schadelijke gevolgen van extra emissies die ontstaan door de overstap naar alternatieve brandstof.
4. De overheid loopt bij uitfasering accijns op LPG mis, maar verwerft extra accijnsopbrengsten van LPG-rijders die overstappen naar andere brandstoffen: netto belastingbaten ( $\Delta GR$ ).

### Indirecte effecten

De baten voor de overheid zijn het gevolg van een indirect welvaartseffect. Indirecte effecten zijn effecten op secundaire of afgeleide markten. Zolang een beleidsinterventie niet leidt tot prijsveranderingen en marktverstoringen, hebben secundaire effecten alleen gevolgen voor de verdeling en niet voor het niveau van de welvaart. Het efficiencyeffect blijft dan beperkt tot de verandering van het

<sup>1</sup> Het consumentensurplus voor een gebruiker van een goed is gedefinieerd als het verschil tussen de prijs die hij bereid is te betalen voor dat goed (de *willingness to pay* of WTP) en de marktprijs ervan. Dit verschil is te schatten, zodra men het verloop kent van de (Marshalliaanse) individuele vraagcurve voor het goed. Op analoge wijze is, op basis van de geaggregeerde vraagfunctie, het totale CS voor dat goed te berekenen. De verandering van het CS wordt hier opgevat als een goede benadering voor de welvaartstheoretisch correcte maatstaven (de zogenaamde compenserende respectievelijk equivalente variaties).

CS en PS in de primaire markt.<sup>2</sup> Bij marktverstoringen op secundaire markten zijn er echter wel efficiencyeffecten. Zolang de prijzen daarbij niet veranderen is het efficiencyeffect gelijk aan het product van de verstoring per eenheid en de verandering in het aantal gevraagde eenheden. Belastingheffing is een vorm van marktverstoring, en de markten van autobrandstoffen en auto's worden gekenmerkt door aanzienlijke belastingen en accijnzen<sup>3</sup>, die bovendien verschillen per markt. Bij de berekening van de baten is rekening gehouden met dit indirecte effect.

Andere indirecte effecten betreffen ruimtewinst door reductie van bebouwingsafstanden bij LPG-tankstations, arbeidsmarkteffecten en gevolgen voor de internationale concurrentiepositie.

### 3 Operationalisering

De informatie die nodig is om de belangrijkste effecten en de waarde ervan te kunnen schatten, is beperkt. Daarom moeten enkele veronderstellingen gehanteerd worden.

#### Definitie van de uit te faseren 'commodity'

De verandering in het consumentensurplus is te berekenen als de vraagfunctie naar het desbetreffende goed bekend is. De geaggregeerde vraagfunctie geeft de bereidheid weer van LPG-rijders om te betalen voor een gestandaardiseerd goed, hier opgevat als een *samengesteld* goed. LPG-rijders rijden gemiddeld zo'n 27.000 kilometer per jaar. Het samengestelde goed is gedefinieerd als '27.000 km per jaar met de gemiddelde auto, rijdend op LPG'<sup>4</sup> (hierna aangeduid als 'kj-LPG'). Het substituuut is: '27.000 km per jaar met een diesel- of benzineauto' ('kj-alternatief').

#### Uitgangspunten

Voor het interventiealternatief zijn – in zijn basisvariant – de volgende uitgangspunten gehanteerd. Voor de periode 2004 – 2030 is een constant verbruik van autogas gepostuleerd, hoewel het verbruik de afgelopen 10 jaar in Nederland is gedaald. Europees beleid is echter gericht op verdere stimulering van autogas. In de gevoeligheidsanalyse is overigens een variant doorgerekend met een dalend verbruik. Verder is aangenomen dat de overgang naar een situatie zonder LPG, ondanks hogere

2 Dit houdt in dat bij de bepaling van gebruikersbaten ( $\Delta CS$ ) vraagfuncties en WTP voor complementen en substituten van het primaire goed *niet* in aanmerking moeten worden genomen. Dit is voor deze KBA-casus ook direct in te zien: LPG-rijders nemen bij hun keuze voor autogas uitdrukkelijk de voor- en nadelen van mogelijke substituten en complementen in aanmerking. Hun WTP voor deze complementen en substituten zit dus al impliciet verwerkt in hun vraagcurve (WTP) voor LPG (zie Zerbe *et al.*, 1994; Boardman *et al.* 2001; ECORYS-NEI, 2004).

3 Belastingen werken niet altijd marktverstoring, zoals wanneer ze erop gericht zijn externe effecten (zoals verkeerscongestie, verkeersongelukken, of schadelijke emissies) te voorkomen. Men spreekt dan van een Pigou-effect van deze belastingen. Men kan stellen dat juist de belastingen op brandstoffen en auto's pigoviaans van aard zijn en dat belastingverschillen dus niet zouden mogen meetellen bij de KBA. Dit argument gaat echter niet op. In de studie is uitdrukkelijk geprobeerd de milieu- en veiligheidsaspecten separaat in beeld te brengen en te waarderen. Overgang van de ene naar de andere combinatie van brandstof en auto leidt bovendien nauwelijks tot verandering van congestie. Het niet meetellen van verschillen in de belastingen zou daarom in dit geval leiden tot een onderschatting van de welvaartseffecten van de interventie.

4 Het zou meer met de realiteit stroken als er verschillende klassen zouden zijn onderscheiden van kilometrages en auto's. Dan zou men beter rekening kunnen houden met de invloed van de vaste kosten op de gemiddelde kosten bij verschillende klassen. Dat kan van belang zijn omdat is aangenomen dat de keuze tussen LPG, diesel en benzine mede gemaakt wordt op basis een kostenafweging, die berust op de gemiddelde kosten per kilometer. Wegens gebrek aan informatie hierover en wegens de complicatie dat dan ook rekening moet worden gehouden met substitutie tussen verschillende jaarkilometrages en autotypen per brandstofsoort, is gekozen voor één vast kilometrage en een gemiddelde auto.



kosten van autorijden, niet zal leiden tot een lager gemiddeld kilometrage bij voormalige LPG-rijders (geen vraaguitval).<sup>5</sup> Daarbij is ervan uitgegaan dat 75 procent van deze groep zal overstappen op diesel en 25 procent op benzine.

De accijnsverhoging op LPG wordt bij veronderstelling ingevoerd in 2011. De jaarlijkse effecten zijn gezien over de periode 2011 – 2030 en de contante waarde van de netto baten is berekend voor jaar 2004 (op basis van een discontovoet van 7 procent en het prijspeil van 2003).

### Opbouw gemiddelde kosten/km

De gemiddelde kosten van LPG-rijden per kilometer per jaar zijn berekend op basis van enerzijds de annuïteit van de gemiddelde vaste kosten per kilometer (gemiddelde aanschafkosten auto + LPG-uitrusting + BTW + BPM, gemiddelde onderhoudskosten, en wegenbelasting, de door het Ministerie van Financiën aanbevolen discontovoet 7 procent), en anderzijds de gemiddelde variabele kosten per kilometer ('kale' brandstofkosten + accijns). Deze berekening is ook uitgevoerd voor de substituten diesel en benzine, zowel voor personen- als bestelauto's. Hier worden alleen de gemiddelde cijfers gepresenteerd voor beide typen voertuigen en voor beide substituten. Het resultaat, onderverdeeld naar belastingen en kale kosten, is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Berekende vaste en variabele kosten van autorijden (prijspeil 2003)

|             | Eurocent/km |             |         | Totaal per jaar (€ mln) |             |         |
|-------------|-------------|-------------|---------|-------------------------|-------------|---------|
|             | LPG         | Substituten | Vershil | LPG                     | Substituten | Vershil |
| Kale kosten | 12,2        | 10,0        | 2,2     | 1.134                   | 933         | 201     |
| Belasting   | 7,6         | 12,4        | - 4,8   | 709                     | 1.153       | - 444   |
| Totaal      | 19,8        | 22,4        | - 2,6   | 1.843                   | 2.086       | - 243   |

De totale kosten per kilometer (inclusief belastingen) van rijden met alternatieve brandstof zijn 2,6 eurocent hoger dan die van rijden op LPG. De kale kosten per kilometer zijn echter 2,2 eurocent lager dan die van LPG. De oorzaak van dit verschil zit in het belastingvoordeel voor de overheid van 4,8 eurocent per kilometer van LPG ten opzichte van het substituuat.

### Vraagstructuur

De precieze accijnsverhoging per kilometer, nodig om een volledige overstap te bewerkstelligen, is onbekend wegens onzekerheid over de vraagstructuur. Als het huidige prijsverschil van 2,6 eurocent per kilometer voldoende zou zijn, zou dat neerkomen op een stijging van ruim 25 eurocent per liter.

De vraag naar 'kj-LPG' daalt bij stijgende prijs (gehanteerd is de gemiddelde prijs/km). Het is echter onduidelijk bij welke accijnsverhoging gebruik en verkoop van LPG als autobrandstof geheel stopt. Over het werkelijk verloop van de vraagcurve bij prijsverandering van LPG, en over substitutie en vraaguitval, is niet veel informatie voorhanden. We weten alleen dat het prijsverschil tussen LPG en substituten het afgelopen decennium is gedaald, evenals de vraag naar LPG. Te berekenen varianten voor de verandering in het CS berusten daarom noodgedwongen op veronderstellingen.

<sup>5</sup> Bij de gevoeligheidsanalyse is overigens wel rekening gehouden met de welvaartseffecten van vraaguitval en met de daaruit voortvloeiende vermindering van verkeerscongestie.

Aangenomen is dat de vraag niet alleen afhankelijk is van de (gepercipieerde) gemiddelde kosten van kj-LPG en zijn substituten, maar ook van andere kenmerken, zoals een lagere gebruikswaarde van een LPG-auto (minder vrije ruimte wegens ruimtebeslag van de extra gastank en parkeerrestricties) of een extra voorkeur voor LPG wegens de relatieve milieuvriendelijkheid ervan. Bij een verondersteld lineair verloop van de vraagcurve zijn twee varianten doorgerekend:

- *Positieve en negatieve voorkeurskenmerken houden elkaar in evenwicht* ('neutrale' variant). Dit betekent dat: (1) bij voldoende verhoging van de prijs alle LPG-rijders overgaan op alternatieve brandstof (volledige substitutie) of stoppen met autorijden (vraaguitval); (2) er bij een prijsstijging, kleiner dan het prijsverschil tussen substituuut en LPG, al LPG-gebruikers overstappen op het alternatief of stoppen, terwijl (3) anderen pas overstappen/stoppen als de prijsstijging hoger is dan dit verschil; en (4) dat wegens het lineaire verband en het neutrale karakter alle LPG-rijders zijn overgegaan/gestopt, zodra de prijsstijging gelijk is aan tweemaal het genoemde verschil (5,2 eurocent). Bij deze variant daalt het consumentensurplus met het product van prijsverschil en jaarlijks met LPG verreden kilometer.<sup>6</sup>
- *Negatieve voorkeurskenmerken domineren* de keuze zodanig dat alle LPG-rijders bij een prijsstijging ter grootte van het huidige prijsverschil (2,6 eurocent) zullen zijn overgestapt op het alternatief (snelle substitutie), of zijn gestopt met autorijden. Een voorkeur voor deze variant is te verdedigen omdat het LPG-gebruik gedurende het afgelopen decennium sneller daalde dan men op grond van de vraagstructuur van de eerste variant zou verwachten. Bij de laatste variant behoort een verlies aan consumentensurplus dat de helft is van dat in de voorgaande variant.

Deze laatste variant is als basisvariant genomen voor de KBA. Er is dus aangenomen dat een accijnsverhoging van 2,6 eurocent per met LPG gereden kilometer voldoende is om alle LPG-rijders te laten overstappen. De eerstgenoemde variant (een verhoging van de accijns met 5,2 eurocent per km) is bij de gevoeligheidsanalyse als bovengrens gekozen voor de evaluatie.

#### 4 De effecten van uitfasering

##### **Beoogde baten: reductie schade wegens calamiteiten met LPG**

Uitfasering van LPG reduceert het explosiegevaar bij tankstations (-100 procent) en tijdens LPG-wegtransporten (-60 procent).<sup>7</sup>

In Nederland wordt bij ongeveer 2035 tankstations autogas verkocht. De kans op een ongeval met LPG met letaal letsel is volgens TNO ca. 1 keer in de 20 jaar. Als gevolg van een ongeval met LPG bestaat tevens de mogelijkheid van optreden van schade aan gebouwen in de omgeving van het tankstation. De kans op een ongeval met LPG waarbij materiële schade optreedt in een gebied van ongeveer 1 hectare rondom het tankstation is 1 keer in de ca. 200 jaar. Door de maatregel wordt de verkoop van

<sup>6</sup> Deze variant is in zijn uitwerking gelijk aan de variant die namens de LPG-branche bepleit is door DHV (DHV, 2004). De branche neemt daarbij impliciet aan dat zodra de prijs van LPG gelijk wordt aan die van het substituuut, alle LPG-rijders overstappen naar dat substituuut. In deze opvatting laten LPG-rijders zich bij hun keuze echter uitsluitend leiden door de kosten. Bovendien wordt gemakshalve aangenomen dat de gepercipieerde kosten exact gelijk zijn aan de berekende kosten. Deze interpretatie is niet te verdedigen, omdat dan niet te verklaren is dat – zolang de kosten van LPG lager zijn dan die van alternatieven – niet alle veelrijders voor LPG gekozen hebben.

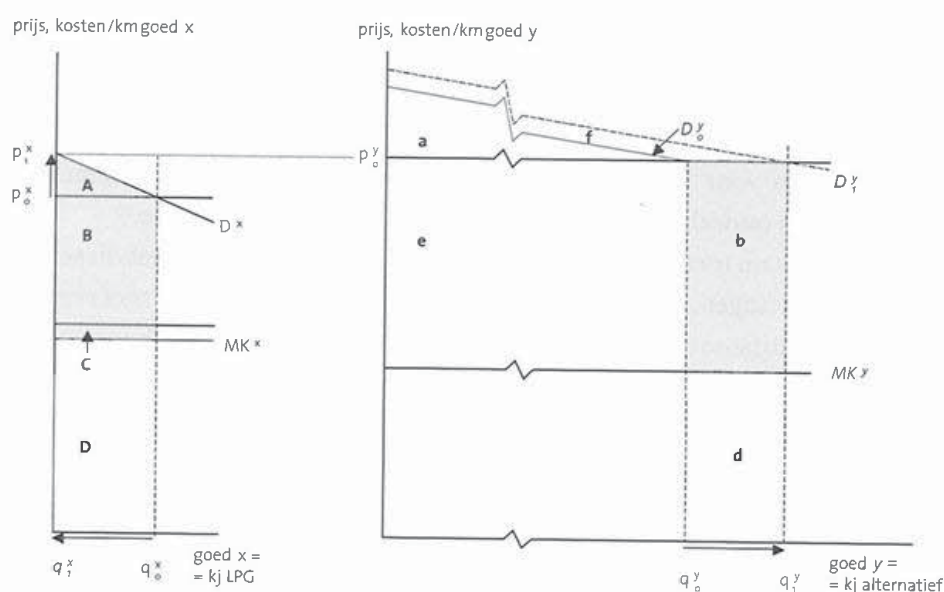
<sup>7</sup> De import van LPG wordt stopgezet. Het in Nederland geproduceerde autogas krijgt een andere bestemming (bijvoorbeeld lokale elektriciteitsopwekking of export).

LPG bij deze tankstations gestopt, waardoor de kans op een ongeval met LPG ter plaatse met 100 procent wordt gereduceerd.

Van al het LPG dat over de weg wordt vervoerd heeft circa 60 procent betrekking op autogas; de overige 40 procent is bestemd voor flessen en tanks ten behoeve van onder andere verwarmingsdoel-einden. Voor het wegvervoer van autogas is er een kans van 1 keer in de circa 30 jaar dat zich een ongeval met LPG voordoet waarbij letaal letsel valt te betreuren. Door de maatregel komt het vervoer van autogas te vervallen, waardoor de kans op een ongeval met LPG tijdens wegtransport met 60 procent wordt gereduceerd.

Uit berekeningen van verwachtingswaarden door TNO blijkt dat per jaar ongevallen met in totaal 0,07 doden en 0,69 gewonden voorkomen worden. Op verzoek van de opdrachtgever is in het rapport geen geldwaarde voor dit externe effect opgenomen. Waardeert men deze bate op basis van de geldwaarde die – blijkens recent empirisch onderzoek<sup>8</sup> – verkeersdeelnemers bereid zijn te betalen om verkeersongelukken met een vergelijkbare afloop te voorkomen, dan bespaart men door uitfasering van LPG een kleine 0,3 mln euro per jaar. De verwachte waarde van de voorkomen materiële schade is geschat op ca. 11.000 euro per jaar (1000 euro langs wegvakken en 10.000 euro in de nabijheid van tankstations). Wel dient hierbij aangetekend te worden dat de waardering van voorkomen veiligheidsrisico's een onderschatting kan betreffen, aangezien groepsrisico's en maatschappelijke ontwrichting vanwege grootschalige ongevallen niet gewaardeerd zijn.

Figuur 1. Effecten van een accijnsverhoging voor LPG op het economisch surplus (basisvariant)



8 Een geldwaarde kan geschat worden door gebruik te maken van de *value of preventing a fatality (VPF)*, die weergeeft hoeveel mensen ervoor over hebben om het berekende risico van verlies van leven respectievelijk het optreden van ernstige verwonding te vermijden. Dit bedrag kan bovenwaarts worden aangepast om recht te doen aan mogelijke 'ontwrichtingsverschijnselen' in het geval van een grootschalige LPG-calamiteit (groepsrisico's). Een indicatie voor de VPF-waarde van een dodelijk slachtoffer geven de officiële bedragen die hiervoor gehanteerd worden bij verkeersongevallen. Nergens in Europa is hiervoor in 2002 een waarde aangetroffen hoger dan 3 miljoen euro. Voor Nederland was de waarde 1,7 mln euro. Voor ernstig gewonden door een verkeersongeval is voor Nederland een VPF berekend van 0,26 mln euro. Deze waarden zijn hier gehanteerd. Zie voor deze methode Hakkert en Wesemann (2004).



### Overige baten: verandering in het economisch surplus

De belangrijkste surplus effecten zijn nu direct te berekenen:

- Het consumentensurplus ( $\Delta CS$ ) daalt met de helft van het product van de prijsstijging en het aantal met LPG verreden kilometers per jaar ( $0,5 \times 2,6 \times 27.000 \times 346.000$  eurocent = 122 mln euro per jaar). In het linkerdeel van figuur 1 (niet op schaal) is deze daling weergegeven door oppervlak A. Het linkerdeel vervalt<sup>9</sup> na uitfasering van LPG. Er is dus sprake van een negatieve bate voor consumenten.
- Tegenover het verlies van consumenten staat een belastingvoordeel voor de overheid ( $\Delta GR$ ), die voor de alternatieve brandstof 4,8 eurocent meer ontvangt per verreden km dan voor LPG. De totale meeropbrengst voor de overheid bedraagt dan ook 444 mln euro per jaar. In figuur 1 wordt deze netto bate weergegeven door het verschil ( $b - B$ ).
- Over een structureel jaarlijks producentensurplus (overwinsten, behaald door de sector, ( $\Delta PS$ )) is niets bekend. Omdat het winstaandeel in de toegevoegde waarde van de sector aan de hoge kant is (ca. 41 procent), is aangenomen dat de kans op overwinst in de LPG-branche niet valt uit te sluiten. Mede om de nationale baten van de maatregel niet te overschatten is aangenomen dat er een overwinst wordt behaald van 5 procent van de toegevoegde waarde. Invoering van de maatregel leidt dan tot een verlies van 15 mln euro per jaar (oppervlak C in figuur 1).
- Het totale jaarlijks te verwachten additionele economisch surplus van de maatregel (afgezien van milieueffecten en tijdelijke effecten) is dus in figuur 1 weergegeven door  $\Delta ES = b - (A + B + C) = (444 - 122 - 15)$  mln euro = 307 mln euro per jaar.

### Externe milieueffecten

De uitstoot van schadelijke stoffen bij het gebruik van autogas is op dit moment lager dan bij alternatieve brandstoffen. Dit was voor de overheid tot nu toe de reden voor de gunstige fiscale behandeling van LPG. Uit de meest recente studies, onder andere uitgevoerd door TNO, blijkt echter dat de verschillen in schadelijke uitstoot per kilometer in de komende 20 jaren kleiner worden. De ramingen van toekomstige  $NO_x$ -emissies voor LPG zijn volgens TNO gelijk aan die voor benzinevoertuigen. Milieudeskundigen verschillen onderling overigens van mening over deze aanname.<sup>10</sup>

Indien 75 procent van de nu met LPG gereden kilometers worden afgelegd met dieselveertuigen en 25 procent met benzinevoertuigen, stijgen de emissies van  $NO_x$  en  $PM_{10}$  in 2011 met respectievelijk 4,0 en 0,3 kiloton per jaar. De uitstoot van  $CO_2$  en VOS neemt af met respectievelijk 198 en 0,2 kiloton per jaar. De daling van de  $CO_2$ -emissie is het gevolg van lagere emissiefactoren van dieselmotoren ten opzichte van LPG-motoren. Deze emissies zijn vervolgens in geld gewaardeerd op basis van een studie van CE Delft (Van Essen *et al.*, 2003). In het jaar van invoering van de maatregel bedraagt de geschatte

<sup>9</sup> Oppervlak A geeft voor het totaal van alle LPG-rijders weer, in welke mate hun bereidheid te betalen (WTP) voor een kilometer rijden met een LPG-auto de kosten ervan overtreft. Zoals opgemerkt in voetnoot 2 impliceert deze WTP ook de waardering voor de beschikbaarheid van substituten voor LPG-rijden, namelijk rijden op diesel of benzine. De WTP voor LPG is daardoor lager dan wanneer er geen substituten zouden zijn. Omdat de waardering van de substituten al is meegenomen in WTP en consumentensurplus voor LPG, mag oppervlak f in het rechterdeel van figuur 1 - ontstaan door een verschuiving van de vraagcurve van goed y naar rechts - niet als een bate beschouwd worden. Dat zou leiden tot een dubbelrekening.

<sup>10</sup> De in de KBA's gehanteerde aanname over de  $NO_x$ -factor voor LPG is gebaseerd op informatie in een advies van TNO (TNO Automotive, 2004). Het Milieu- en NatuurPlanbureau (MNP) van het RIVM verwacht daarentegen dat het LPG-autopark in 2010 nog gekenmerkt zal worden door  $NO_x$ -emissies die een factor 4 hoger zijn dan die van benzineauto's. Voor latere jaren acht RIVM MNP - onder de veronderstelling van additioneel beleid - gelijke emissiefactoren wel mogelijk (Van den Brink, 2003).

waarde van de extra milieuschade 59 mln euro. Dit jaarlijkse schadebedrag daalt in de loop van de tijd door afnemend van het verschil in emissies tussen autogas en alternatieve brandstoffen.

De geschatte contante waarde van de extra milieuschade is gering ten opzichte van die van de fiscale begunstiging van autogas, maar hoog ten opzichte van de verkregen externe veiligheidsbaten. De schade wegens extra CO<sub>2</sub> (broeikas effect) is geschat met behulp van de preventiekostenmethoden, het effect op de gezondheid wegens de overige drie emissiesoorten is gewaardeerd met behulp van de schadekostenmethode.

### Overige effecten

- Verwijdering van LPG uit de huidige 805 tankstations binnen de bebouwde kom leidt ertoe dat 567 ha grond beschikbaar komt voor extra bouwobjecten. Buiten de bebouwde kom is voor ontwikkeling van bedrijfsterreinen een ruimtewinst van 266 ha berekend. Bij een minimumbenadering (gebaseerd op een schatting van de meerwaarde van de grond ten opzichte van beschikbare locatie-alternatieven) leidt dit tot 25 mln euro baten in het jaar van uitfasering. Een maximumbenadering (uitgaande van de verwachte waardeverhoging van de vrijgevallen grond zelf) komt neer op een waarde van 346 mln euro.
- De maatregel leidt binnen de met LPG verbonden branches tot werkgelegenheidsverlies, en bij de diesel- en benzinebranche tot meer arbeidsplaatsen. Er is een nettodaling berekend van ca. 1300 werkzame personen in de auto- en brandstoffensector, en in toeleverende sectoren. Aangenomen is dat deze personen binnen een periode van 5 jaar elders in de economie emplooi vinden. Tijdens de eerste 5 jaar na invoering zijn daarom welvaartverliezen geboekt die aflopen van 52 mln euro in het eerste jaar naar 5 mln euro in het vijfde jaar.
- Een ander effect is de kapitaalvernietiging die optreedt ten gevolge van een gedwongen versnelde afschrijving van productiemiddelen voor LPG-rijders en de LPG-branche. Hiervoor is 275 mln, respectievelijk 90 mln euro toegerekend aan het jaar van invoering van de maatregel.
- Raffinaderijen hebben extra capaciteit nodig voor het langer aanhouden en veilig exporteren van hun overschot aan LPG. Voorts worden aanbieders geconfronteerd met de kosten van ruiming van gastanks bij tankstations. Hiervoor zijn eenmalig bedragen van 17 en 15 mln euro geschat.
- Een mogelijke aantasting van de internationale concurrentiepositie van de autogasbranche is als een (negatieve) PM-post in de KBA vermeld.

### Kosten interventie

Omdat de wijze van inning van accijns op diesel en benzine niet verandert en die op LPG verdwijnt, zijn met de invoering geen kosten verbonden. Met de kostengevolgen voor aanbieders (*compliance cost*) is hierboven al rekening gehouden in de vorm van verschillende vormen van negatieve baten.

## 5 Resultaten

De resultaten van de KBA zijn weergegeven in tabel 2. De voorlaatste kolom geeft de jaarbedragen in prijzen van 2003. De laatste kolom bevat de netto contante waarde van de jaarlijkse bedragen. De NCW-bedragen zijn berekend op basis van een discontovoet van 7 procent. Bij een lagere discontovoet (bijvoorbeeld 4 procent) neemt de contante waarde van de berekende posten aanzienlijk toe.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Het CPB komt in een second opinion van het onderzoek tot ca. 30% hogere baten, door uit te gaan van deze lagere (risico-vrije) discontovoet (Centraal Planbureau, 2004).

Tabel 2. Maatschappelijke kosten en baten van vervanging van LPG

| Overzicht maatschappelijke kosten en baten (uitvoering vanaf 2011)            | Meeteenheid fysiek effect | Fysiek effect         | Bedrag per jaar (prijzen 2003; mln euro) | Netto contante waarde 2004 (mln euro) <sup>a</sup> |
|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------|-----------------------|------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| <b>KOSTEN:</b>                                                                |                           |                       |                                          |                                                    |
| Financiële uitvoeringskosten overheid                                         |                           |                       | 0                                        | 0                                                  |
| <b>BATEN:</b> positieve (+) en negatieve effecten (-)                         |                           |                       |                                          |                                                    |
| <b>Directe effecten (permanent)</b>                                           |                           |                       |                                          |                                                    |
| Verwachte daling van het aantal doden                                         | Slachtoffers/jr           | 0,069                 | 0,3 <sup>b</sup>                         | 2,1                                                |
| Verwachte daling van het aantal ernstig gewonden                              | Slachtoffers/jr           | 0,688                 |                                          |                                                    |
| Verwachte daling van de materiële schade                                      |                           |                       | 0,01                                     | 0,10                                               |
| Welvaartsverlies automobilisten LPG                                           | Automobilisten            | 346.000               | - 122 à - 244                            | -1.676 à -838                                      |
| Welvaartsverlies producenten van LPG                                          |                           |                       | - 15                                     | - 103                                              |
| <b>Indirecte effecten</b>                                                     |                           |                       |                                          |                                                    |
| Overheidsinkomsten (permanent)                                                |                           |                       | 444                                      | 3.057                                              |
| Arbeidsmarkteffect <sup>c</sup> (banenverlies)                                | Banen                     | -1.300                | - 52                                     | - 76                                               |
| Ruimtewinst grondmarkt <sup>c</sup>                                           | Hectares                  | 833                   | 25                                       | 16                                                 |
| Internationale concurrentiepositie                                            |                           |                       | p.m.                                     | p.m.                                               |
| Waardeverlies en aanpassingskosten installaties <sup>c</sup>                  |                           |                       | (17+15+90+275)                           | - 247                                              |
| <b>Overige externe effecten (permanent)</b>                                   |                           |                       |                                          |                                                    |
| Toename emissies (CO <sub>2</sub> , VOS, NO <sub>x</sub> , PM <sub>10</sub> ) | Kiloton                   | -159; -0,38; 3,6; 0,2 | - 59                                     | - 375                                              |
| <b>Totaal baten</b>                                                           |                           |                       |                                          | 598 à 1.436                                        |
| <b>SALDO VAN BATEN EN KOSTEN:</b>                                             |                           |                       |                                          | 598 à 1.436                                        |

a. De NCW tegen 7% is berekend over een periode van 20 jaren (vanaf invoering in 2011 tot en met 2030).

b. Het betreft hier een minimumwaarde, geschat op basis van de informatie vermeld in voetnoot 8.

c. Deze posten betreffen eenmalige bedragen (het arbeidsmarkteffect strekt zich uit over 5 jaren; het bedrag neemt daarbij af).

### Gevoeligheidsanalyse

De besproken veronderstellingen en gepresenteerde resultaten hebben betrekking op de basis-variant van de KBA. Om na te gaan in hoeverre de daarbij gemaakte veronderstellingen van grote invloed zijn op de uitkomsten, is een zestal gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Nagegaan is het effect van afnemend verbruik van een constant marktaandeel voor LPG (in plaats van constant verbruik); van invoering van een strengere technologie (de zogeheten 'euro 5-' in plaats van de 'euro-4-technologie') op emissies en aanschafkosten van dieselloertuigen, het effect van een verdubbeling van de preventiekosten voor emissies, van de 'neutrale' uitfaseringsvariant (die een prijsverhoging vergt van 5,2 in plaats van 2,6 eurocent/km), het effect op kilometrage en congestie van het opnemen van vraaguitval, alsmede het effect van een hogere waardering van de verkregen ruimtewinst.

Deze varianten laten zien dat de baten van uitfasering per variant flink kunnen verschillen. In alle gevallen wordt echter een positief batig saldo berekend. De variant met de laagste uitkomst wordt

verkregen voor de eerder besproken neutrale uitfaseringsvariant. Die uitkomst is daarom als ondergrens genomen in het overzicht van tabel 2.

## 6 Conclusies

- De toeneming van de externe veiligheid die men verkrijgt bij vervanging van LPG (autogas) in 2011 door andere brandstoffen is beperkt. Dat komt vooral doordat het bestaande risiconiveau, in termen van ongevallen met doden en ernstig gewonden, al erg klein is. De contante waarde van het bespaarde individuele risico gedurende 20 jaar na invoering is geraamd op slechts 2 mln euro. Zou men bij de waardering ook het groepsrisico mee willen nemen (waarbij gelet wordt op maatschappelijke ontwrichting bij een grootschalige ramp), dan valt de schatting hoger uit.
- Vervanging gaat echter gepaard met andere welvaartseffecten die per saldo veel grotere positieve netto baten opleveren ten bedrage van 600 à 1.400 mln euro (contante waarde).
- In dit nettobedrag is de negatieve post ter waarde van 375 mln euro inbegrepen, die voortvloeit uit de toeneming van schadelijke emissies (CO<sub>2</sub>, VOS, NO<sub>x</sub>, PM<sub>10</sub>) als gevolg van de overstap naar diesel en benzine.
- Merk op dat de externe veiligheidsbaten van uitfasering pas opwegen tegen de nadelige milieueffecten als het te besparen groepsrisico – in monetaire termen uitgedrukt – ca. 180 maal ernstiger zou zijn dan het bespaarde individuele risico.
- Verder blijkt dat de maatregel vooral ten goede komt aan de overheid: de inkomsten uit belastingen stijgen met ruim 3 mld euro.
- Tegenover deze toeneming van overheidsinkomsten staan extra kosten voor automobilisten en aanbieders. Automobilisten die gedwongen overstappen op diesel en benzine worden geconfronteerd met extra kosten ten bedrage van ruim 800 mln tot bijna 1.900 mln euro. Voor aanbieders belopen de verliesposten 350 mln euro.
- De maatregel gaat verder gepaard met een verlies van 76 mln euro wegens tijdelijke werkloosheid, en met een ruimtewinst van 16 mln euro, wegens voor bebouwing vrijkomende grond.

De overheid staat dus voor een moeilijke keuze: veiligheid versus milieu, en belastinginkomsten versus kostenverhoging voor burgers.

## Literatuur

- Boardman, A.E., D.H. Greenberg, A.R. Vining, and D.L. Weimer (2001), *Cost-Benefit Analysis, Concepts and Practice*, 2<sup>nd</sup> ed., Upper Saddle River NJ: Prentice Hall
- Brink, R.M.M. van den (2003), *Actualisatie van emissieprognoses verkeer en vervoer voor 2010 en 2020*, briefrapport, Bilthoven: MNP-RIVM
- Centraal Planbureau (2004), *Second opinion Ketenstudies ammoniak, chloor en LPG*, CPB Notitie, Den Haag: CPB
- DHV Investment Services (2004), *Substitutie LPG als autobrandstof, en bezwaren tegen KBA L16*, Amersfoort: DHV Investment Services
- ECORYS-NEI (2004), *Kosten en baten van vervanging van LPG als autobrandstof, deelonderzoek voor de Ketenstudies ammoniak, Chloor en LPG*, Rotterdam: ECORYS-NEI
- Essen, H.P. van, O. Bello, J.M.W. Dings, and R. van den Brink (2003), *To Shift or Not to Shift, That's the Question. The Environmental Performance of Freight and Passenger Transport Modes in the Light of Policy Making*, Delft: CE Delft



Hakkert, S., and P. Wesemann (Eds.) (2004), *Road Safety and Environmental Cost-Benefit and Cost-Effectiveness Analysis for Use in Decision-making*, Rosebud Thematic Network Workpackage 3, TRI/SWOV

TNO Automotive (2004), *Emissiefactoren ten behoeve van de ketenstudie*, Delft: TNO Automotive

Zerbe, R.O., and D.D. Dively (1994), *Benefit-Cost Analysis in Theory and Practice*, New York: Harper-Collins

# Beleidsvaluatie in de VS: Program Assessment Rating Tool

J. van der Bij\*

## Samenvatting

In dit artikel wordt een recent in de Verenigde Staten ontwikkeld evaluatie-instrument behandeld. De naam van dit instrument is Program Assessment Rating Tool oftewel PART. Dit instrument wordt gebruikt om het denken en handelen in termen van prestaties binnen de federale overheid te bevorderen en programma's door te lichten. PART is een stimulans gebleken voor het meetbaar maken van doelstellingen en het afleggen van verantwoording over de bereikte resultaten. Bovendien zijn de onderzochte programma's in toenemende mate van een positieve kwalificatie voorzien. Een belangrijk nadeel van PART vormt het gebrek aan draagvlak bij het Congres, omdat het vooral een instrument is van de president bij de voorbereiding van de federale begroting.

## Trefwoorden:

beleidsvaluatie, Program Assessment Rating Tool, VBTB

## 1 De voorgeschiedenis

Dit artikel gaat in op een recent in de Verenigde Staten ontwikkeld instrument voor beleidsvaluatie: het Program Assessment Rating Tool, ofwel PART. Dit instrument kan niet los gezien worden van de Government Performance and Results Act uit 1993. Deze wet schrijft voor dat iedere uitvoerende dienst van de federale overheid een strategisch plan moet opstellen, waarin de doelstellingen voor de lange termijn zijn verwoord. Tevens moet ieder jaar een plan worden opgesteld met concrete prestatiedoelstellingen, die ook binnen een jaar gerealiseerd moeten worden en die tevens op een zinvolle wijze samenhangen met de doelstellingen uit het strategisch plan. Ten slotte moet na afloop van het begrotingsjaar een verslag worden opgesteld waarin de voorgenomen en de gerealiseerde prestaties met elkaar worden vergeleken.

In 2001 sprak president Bush in de *The President's Management Agenda* zijn teleurstelling uit over de bereikte resultaten:

*"In 1993, Congress enacted the Government Performance and Results Act (GPRA) to get the federal government to focus federal programs on performance. After eight years of experience, progress toward the use of performance information for program management has been discouraging."*<sup>1</sup>

PART is ontwikkeld door de Office of Management and Budget (OMB), met het doel een nieuwe impuls te geven aan het centraal stellen van prestaties in federale programma's. OMB maakt onderdeel uit van het presidentiële apparaat. Eén van de kerntaken van dit bureau met 500 medewerkers is het sturing

\* Dr. J. van der Bij is plaatsvervangend directeur bij de directie bestuurszaken van de Sociaal-Economische Raad (SER). Hij heeft dit artikel op persoonlijke titel geschreven.

1 *President's Management Agenda, Fiscal Year 2002* (Executive Office of the President, Office of Management and Budget, 2001), 27.

geven aan het begrotingsproces.<sup>2</sup> Met ingang van de voorbereiding van de begroting voor het jaar 2004 heeft OMB de methodiek van PART toegepast. Uit de institutionele inbedding van PART volgt dat het een instrument is in handen van de president bij de begrotingsvoorbereiding, waarbij het gevaar van een ontoereikend draagvlak op de loer ligt. Vanuit een organisatie als de *Government Accountability Office* (GAO) die primair het Congres bedient, zijn om deze reden dan ook kritische vraagtekens geplaatst bij PART:

*“As part of the President’s budget preparation, the PART clearly must serve the President’s interests. However, experience suggests that efforts to integrate budget and performance are promoted when Congress and other key stakeholders have confidence in the credibility of the analysis and the process used.”*<sup>3</sup>

In het vervolg van dit artikel wordt het instrument PART beschreven (paragraaf 2) en wordt een overzicht gegeven van de eerste resultaten die ermee zijn behaald (paragraaf 3). Paragraaf 4 gaat in op de relevantie van PART voor de Nederlandse praktijk.

## 2 Wat is PART?

PART grijpt aan op vier belangrijke aspecten van federale programma’s:

- Doel en vormgeving.
- Strategische planning.
- Beheer en uitvoering.
- Resultaten en verantwoording.

De feitelijke beoordeling van deze vier aspecten van de programma’s vindt plaats aan de hand van vragenlijsten. Voor het geven van een indruk zijn de 25 hoofdvragen die hierbij worden gesteld, op een rij gezet in tabel 1 op blz. 97.

De scores die op elk van de vier genoemde aspecten worden behaald, worden vervolgens in een totaal-score samengebracht. De vier aspecten tellen in de PART-methode niet even zwaar mee, maar worden gewogen. Tabel 2 presenteert de weging die hierbij wordt gehanteerd.

Tabel 2. Weging van de aspecten van de federale programma’s

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| Doel en vormgeving           | 20 procent |
| Strategische planning        | 10 procent |
| Beheer en uitvoering         | 20 procent |
| Resultaten en verantwoording | 50 procent |

De federale begroting voor het jaar 2004 was als eerste onderworpen aan de PART-methode. Het is de bedoeling ieder begrotingsjaar 20 procent van de federale programma’s door te lichten, waarbij in 5 jaar tijd alle federale programma’s de revue gepasseerd moeten zijn. Voor het begrotingsjaar 2008 moeten alle programma’s ten minste éénmaal zijn doorgelicht. Afhankelijk van de antwoorden op de vragenlijsten kan een maximale score van 100 worden bereikt. In tabel 3 is aangegeven hoe deze score vertaald wordt in een oordeel.

<sup>2</sup> Blöndal, Kraan en Ruffner (2003).

<sup>3</sup> Government Accountability Office (2004), 12.

Tabel 1. De 25 hoofdvragen van PART<sup>a</sup>

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Doel en vormgeving           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Is het doel van het programma helder?</li> <li>• Is het programma gericht op een specifiek probleem, belang of behoefte?</li> <li>• Overlapt het programma niet met andere federale programma's, programma's van decentrale overheden of private initiatieven?</li> <li>• Zitten er in het ontwerp en de vormgeving van het programma geen fouten, die de doelmatigheid en doeltreffendheid negatief beïnvloeden?</li> <li>• Is het programma zo ontworpen dat het ook doelgericht is en bereiken de middelen de beoogde <b>ontvangers</b>?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| Strategische planning        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kent het programma een beperkt aantal indicatoren voor het meten van de langetermijneffecten, die tevens op een zinvolle wijze samenhangen met het doel van het programma?</li> <li>• Zijn er ambitieuze doelstellingen en een tijdpad gedefinieerd voor de lange termijn?</li> <li>• Zijn er een beperkt aantal prestatie-indicatoren gedefinieerd aan de hand waarvan de jaarlijkse voortgang kan worden afgemeten, in relatie tot de beoogde langetermijneffecten?</li> <li>• Kent het programma referentiepunten en doelstellingen voor het beoordelen van de maatregelen op jaarbasis?</li> <li>• Onderschrijven alle partners die betrokken zijn bij de uitvoering van het programma de jaarlijkse en langetermijndoelen en helpen zij ook deze te realiseren?</li> <li>• Is er voorzien in onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige evaluaties, met het oog op tussen-tijdse verbeteringen, beoordeling van de effectiviteit en relevantie van het programma?</li> <li>• Wordt de aanvraag voor een budget gekoppeld aan het halen van de jaarlijkse en langetermijn-doelen en wordt het volledige beslag op de middelen op een transparante wijze gepresenteerd in het programma?</li> <li>• <u>Zijn er zinvolle stappen gezet voor het corrigeren van tekortkomingen in de strategische planning?</u></li> </ul> |
| Beheer en uitvoering         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Wordt er tijdig betrouwbare informatie verzameld over prestaties en wordt deze informatie daadwerkelijk gebruikt bij de uitvoering en voor het vergroten van de effectiviteit?</li> <li>• Worden de federale managers (en de partners die betrokken zijn bij uitvoering van het programma) verantwoordelijk gehouden voor de kosten, het halen van termijnen en het behalen van resultaten?</li> <li>• Worden verplichtingen op het juiste moment aangegaan en vindt de besteding van de fondsen plaats voor het beoogde doel?</li> <li>• Kent het programma procedures voor het meten en realiseren van verbeteringen in de efficiëntie en kosteneffectiviteit bij de uitvoering?</li> <li>• Vindt er op een effectieve wijze afstemming plaats met samenhangende programma's?</li> <li>• Voldoet het financiële beheer aan hoge eisen?</li> <li>• Zijn er betekenisvolle stappen gezet voor het opheffen van tekortkomingen in het kader van het beheer en de <b>uitvoering</b>?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Resultaten en verantwoording | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heeft het programma voldoende vooruitgang laten zien in het bereiken van de prestatiedoelstellingen op lange termijn?</li> <li>• Haalt het programma de jaarlijkse prestatiedoelstellingen?</li> <li>• Laat het programma van jaar tot jaar verbeteringen zien op het vlak van efficiëntie en kosteneffectiviteit en bij het bereiken van de programmadoelstellingen?</li> <li>• Steekt dit programma wat betreft de resultaten gunstig af bij vergelijkbare programma's met vergelijkbare doelstellingen?</li> <li>• Geven onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige evaluaties van voldoende diepgang en breedte aan dat het programma effectief is en dat de beoogde resultaten behaald worden?</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |

a Overigens bestaan er zeven varianten van de vragenlijst, voor verschillende type van programma's. Bij deze zeven verschillende programma's worden:

- 1) Direct diensten geleverd door federale ambtenaren aan het publiek.
- 2) Subsidies toegekend aan decentrale overheden of andere instellingen, op basis van aanvragen die met elkaar concurreren.
- 3) Subsidies toegekend aan decentrale overheden of andere instellingen, waarbij de verdeling van de middelen in de subsidieregeling aan de hand van een formule is vastgelegd.
- 4) Door regelgeving of beleidsmaatregelen de doelen van het programma gerealiseerd.
- 5) Goederen of diensten aangekocht.
- 6) Leningen of garanties verstrekt.
- 7) Onderzoek en ontwikkeling gestimuleerd.



Tabel 3. Oordeel en puntentelling

| Oordeel                     | Punten                          |
|-----------------------------|---------------------------------|
| Effectief                   | 85 – 100                        |
| Gematigd effectief          | 70 – 84                         |
| Adequaat                    | 50 – 69                         |
| Ineffectief                 | 0 – 49                          |
| Geen aantoonbare resultaten | Geen informatie over prestaties |

Deze vragenlijsten worden veelal als eerste ingevuld door de medewerkers van de diensten die de federale programma's uitvoeren, waarna medewerkers van de OMB na overleg met de uitvoerende diensten de definitieve antwoorden vaststellen en publiceren. In beginsel gaat het hier om een ja- of nee-antwoord. Bij het antwoord op de 25 vragen dient ook 'bewijsmateriaal' aangevoerd te worden door de uitvoerende dienst. In het geval van een verschil van inzicht, bestaat er een geschillenregeling. Er is onder andere kritiek geuit op de simpele ja-nee-dichotomie en het terugbrengen van een complex programma met meerdere doelen tot één doelstelling.<sup>4</sup>

### 3 Resultaten

Tot nu toe zijn ervaringen opgedaan met de begrotingen voor de jaren 2004, 2005 en 2006. Tabel 4 geeft een overzicht van het aantal programma's dat per genoemd begrotingsjaar werd beoordeeld, en van de oordelen die daarover werden geveld.

Tabel 4. Aantal oordelen, begrotingsjaren 2004-2006

| Begrotingsjaar | Effectief | Gematigd effectief | Adequaat | Ineffectief | Geen aantoonbare resultaten | Totaal |
|----------------|-----------|--------------------|----------|-------------|-----------------------------|--------|
| 2004           | 14        | 56                 | 35       | 12          | 117                         | 234    |
| 2005           | 31        | 50                 | 46       | 9           | 38                          | 173    |
| 2006           | 46        | 52                 | 76       | 4           | 21                          | 200    |
| Totaal         | 91        | 158                | 158      | 24          | 176                         | 607    |

Bron: Office of Management and Budget, PART data: [www.whitehouse.gov/omb/budget](http://www.whitehouse.gov/omb/budget)

De procentuele verdeling van deze oordelen is weergegeven in tabel 5.

Tabel 5. Procentuele verdeling van de oordelen, begrotingsjaren 2004-2006

| Begrotingsjaar | Effectief | Gematigd effectief | Adequaat | Ineffectief | Geen aantoonbare resultaten | Totaal |
|----------------|-----------|--------------------|----------|-------------|-----------------------------|--------|
| 2004           | 6%        | 24%                | 15%      | 5%          | 50%                         | 100%   |
| 2005           | 18%       | 29%                | 27%      | 5%          | 22%                         | 100%   |
| 2006           | 23%       | 26%                | 38%      | 2%          | 11%                         | 100%   |
| Totaal         | 15%       | 26%                | 26%      | 4%          | 29%                         | 100%   |

Bron: Office of Management and Budget, PART data: [www.whitehouse.gov/omb/budget](http://www.whitehouse.gov/omb/budget)

#### 4 Government Accountability Office (2004), 24.

Er is voor wat betreft de begrotingen van 2004 tot 2006 sprake van een stijgende lijn, met name bij het aantal federale programma's dat de kwalificaties 'effectief' en 'adequaat' krijgt. Het aantal programma's dat geen aantoonbare resultaten kan laten zien, is gedaald van 50 procent in de begroting 2004 tot 11 procent in de begroting voor het jaar 2006. Ook het aantal effectieve programma's is gestegen, en wel van 6 procent in de begroting van 2004 tot 23 procent in de begroting van 2006. Blijkbaar is er sprake van een leereffect bij uitvoerende diensten, zodat de later geëvalueerde programma's ook in ruimere mate voldoen aan de PART-criteria.

Bovendien zijn 127 programma's in de afgelopen drie jaar onderworpen aan een herbeoordeling. Van deze 127 programma's waren er bij de oorspronkelijke beoordeling 4 effectief en in 76 gevallen konden geen resultaten worden aangetoond. Bij de herbeoordeling waren 27 programma's effectief en konden voor 8 programma's nog steeds geen resultaten worden gemeld.

Overigens hoeft een slechte PART-kwalificatie nog niet direct het einde te betekenen van een programma. Vanzelfsprekend heeft het Congres de belangrijkste stem bij het voteren van de middelen.<sup>5</sup> De *Government Accountability Office* heeft voor het begrotingsjaar 2004 onderzocht wat de budgettaire gevolgen waren van de PART-scores.<sup>6</sup> Het ging hierbij uitsluitend om die programma's, waarbij het Congres het uitgavenniveau direct kon bepalen (196 van de 234 programma's). De resultaten zijn weergegeven in tabel 6.

Tabel 6. PART-score en wijzigingen van het uitgavenniveau, begrotingsjaar 2004

| PART-Score voor het begrotingsjaar 2004 | Verhoging van het budget | Geen verandering van het budget | Verlaging van het budget |
|-----------------------------------------|--------------------------|---------------------------------|--------------------------|
| Effectief                               | 80% (n=8)                | 0% (n=0)                        | 20% (n=2)                |
| Gematigd effectief                      | 75% (n=33)               | 14% (n=6)                       | 11% (n=5)                |
| Adequaat                                | 55% (n=16)               | 17% (n=5)                       | 28% (n=8)                |
| Ineffectief                             | 25% (n=3)                | 8% (n=1)                        | 67% (n=8)                |
| Geen resultaten                         | 54% (n=55)               | 28% (n=28)                      | 18% (n=18)               |

Bron: *Government Accountability Office* (2004)

In totaal kon aan de hand van regressieanalyse 15 procent van de wijzigingen in het uitgavenniveau verklaard worden uit de PART-score.<sup>7</sup>

#### 4 Relevantie voor de Nederlandse praktijk

Ook in Nederland zijn serieuze inspanningen ondernomen voor het bevorderen van de doelmatigheid en doeltreffendheid van het overheidsbeleid. Op het niveau van de rijksoverheid is dit met name het geval in het kader van de operatie *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* (VBTB). Recent is de balans opgemaakt van de successen en teleurstellingen die VBTB heeft opgeleverd.<sup>8</sup> De belangrijkste conclusies van deze evaluatie kunnen als volgt worden samengevat:

- VBTB moet van de beleidsmakers worden en er moeten inhoudelijke verbeteringen plaatsvinden.
- Geef aan wat de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en die van andere partijen is, wat de overheid concreet gaat doen en wanneer. Maak overheidsprestaties alleen meetbaar als dat ook zinvol is.

5 Wildavsky en Caiden (1998).

6 *Government Accountability Office* (2004), 14.

7 *Government Accountability Office* (2004), 15.

8 Tweede Kamer (2004-2005).

- Probeer de VBTB-doelstellingen niet uitsluitend door middel van de begroting te realiseren. Leg bij de begroting de nadruk op de autorisatie- en controlefunctie en probeer buiten de begroting om de doelmatigheid te verbeteren door beleid en beleidsnota's inhoudelijk beter te onderbouwen, maar ook door een betere programmering van evaluaties.

Het is de vraag of PART inspiratie kan bieden om deze tekortkomingen van VBTB te ondervangen. Zonder de Verenigde Staten voor dit onderwerp als een gidsland te willen presenteren, kan op onderdelen lering getrokken worden uit de ervaringen die met PART zijn opgedaan.<sup>9</sup>

### **Betrokkenheid beleidsmakers en inhoudelijke verbeteringen**

De resultaten met PART lijken erop te wijzen dat ambtelijke beleidsmakers steeds meer belang hechten aan een opzet van federale programma's waarbij prestaties en evaluaties een prominente rol spelen. Recent beoordeelde en herbeoordeelde programma's scoren hoger dan de programma's die enkele jaren geleden aan bod kwamen. Hiermee is natuurlijk nog niet aangetoond dat ambtelijke beleidsmakers de op deze wijze gegenereerde informatie ook daadwerkelijk leidend laten zijn bij het nemen van allocatiebeslissingen. Daarnaast blijkt uit de specifiek Amerikaanse situatie dat de politieke beleidsmakers in het Congres zich ook niet altijd voldoende betrokken voelen bij hetgeen de president uitgedacht heeft. Ook voor Nederland geldt overigens dat menig kamerlid ontevreden is over hetgeen VBTB ons gebracht heeft.<sup>10</sup> Nog afgezien van het belang dat ambtelijke en politieke beleidsmakers hechten aan prestatiegegevens, kan worden opgemerkt dat PART bijgedragen heeft aan een inhoudelijke verrijking van de programma's door het zwaartepunt te leggen op de behaalde resultaten. Voor zowel VBTB als PART geldt dat de betrokkenheid van het parlement nog moet groeien.

### **Verantwoordelijkheid en meetbaarheid**

Binnen de systematiek van PART wordt de bijdrage van de federale overheid aan de oplossing van een maatschappelijk probleem zo veel mogelijk vervat in concrete doelstellingen en een passend tijdspad. Hieraan wordt ook de vraag gekoppeld of de federale managers en andere betrokken uitvoerders verantwoordelijk worden gehouden voor de uitkomsten. Daarnaast wordt ook uitdrukkelijk aandacht geschonken aan de vraag of alle partners die betrokken zijn bij de uitvoering van het programma de jaarlijkse en langetermijndoelen onderschrijven en of zij ook helpen deze te realiseren. Een voor de hand liggend voorbeeld is het bekostigen van een onderzoeksinstelling door de federale overheid, waarbij uit overeenkomsten of andere documenten moet blijken dat de onderzoeksinstelling zich verplicht heeft bepaalde activiteiten uit te voeren en deze op de voorgeschreven wijze te meten en te evalueren. Voor alle prestatie-indicatoren die gebruikt worden bij het meten en evalueren geldt echter dat deze zinvol en beperkt in aantal moeten zijn, zoals blijkt uit onderstaand citaat: "The performance measures must reflect program priorities, be few in number, and provide information to inform budget and management decisions."<sup>11</sup>

### **Begroting en programma's**

Bij de VBTB-evaluatie is terecht opgemerkt dat de begroting niet het enige uitgangspunt kan zijn bij het stimuleren van de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het functioneren van de rijks-

<sup>9</sup> Schick (2000) en (2003).

<sup>10</sup> Tweede Kamer (2004-2005), 15 e.v.

<sup>11</sup> Office of Management and Budget (2005), 8.



overheid. Hiervoor moeten de overheidsprogramma's en niet de begroting centraal staan. De begroting is niet meer dan de zee waarin de uitgavenstromen één keer per jaar samenvloeien. PART laat één manier zien hoe programma's systematisch beoordeeld kunnen worden, hetgeen wellicht ook inspiratie kan opleveren voor de Nederlandse beleidspraktijk.

### Literatuur

- Blöndal, J.R., D.J. Kraan, and M. Ruffiner (2003), Budgeting in the United States, *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 7-53
- Executive Office of the President, Office of Management and Budget (2001), *The President's Management Agenda, Fiscal Year 2002*, Washington DC: OMB ([www.whitehouse.gov/omb/budget](http://www.whitehouse.gov/omb/budget))
- Government Accountability Office (2004), *Performance Budgeting. Observations on the Use of OMB's Program Assessment Rating Tool for the Fiscal Year 2004 Budget*, Washington DC: GAO
- Office of Management and Budget (2005), *Guidance for Completing the Program Assessment Rating Tool (PART)*, Washington DC: OMB ([www.whitehouse.gov/omb/part](http://www.whitehouse.gov/omb/part))
- Schick, A. (2000), *The Federal Budget: Politics, Policy, Process*, rev. ed., Washington DC: Brookings Institution
- Schick, A. (2003), The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not, *OECD Journal on Budgeting*, 3(2), 71-103
- Tweede Kamer (2004-2005), *Evaluatie VBTB. Brief van de minister van Financiën*, 29 949, nr. 1 (rapport IOFEZ, en kabinetsstandpunt)
- Wildavsky, A., and N. Caiden (1998), *The New Politics of the Budgetary Process*, 2<sup>nd</sup> ed., Boston: Little Brown



# 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

Bert Brys, *Tax Arbitrage in the Netherlands: Evaluation of the Capital Income Tax Reform of January 1, 2001*, Tinbergen Institute Dissertation Series No. 344, Amsterdam: Thela Thesis, februari 2005

J.H.W. Oostendorp en J.H. Roos (red.), *Gepaste heroverweging van beleid. Over kerntakendiscussies en andere ongemakken*, Den Haag: Contain Organisatie Advies bv, 2005, 218 pp.

Klaas Staal, *Voting, Public Goods and Violence*, Tinbergen Institute Dissertation Series No. 339, Amsterdam: Thela Thesis, januari 2005

VNG, *De gezonde ondernemende gemeente. De bedrijfsvoering van gemeenten in 2010*, Den Haag: VNG Uitgeverij, februari 2005

## Adviesraad voor het Wetenschaps- en Technologiebeleid (AWT)

*Een vermogen betalen. De financiering van universitair onderzoek*, Advies 61, maart 2005

J.P.J. de Jong, *Mythe en werkelijkheid. Gedrag en innovatieve dienstverleners in zeven sectoren*, Achtergrondstudie 31, maart 2005

## Algemene Rekenkamer

*Toezicht op markten*, Achtergrondstudie, januari 2005

*Weer samen naar school. Zorgleerlingen in het basisonderwijs*, rapport, januari 2005

*Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*, rapport, januari 2005

*Reactie op eindrapport Stuurgroep doorlichting specifieke uitkeringen (Commissie Brinkman)*, januari 2005

*EU-trendrapport 2005*, rapport, februari 2005

*Gedetineerdenbegeleiding buitenland*, rapport, februari 2005

*Reactie op het kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) en de VBTB-evaluatie*, rapport, februari 2005

*Voortgang bodemsanering*, rapport, maart 2005

*Handhaven en gedogen*, rapport, maart 2005

*Terugblik 2005. Elf onderzoeken nader beschouwd*, rapport, maart 2005

## CentER for Economic Research

Carmen Arguedas, *Pollution Standards, Costly Monitoring and Fines*, Discussion Paper 2005-09, januari 2005

Carmen Arguedas, *Optimal Environmental Standards Under Asymmetric Information and Imperfect Enforcement*, Discussion Paper 2005-10, januari 2005

Frans P. de Vries and Cees Withagen, *Innovation and Environmental Stringency: The Case of Sulfur Dioxide Abatement*, Discussion Paper 2005-18, januari 2005

Herman R.J. Vollebergh, Elbert Dijkgraaf and Bertrand Melenberg, *Environmental Kuznets Curves for CO<sub>2</sub>: Heterogeneity Versus Homogeneity*, Discussion Paper 2005-25

Jan C. van Ours and Milan Vodopivec, *How Changes in Benefits Entitlement Affect the Duration of Unemployment*, Discussion Paper 2005-30, februari 2005

## Centraal Planbureau (CPB)

B. Vollaard, *Police Numbers Up, Crime Rates Down. The Effect of Police on Crime in the Netherlands*, Document 75, januari 2005

Jeroi Gorter, Paul Tang en Michel Toet, *Verplaatsing vanuit Nederland. Motieven, gevolgen en beleid*, Document 76, januari 2005

Henk Kranendonk en Johan Verbruggen, *Trefzekerheid van CPB-prognoses voor de jaren 1971-2003*, Document 77, februari 2005

- Richard Nahuis et al., *Onderweg naar morgen. Een economische analyse van het digitaliserende medialandschap*, Document 78, februari 2005
- Harry ter Rele, *Measuring Lifetime Redistribution in Dutch Collective Arrangements*, Document 79, februari 2005
- Sjef Ederveen, Albert van der Horst and Paul Tang, *Is the European Economy a Patient, and the Union its Doctor? On Jobs and Growth in Europe*, Document 80, maart 2005
- Johan Verbruggen, Henk Kranendonk, Michiel van Leuvensteijn en Michel Toet, *Welke factoren bepalen de ontwikkeling van de huizenprijs in Nederland?*, Document 81, april 2005
- Hans Roodenburg, *Discussiebijdrage over vraag- en aanbodgestuurde arbeidsmigratie*, Memorandum 108, februari 2005
- Maarten Cornet en Bert Minne, *Over de beoordeling van de economische ratio van innovatiebeleidsinstrumenten*, Memorandum 109, februari 2005
- Paul Besseling en Wim Groot, *Enkele aspecten van de leidraad OEI nader beschouwd*, Memorandum 110, maart 2005
- Henk Kox en Arjan Lejour, *De Nederlandse dienstensectoren en de intra-Europese dienstenmarkt: mogelijke directe effecten van de 2004 Europese Dienstenrichtlijn*, Memorandum 111, maart 2005
- Marcel Lever, *Budgettaire en economische effecten van de Zorgverzekeringswet*, Memorandum 112, april 2005
- Hans Stegeman en Frans Suijker, *Raming van het bijstandsvolume in het CEP 2005*, Memorandum 113, maart 2005
- Peter Dekker en Frans Suijker, *Structurele effecten van de WIA*, Memorandum 114, april 2005
- Nick Draper, André Nibbelink, Jan Bonenkamp en Richard Rosenbrand, *Description Gamma Model; Version Pension Study*, Memorandum 115, maart 2005
- Mestbeleid: enige observaties, Notitie 72, januari 2005
- Naar een toekomstig stelsel voor arbeidsmarkt en sociale zekerheid, Notitie 73, februari 2005
- Analyse SER-voorstel hervorming WW, Notitie 74, maart 2005
- Centrum voor Onderzoek van de Economie van Lagere Overheden (COELO)**
- C. Hoeben en E. Gerritsen, *Gevolgen van ontwikkelingen in de waterketen voor de lastendruk van huishoudens*, Rapport 05-1, februari 2005
- M.A. Allers, *Belastingoverzicht grote gemeenten 2005*, Rapport 05-2, februari 2005
- Ministerie van Economische Zaken**
- Taximarkt in vervoering*, rapport, januari 2005
- Indirecte effecten infrastructuurprojecten: Aanvulling Leidraad OEI*, januari 2005
- Gaswinningsbrief. Belang en beleid*, rapport, februari 2005
- De Lex Silentio. Een studie naar de werking van het Spaanse model van fatale termijnen en fictieve beslissingen en de toepasbaarheid van dit model in Nederland*, rapport, februari 2005
- Introductie vennootschapsbelasting in de energiesector*, rapport, maart 2005
- Organisatie voor Strategisch Arbeidsmarktonderzoek (OSA)**
- M. Dell en L. Vandermeulen, *Arbeidsproductiviteit in de zorg*, rapport ZW 63, april 2005
- Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv)**
- Aanpassing specifieke uitkering MO/VB*, advies, januari 2005
- Herijking cluster Bijstand en Zorg*, advies, februari 2005
- Nieuwe gemeentefondsmaatstaf 'snelle groeigemeenten'*, advies, maart 2005
- Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (RVZ)**
- Briefadvies WMO*, briefadvies, januari 2005
- De WMO in internationaal perspectief*, achtergrondstudie, januari 2005
- Standaardisering elektronisch patiëntendossier*, briefadvies, februari 2005
- Raad voor het openbaar bestuur (Rob)**
- Commentaar op het rapport "Een herkenbare staat" van de werkgroep Verzelfstandigde Organisaties op Rijksniveau*, advies, december 2004
- Nationale coördinatie van EU-beleid: een politiek en proactief proces*, advies, december 2004

### Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO)

- Moggen ouderen ook meadoen*, advies 33, december 2004  
*Ouderen tellen mee*, advies 34, december 2004  
*Eenheid, verscheidenheid en binding*, advies 35, februari 2005

### Raad voor Verkeer en Waterstaat (RVW)

- Meer dynamiek, beter bereikbaar. Reactie op de Nota mobiliteit*, advies, januari 2005  
*De HUL: nu en straks*, advies, maart 2005

### Research voor Beleid

- S. Bunt, *Evaluatie van de gezondheidsprogramma's sociale activering*, rapport B2901, december 2004  
 B. Holmes-Wijmer en J. Bouwmeester, *Werkend leren in de jeugdhulpverlening en welzijnssector*, rapport B2929, december 2004

### Sociaal-Economische Raad (SER)

- Klokkenluiders*, advies 2004/14, december 2004  
*Nota Mobiliteit*, advies 2005/01, januari 2005  
*Van alle leeftijden: Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*, advies 2005/02, januari 2005  
*Vereenvoudiging Arbeidstijdenwet*, advies 2005/03, februari 2005  
*Actieplan Leven Lang Leren*, briefadvies, februari 2005

### Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)

- Jos de Haan en Lambert van der Laan (red.), *Jaarboek ICT en samenleving 2005. Kennis in netwerken*, Speciale Uitgave, maart 2005  
 Joep de Hart, *Landelijk verenigd. Grote ledenorganisaties over ontwikkelingen op het maatschappelijk middenveld*, Publicatie 2005/1, februari 2005  
 Jos Becker, *De steun voor de verzorgingsstaat in de publieke opinie, 1970-2002. Een analyse van trends in meningen*, Publicatie 2005/3, maart 2005  
 Elke Zeijl, Matty Crone, Karin Wiefferink, Saskia Keuzenkamp en Menno Reijneveld, *Kinderen in Nederland*, Publicatie 2005/4, april 2005  
 Frans Knol, *Wijkkwaliteiten*, Werkdocument 102, april 2005  
 Jaanet Kullberg, *Ouderen van nu en van de toekomst: hun financiële spankracht, zorgbehoefte en woonwensen*, Werkdocument 103, april 2005

*Toekomst arbeidsmarkt en sociale zekerheid*, Notitie, maart 2005

P. Schnabel (red.), *Hier en daar opklaringen*, januari 2005

C.L. van Dam, P.E. Wiebes en R. Kwekkeboom, *Aandacht voor welzijn. Inhoud, omvang en betekenis van de welzijnssector*, maart 2005

### Stichting Economisch Onderzoek (SEO)

- C.C. Koopmans, *Een heldere presentatie van OHI (Onderzoek naar Effecten van Infrastructuur): Aanvulling op de Leidraad OHI*, rapport 761, februari 2005  
 P.H.G. Berkhout, E.F. Berkhout en M.L. Biermans, *De CWI-monitor Jeugdwerkloosheid: een eerste opzet*, rapport 771, januari 2005  
 L.R. Janssens, M. Rijken en P. Spreuwerberg, *Wijziging van de regeling buitengewone uitgaven: inkomenseffecten bij chronisch zieken*, rapport 777, april 2005  
 C.M.E. Groot en L.M. Kolk, *Ontwikkelingen op de markt voor vrijwillige aanvullingen op het pensioen*, rapport 778, februari 2005  
 J.J.D.W.E. Mulder, E.A. Fekko en B.E. Baarsma, *Samen sterk of beter alleen? Over de werking van het vrijstellingsbesluit combinatie-overeenkomsten*, rapport 780, december 2004  
 C.M.E. Groot en J.A.C. Korteweg, *Hoe gaat de levensloop lopen? Literatuuronderzoek naar de nieuwe levensloopregeling*, rapport 781, april 2005  
 B.E. Baarsma, M. de Nooij, W. Koester en C.H.A. van der Weijden, *Advies aan Gedeputeerde Staten van de Provincie Zeeland betreffende de aangekondigde wetgeving splitsing energiebedrijven*, rapport 782, januari 2005  
 B.E. Baarsma, *Korte inleiding leveringszekerheid elektriciteit*, Discussion Paper 34, december 2005  
 M. de Nooij, C.C. Rijwoort en C.C. Koopmans, *The Value of Supply Security: The Costs of Power Interruptions: Economic Input for Damage Reduction and Investment in Networks*, Discussion Paper 35, januari 2005  
 B.M.S. van Praag en B.E. Baarsma, *Using Happiness Surveys to Value Intangibles: The Case of Airport Noise*, Discussion Paper 36, januari 2005

### Tinbergen Instituut

- Wendy Janssens, *Measuring Externalities in Program Evaluation*, Discussion Paper III 2005-01/2, februari 2005



Leon Bettendorf and Ben Heijdra, *Population Ageing and Pension Reform in a Small Open Economy with Non-traded Goods*, Discussion Paper III 2005-021/2, februari 2005

Bas Jacobs and Lans Bovenberg, *Human Capital and Optimal Positive Taxation of Capital Income*, Discussion Paper III 2005-035/3, 2005

Lans Bovenberg and Bas Jacobs, *Redistribution and Education Subsidies are Siamese Twins*, Discussion Paper III 2005-036/3, 2005

Bas Jacobs and Sweder J.G. van Wijnbergen, *Capital Market Failure, Adverse Selection and Equity Financing of Higher Education*, Discussion Paper III 2005-37/3, 2005

#### **VROM-raad**

*Oude bomen? Oude bomen moet je niet verplanten. Advies over ouderenbeleid en wonen*, advies 046, maart 2005

#### **Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR)**

*Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*, Rapport aan de Regering 71, december 2004

W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en E.J.P.M. Hoefnagel (red.), *Trends in het medialandschap*, Verkenning 7, januari 2005

Pierre Larouche en Ilse van der Haar, *Een schets van het Europese mediabeleid*, Webpublicatie 5, februari 2005

Nico van Eijk et al., *De regulering van media in internationaal perspectief*, Webpublicatie 6, februari 2005

P. den Hoed en E.J.P.M. Hoefnagel, *Mediabeleid, cultuurbeleid en kwaliteit; enkele overwegingen*, Webpublicatie 7, maart 2005

E.J.P.M. Hoefnagel, *Document geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid*, Webpublicatie 8, maart 2005





## Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën

### Symposium “Belastingbeleid met toekomst?”

op 27 mei

Op vrijdagmiddag 27 mei 2005 organiseert de Dreesstichting haar voorjaarssymposium. Centraal staat de toekomst van de vennootschapsbelasting en van de loon- en inkomstenbelasting, met name de *vlaktaks*. Sprekers zijn onder andere prof. dr. C.L.J. Caminada, prof. dr. S. Cnossen, prof. dr. R.A. de Mooij en prof. dr. C.N. Teulings. Er is ruime gelegenheid voor discussie

Op dit symposium wordt het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005* aangeboden aan de staatssecretaris van Financiën, mr. drs. J.G. Wijn. Ook

wordt het eerste deel uit de nieuwe reeks *Drees Forum* ten doop gehouden. Dit eerste deel gaat over *corporate governance* in Nederland.

Het programma loopt van 14.00 tot 16.30, waarna de deelnemers welkom zijn op een borrel.

Het symposium vindt plaats op het Ministerie van Financiën te Den Haag. Deelname is gratis, maar vanwege de veiligheidsvoorschriften is aanmelding vooraf gewenst. Dit kan door u per e-mail aan te melden op [wimdreesstichting@minfin.nl](mailto:wimdreesstichting@minfin.nl), of per post op het adres Postbus 95 328, 2509 CH Den Haag.

### Jaarboek Overheidsfinanciën 2005

Op het voorjaarssymposium van de Dreesstichting wordt het *Jaarboek Overheidsfinanciën 2005* gepresenteerd. In het Jaarboek wordt traditiegetrouw aandacht besteed aan de uitgaven en de belastingen van het Rijk, de financiën van de decentrale overheden, en de ontwikkelingen in de sociale zekerheid, de zorg en de EU. Speciale

onderwerpen zijn dit jaar het actief arbeidsmarktbeleid, het personeelsbeleid van de overheid, en volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Zoals steeds worden de ontwikkelingen op al deze terreinen door de verschillende auteurs kritisch tegen het licht gehouden.

## The visible hand

Onder deze titel verschijnt binnenkort het eerste deel in een nieuwe reeks van de Dreesstichting. *The visible hand* is een bundel waarin auteurs afkomstig uit wetenschap en bedrijfsleven ingaan op de aanbevelingen van de Commissie-Tabaksblat over *corporate governance* in Nederland, en op de rol van de overheid daarin.

De nieuwe reeks heet *Dreesforum*, en is bedoeld om bijdragen van verschillende auteurs over één specifiek actueel onderwerp bijeen te brengen, teneinde de discussie over dat onderwerp te bevorderen.

## Najaarssymposium over volkshuisvesting

Inmiddels zijn de voorbereidingen gestart voor een najaarssymposium over de volkshuisvesting, met name over de marktwerking in en de organisatie van deze sector. Aan de orde komen in elk geval het financiële instrumenta-

rium (o.a. huursubsidie en hypotheekrenteaftrek) en de institutionele vormgeving van de sector: hoe moet het verder met de woningbouwcorporaties? Nadere berichten over dit najaarssymposium volgen.

Arie Ros  
secretaris/penningmeester

# Van Derde Dinsdag naar Derde Woensdag



Prijs: € 445,-  
(incl. BTW en verzendkosten ).  
Bestelcode: FVCOMPL  
Een abonnement geldt voor  
minimaal één jaar en daarna  
tot wederopzegging.

Onze uitgaven zijn ook  
verkrijgbaar via de boekhandel.

## Wilt u ook weten hoe de overheid heeft gepresteerd?

En wat er van de plannen van de *Rijksbegroting* terecht is gekomen?

Bestel dan nu het *Rijksjaarverslag 2004*.

Op woensdag 18 mei (Derde Woensdag) 2005 wordt het *Rijksjaarverslag* aan de Tweede Kamer aangeboden. In de hoofdstukken van het *Rijksjaarverslag* doen de ministeries uitgebreid verslag van hun activiteiten, inclusief de financiële onderbouwing over het voorgaande jaar. Het verslag geeft weer wat er daadwerkelijk gerealiseerd is van de plannen uit de *Rijksbegroting 2004*. De hoofdstukken samen vormen de belangrijkste documenten van de regering. Met het *Rijksjaarverslag* beoordeelt u zelf het regeringsbeleid.

## Abonnement Rijksjaarverslag

Het abonnement op het complete *Rijksjaarverslag* omvat de hoofdstukken van de ministeries, het Rijk en de rijksdiensten. De losse verkoopprijs van al deze publicaties bij elkaar is meer dan € 850,-. Abonnees op het *Rijksjaarverslag* ontvangen alle hoofdstukken voor slechts € 445,-.

**Dit is meer dan 45% korting!**

**Kijk voor meer informatie  
of bestellingen op  
[www.sdu.nl/rijksjaarverslag](http://www.sdu.nl/rijksjaarverslag)  
of bel  
(070) 378 98 80**

de snelste link naar uw vakgebied

**Sdu** UITGEVERS

# Laat u zich verrassen door de economische ontwikkelingen?



ISBN: 90 12 10858 6

Prijs: (los) € 32,50

Abonnement: € 29,-

Bestelcode: BKCEP

Prijzen inclusief BTW, exclusief verzend- en administratiekosten.

Ook verkrijgbaar in de boekhandel.

**Of bestelt u het *Centraal Economisch Plan (CEP) 2005*? Hierin vindt u de macro-economische prognoses van de nationale en de internationale conjunctuur voor 2005 en 2006.**

Deze uitgave is een 'must' voor beleidsmakers en -uitvoerders die in de praktijk te maken krijgen met economische ontwikkelingen. De prognoses uit het CEP worden gebruikt in de beleidsprocessen van zowel overheid als bedrijfsleven.

De tekst in deze uitgave wordt ondersteund door verhelderende grafieken, tabellen en korte tekstboxen.

Het speciale onderwerp van het CEP 2005 is: Drie stelselwijzigingen.

**Bestel via**  
**[www.sdu.nl/adviescolleges](http://www.sdu.nl/adviescolleges)**  
**of bel (070) 378 98 80**

de snelste link naar uw vakgebied

**Sdu** UITGEVERS



# groep Palladio



advies en interimmanagement

**Palladio:** advies en interimmanagement vanuit kennis van en passie voor het overheidsbedrijf. Palladio kent de grenzen van verzakelijking binnen de not-for-profit sector. Maar zoekt met de opdrachtgever deze grenzen ook op. Strategie en besturing in een politieke omgeving. Koers bepalen en koers uitzetten. Met de kerntaken als fundament.

## **Bewezen ervaring in:**

- Resultaatgerichte besturing
- Verzelfstandiging (o.a. agentschappen, ZBO's)
- Professionalisering bedrijfsvoering
- Samenwerking stafdiensten / shared services
- Uitbesteding
- Verandermanagement

## **Interimvervulling van de functies:**

- Manager bedrijfsvoering
- Manager Financiën / CFO
- Facility Manager
- Manager Personeel en Organisatie
- Hoofd Inkoop
- Hoofd Planning & Control
- Hoofd Bedrijfsbureau
- Controller

Voor nadere informatie, Albert Kraak  
Veerkade 8b 3016 DE Rotterdam 010 280 00 92  
Keizersgracht 62 1015 CS Amsterdam 020 520 6864  
post@palladio.nl www.palladio.nl