

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 42, 2010, nr. 2

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1. Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	66
2. Achtergrond en opzet van de brede heroverwegingen <i>P.J.C.M. van den Berg en D.L. Kabel</i>	69
3. Schuivende doelpalen – de budgettaire opgave na de crisis <i>M.A. Roscam Abbing</i>	76
4. Heroverwegen op de tast? <i>H. de Groot</i>	87
5. Brede heroverweging sociale zekerheid en arbeidsmarkt <i>K.P. Goudswaard</i>	92
6. Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel <i>C.L.J. Caminada</i>	101
7. Uitgaven-heroverweging in OESO-landen <i>D.J. Kraan</i>	117
8. Zonder prijs geen kwaliteit: de heroverwegingen bij mobiliteit en leefomgeving <i>C.C. Koopmans</i>	135
9. Het is te doen <i>D.J. Wolfson</i>	145
10. Minder AOW, meer Drees <i>S.G. van der Lecq</i>	154
11. Heroverwegingen Energie en Klimaat <i>H. Vollebergh, E. van der Werf en J. Oude Lohuis</i>	163

Colofon

Het Tijdschrift voor Openbare Financiën streeft ernaar het inzicht in de financiële, bestuurlijke en sociaal-economische aspecten van het overheidsbeleid te vergroten en de belangstelling daarvoor te stimuleren. Het TvOF verschijnt een aantal maal per jaar en wordt uitgegeven door de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën. De stichting is een non-profit instelling die grotendeels afhankelijk is van donaties en sponsorbijdragen. Het bestuur hoopt dan ook dat zoveel mogelijk belangstellenden willen toetreden tot de kring van donateurs of van vrienden van de stichting. Van donateurs en vrienden wordt een jaarlijkse bijdrage verwacht van respectievelijk € 40,- en € 80,-.

Onderwerpen

De doelstelling van het TvOF is ruim: het gaat om de (financieel-) economische aspecten van het overheidsbeleid; de wijze waarop dat gebeurt ligt niet op voorhand vast. De doelgroep is die van *geïnteresseerden* in dit vakgebied, kennelijk bedoeld als de groep van wetenschappers, beleidsambtenaren en overige geïnteresseerden. Zonder uitputtend te willen zijn mag het in het TvOF gaan over de uitgaven, ontvangsten, saldi, schulden en bezittingen van de overheid, over elke vorm van beleid die financieel-economische consequenties heeft, over de organisatie en de besturing van de overheid, en over alle vormen van overheid (Rijk, lagere overheden, ZBO's en dergelijke, EU en andere supranationale organisaties).

Redactieadres

redactieTvOF@wimdreesstichting.nl
Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Telefoonnummer 070 – 3427359
/ faxnummer 3427925

Redactie

drs. P.J.C.M. van den Berg, Peter
prof. dr. F.A.G. den Butter, Frank
prof. dr. C.L.J. Caminada, Koen
drs. R. Goudriaan, René
prof. dr. K.P. Goudswaard, Kees
prof. dr. H. de Groot, Hans
prof. dr. C.A. de Kam, Flip
drs. H.M. van de Kar, Hans
prof. dr. J.G. A. van Mierlo, Hans
prof. dr. C.W.A.M. van Paridon, Kees
drs. A.P. Ros, Arie
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

Eindredactie

drs. L. Hoffman, Leen

Abonnement

Gratis. De bevordering van kennis op het terrein van de openbare financiën vindt zijn weerslag in de laagdrempelige toegang tot artikelen via de www.tvof.nl

Uitgever

Wim Drees Stichting voor Openbare
Financiën
Postbus 95328
2509 CH 's Gravenhage
Website: www.wimdreesstichting.nl

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Over snelheid en timing gesproken. Medio 2007 manifesteerden zich de eerste verschijnselen die duiden op de naderende economische crisis. Enkele maanden eerder sloten CDA, PvdA en CU hun Coalitie Akkoord. Daaruit sprak geen besef van de op til zijnde crisis, veeleer getuigde het van enig optimisme: op gezag van de economische verkenning voor de middellange termijn van het Centraal Planbureau gingen de politici ervan uit dat de economie in de loop van de kabinetsperiode met 2% per jaar zou groeien. Het eveneens door het CPB gepresenteerde scenario met een behoedzamer groeiraming werd terzijde geschoven. Medio 2008 dreigden enkele grote Amerikaanse banken failliet te gaan. Half september 2008 gebeurde dat daadwerkelijk met Lehman Brothers. Desondanks presenteerde het kabinet-Balkenende IV op datzelfde moment een begroting voor 2009 alsof er niets aan de hand was. Ruim een jaar later kwam het kabinet, nadat het enkele Nederlandse banken had gered, met een voorstel om de zich aftekenende omvangrijke tekorten en de bijbehorende explosie van de overheidsschuld aan te pakken. Twintig werkgroepen werden ingesteld met als opdracht op het hun toegewezen beleidsterrein een variant te ontwikkelen die tot 20% van de bestaande uitgaven overbodig zou maken. Ondertussen werd ook nog een Crisis- en Herstelwet ingediend, die pas in maart 2010, ongeveer op het moment dat het CPB voor het lopende en het komende jaar een voorzichtig economisch herstel voorspelde, de Eerste Kamer passeerde. Vorige maand presenteerden de werkgroepen hun rapporten, op tijd om een rol te kunnen spelen bij de komende kabinetsformatie.

Bovenstaande erg korte samenvatting van enkele opeenvolgende cruciale momenten van de crisis en de daarop gevolgde reactie van beleidsmakers in Den Haag toont geen bewijs van snel overheidshandelen. Laten we ook eens snel langs de feiten lopen. De grondoorzaak van de crisis ligt in de Verenigde Staten waar banken te gemakkelijk, want de economie zou alleen maar groeien, hypotheek verstrekten aan mensen die over onvoldoende inkomen beschikten. Schulden maken was geen schande meer, ook niet in West-Europa. Door onverantwoorde schulden in de private sector, ontstond de crisis, met als gevolg dat ook overheden met onverantwoorde begrotingstekorten en schulden kwamen te zitten.

Wonderwel staat Nederland er macro-economisch niet zo slecht voor, ook al heeft de crisis het welvaartsniveau twee jaar teruggeplaatst. Er gloort weer enige economische groei, de werkloosheid is relatief gering en de inflatie laag, en de arbeidsproductiviteit is hoog. Probleem is wel dat Nederland kampt met een fors oplopende overheidsschuld, maar gelukkig niet zo hoog als in de meeste andere EU-landen. Bovendien is het vermogen van de overheid – wanneer ook het staatsbezit, inclusief de contante waarde van toekomstige aardgaswinsten, in aanmerking wordt genomen – nog steeds positief. Om te voorkomen dat dit vermogen volledig verdampt en om een dam op te werpen tegen steeds hogere rentelasten, zijn pijnlijke maatregelen onvermijdelijk. Er lijkt echter wat meer manoeuvreerruimte te zijn dan sommige politieke partijen het doen voorkomen.

De vele door de twintig werkgroepen naar voren geschoven varianten brachten geen grote verrassingen. De meeste waren al langer in discussie of voortijdig uitgelekt. Zij stonden ook los van de economische crisis al op de agenda: demografische ontwikkelingen maken het noodzakelijk dat er iets gebeurt met de pensioenleeftijd en met de gezondheidszorg en de woningmarkt wordt ontwricht door de huurbeheersing en

een te royale fiscale stimulering van het eigen woningbezit. Minder uitgesproken dan de verschillende verkiezingsprogramma's waren de commissies over het functioneren van de publieke sector. Volgens die programma's is die sector inefficiënt. Dat wordt al jaren geroepen, zonder dat er ogenschijnlijk veel gebeurt, al heeft 'afslankingtsaar' Roel Bekker op rijksniveau een aantal duizenden arbeidsplaatsen weten te amoveren. Iedereen die een beetje thuis is in zowel de publieke sector als de particuliere sector weet echter dat de overheid niet het monopolie heeft op "slack" in de organisatie. Deze aflevering van TvOF is geheel besteed aan de heroverwegingsoperatie waar het komende kabinet voor komt te staan. De eerste vijf artikelen zijn bewerkingen van de inleidingen, gehouden op het congres van de Wim Drees Stichting op 11 mei 2010 over de brede heroverwegingen.

Roscam Abbing gaat in op de macro-economische achtergronden, voorspellingen en veronderstellingen van de door het Centraal Planbureau berekende bezuiniging van 29 miljard euro in 2015.

Van den Berg en Kabel geven een beschrijving van de procedures die tot nu toe in Nederland zijn gevoerd om te komen tot bezuinigingen; taaie, maar nuttige processen gekenmerkt door wisselende successen.

De Groot sluit aan op beide artikelen met een kort samenhangend overzicht van de heroverwegingsrapporten met commentaar. Hij signaleert een min of meer empirische onderbouwing van besparingen, zoals in de rapporten over wonen, (hoger) onderwijs, afstand tot de arbeidsmarkt, werkloosheid en kindregelingen, maar ook weinig onderbouwde taakstellende kortingen in andere rapporten, met soms forse, niet politiek getoetste inkomenseffecten. Voldoende stof voor discussie en besluitvorming door en voor een nieuw kabinet.

Goudswaard schrijft over de heroverwegingsrapporten die gaan over mensen op afstand van de arbeidsmarkt en over werkloosheid. Hij constateert veel besparingsopties die tesamen verder gaan dan de gevraagde 20% besparing met drastische ingrepen voor de sociale minima.

Caminada bespreekt het rapport van Studiecommissie Belastingstelsel. Hij onderschrijft de richting van de voorstellen van de commissie, maar vindt ze nog niet af. Veel vervolgonderzoek is nog nodig. Caminada noemt o.a. het uit het lood geslagen fiscale instrumentarium om inkomenspolitiek te bedrijven; het gaat daarbij om een totaalbedrag van 46 miljard euro. Daardoor blijven de belastingtarieven (veel) hoger dan nodig, ook als alle voorstellen van de Studiecommissie om breder grondslagen te realiseren worden overgenomen.

Dat bezuinigen ook tot meer welvaart kan leiden, blijkt uit de heroverwegingen Mobiliteit & Water en Leefomgeving & Natuur. Koopmans behandelt ze. Het schrappen van veel geplande maatschappelijk onrendabele projecten, leidt tot een besparing met positieve effecten. Andere mogelijkheden bieden invoering van congestieheffing, kilometerbeprijzing en meer openbare aanbesteding van het openbaar vervoer.

Ook andere landen kampen met heroverwegingen. Kraan beschrijft hoe deze in andere landen zijn georganiseerd. Hij vergelijkt ze en komt tot de conclusie dat Nederland het zo slecht nog niet doet.

Wolfson wil het heroverwegingsproces simpel bekijken. Hij geeft aan dat als je voorrang geeft aan de sanering van de woningmarkt, de aanpassing van het pensioenstelsel aan de snel stijgende levensverwachting, en het gebrek aan slagvaardigheid van het openbaar bestuur aanpakt, je snel een substantieel deel van de noodzakelijke bezuiniging binnenhaalt.

De door Wolfson genoemde aanpassing van het pensioenstelsel komt in de heroverwegingsrapporten niet aan de orde. Er is al genoeg over gezegd en geschreven. Toch zal het de discussie over de feitelijke heroverweging zwaar belasten. Wat zal er feitelijk met de AOW gebeuren? Van der Lecq komt met een onconventioneel voorstel. Daarin schaft ze de AOW af, maar op een zodanige manier dat Drees en Suurhoff het goed zouden vinden.

Dit nummer van TVOF wordt afgesloten met een artikel van Vollebergh, Van der Werf en Oude Lohuis over het heroverwegingsrapport van de werkgroep Energie en Klimaat. Hoe realiseer je op deze terreinen een besparing van 20% zonder de doelen van het energie- en klimaatbeleid geweld aan te doen. Mogelijkheden liggen in een verschuiving van subsidies en belastinguitgaven naar beprijzing, waarbij de vervuiler betaalt. Het artikel geeft aan dat de materie complex is en verder onderzoek vereist.

De redactie

Achtergrond en opzet van de brede heroverwegingen

P.J.C.M van den Berg, D.L. Kabel*

Samenvatting

Dit artikel beschrijft doel, opzet en organisatie van de brede heroverwegingen. Zij beginnen met een beschrijving en vergelijking van en met de heroverwegingsoperaties van voorgaande kabinetten. Afgesloten wordt met enkele observaties die kunnen leiden over de afgelopen heroverwegingsronde.

Trefwoorden: brede heroverweging

Inleiding

Op 1 april 2010 is in de vorm van een 20-tal oranje gekleurde rapporten het eindresultaat van de brede heroverwegingen aan de Tweede Kamer aangeboden. Dat was een half jaar nadat op Prinsjesdag 2009 bij de presentatie van de *Miljoenennota 2010* het startschot voor de heroverwegingen werd gegeven. Aanleiding hiervoor was de economische crisis die diepe sporen heeft getrokken door de overheidsfinanciën. Met de brede heroverwegingen is beoogd om politieke besluitvorming over de sanering van de overheidsfinanciën zo goed mogelijk voor te bereiden door het inventariseren van besparingmogelijkheden op 20 beleidsterreinen. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat de politieke besluitvorming aan het kabinet-Balkenende IV zou zijn. Door de val van het kabinet-Balkenende IV moet het volgende kabinet tot fundamentele keuzes komen over de omvang en het niveau van de collectieve voorzieningen en zijn de rapporten door politieke partijen benut bij het maken van de verkiezingsprogramma's.

Miljoenennota 2010: aankondiging brede heroverwegingen

Toen de *Miljoenennota 2010* in september 2009 verscheen, was de belangrijkste opgave te voorkomen dat de economie zou wegzakken in een negatieve spiraal. Door banken, burgers en bedrijven te ondersteunen bij het opvangen van de zwaarste klappen, trachtte de overheid de schade van de kredietcrisis te beperken. Tegelijkertijd was toen al duidelijk dat uit deze aanpak een belangrijke uitdaging voortvloeit voor de jaren ná de crisis om de balans tussen uitgaven en inkomsten te herstellen. De strategie van de *Miljoenennota 2010* is met andere woorden op korte termijn stabiliseren en op middellange termijn consolideren en terug richting evenwicht. Daarnaast is op lange termijn de houdbaarheid van de overheidsfinanciën de beleidsopgave. De strategie bood tijd en ruimte om na te denken over de vraag hoe de overheidsfinanciën te verbeteren. Opties om te besparen komen immers minder gemakkelijk beschikbaar, dan die om te intensiveren. Bestaande rapporten bieden weliswaar bouwstenen en aanknopingspunten voor besparingen, maar vormen bij lange na geen voldoende basis. Beschikbaar onderzoek beperkt zich vaak tot kleine deelgebieden en is bovendien vaak gericht op plannen die méér in plaats van minder geld kosten. Voor een goede besluitvorming is het bovendien niet alleen nodig te schetsen wat mogelijke opties zijn, maar ook inzicht in de budgettaire en maatschappelijke effecten.

Een simpele methode voor ombuigingen zijn taakstellende verdeelsleutels over de departementen en generieke kortingen op bijvoorbeeld ambtenarensalarissen, sociale uitkeringen of aantallen ambtenaren. Daaraan zitten echter grenzen. Bovendien bevordert de kaasschaaf niet de doelmatigheid en - mede daardoor - niet de beheersbaarheid op de lange termijn. Indien niet (louter) voor verdeelsleutels wordt gekozen, is meer inzicht nodig in de mogelijk ombuigingen en de gevolgen daarvan zodat fundamentele beleidskeuzes mogelijk worden.

Fundamentele beleidskeuzes vereisen concreet uitgewerkte beleidsopties waarmee besparingen kunnen worden gerealiseerd. Daarvoor is - zeker voor de meer ingrijpende en complexe maatregelen - de materiedeskundigheid en de medewerking van de vakdepartementen noodzakelijk. En die zullen daar niet direct warm voor lopen. Een beproefde methode om tot ombuigingsopties te komen in samenwerking met vakdepartementen en externe deskundigen is de heroverwegingsprocedure zoals die in het begin van de jaren tachtig is toegepast. De ervaringen die toen zijn opgedaan vormden een belangrijke inspiratiebron voor de huidige brede heroverwegingen.

Heroverwegingen in de jaren tachtig

Voor de oorsprong van de heroverwegingen moeten we terug naar de jaren zeventig. Na verschillende pogingen vanuit het Ministerie van Financiën om tot een stelselmatige herwaardering van overheidstaken te komen, legde het kabinet-Biesheuvel (1971-1973) de basis voor wat later de Heroverweging wordt. Deze actie levert niet veel op en er volgt een nieuwe poging door het kabinet-Den Uyl (1973-1977) waarbij de procedure wordt aangescherpt. Deze krijgt voor het eerst de naam Heroverweging. Het resultaat valt nog steeds tegen. Het enige heroverwegingsonderwerp dat uiteindelijk overblijft is het besluit tot nieuwbouw van academische ziekenhuizen (750 miljoen gulden), en zelfs dat loopt uit op een mager compromis. Een belangrijke oorzaak daarvan was dat de procedure vrijwillig was en geen tijds-klem kende; er was derhalve weinig reden voor de betrokken politici en ambtenaren om mee te werken¹. De eerste pogingen tot Heroverweging zijn dus te vrijblijvend. Bewindslieden werken niet mee als het vertrouwen ontbreekt dat de collega's hun aandeel in de bezuinigingen leveren.² Een vergelijkbaar probleem doet zich voor bij de posterioriteitenprocedure die is opgezet ter ondersteuning van *Bestek '81*, een forse saneringsoperatie van het eerste kabinet-Van Agt (1977-1981). Alle ministers krijgen het verzoek, aan te geven wat, voor een bepaald percentage van hun begroting hun laagste prioriteiten zijn (dus hun posterioriteiten). Enkele ministers geven nog loyaal antwoord, maar de anderen komen niet tot het gevraagde bedrag, dienen onrealistische bezuinigingsvoorstellen in, bestempelen prioriteiten van het kabinet als posterioriteit of, en gelukkig is dat maar een enkeling, volstaan met de mededeling dat zij alleen prioriteiten hebben³.

¹ Studiegroep Begrotingsruimte (1983), *Beheersbaarheid van de collectieve sector*, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij, p. 42.

² Zie F.A.D. Gijbels en G. Zalm, Heroverweging van overheidsuitgaven: een politiek instrument, *Socialisme en Democratie*, nummer 6, juni 1982, p. 277.

³ Zie F.A.D. Gijbels en G. Zalm, *Heroverweging van overheidsuitgaven*, p. 276 en J. Toirkens, *Schijn en werkelijkheid van het bezuinigingsbeleid 1975-1986*, Kluwer, Deventer, 1988, p. 84.

Minister van Financiën Van der Stee komt in het najaar 1980 met een herstart van de Heroverweging.⁴ Deze wordt aangekondigd in de *Miljoenennota 1981*. Eind van het jaar (26 november 1980) stuurt Van der Stee een lijst bij met 30 onderwerpen die voor heroverweging in aanmerking komen. De bedoeling van de procedure is dat over meerdere jaren successievelijk alle belangrijke terreinen van overheidszorg worden heroverwogen. Alle departementen moeten meedoen en een bezuinigingsvariant (- 20%) is verplicht. De 20% besparingsvariant kent met andere woorden een lange geschiedenis en staat dus los van de besparingsopgave, en is vooral bedoeld om te prikkelen tot meer fundamentele oplossingen.

Het resultaat van de eerste ronde is 31 heroverwegingsrapporten. De tweede ronde levert 18 rapporten op. De rapporten kennen een uniforme structuur vooral dankzij de standaardvragenlijst en de werkgroepsecretarissen van Financiën. De verplichte bezuinigingsvariant en de samenstelling van de heroverwegingswerkgroepen stimuleren tot creativiteit en verwerven van draagvlak. In latere jaren slagen vakministers er in toenemende mate in om een Heroverweging te ontwijken. De urgentie wordt minder gevoeld en naarmate de economische situatie beter wordt, het kiezen van onderwerpen moeilijker. Om tot een selectie van onderwerpen te komen, wordt de oplossing gezocht in een centrale invalshoek. Bij de derde ronde (1983) zijn dat de horizontale thema's Verbetering van de bedrijfsvoering en Subsidieregelingen en -voorwaarden. In het begin van de jaren negentig zijn nieuwe horizontale thema's de Financiële vernieuwing en de Bedrijfsvoering. Ook komen er procedurele aanpassingen om de Heroverweging minder bedreigend te laten overkomen zoals het laten vervallen van de verplichte besparingsvariant.

Minister Zalm, als ambtenaar begin jaren tachtig coördinator van de eerste succesvolle heroverwegingsronde, geeft een nieuwe wending aan de heroverweging. Hij verandert de naam Heroverweging in Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) en legt het accent op institutionele vernieuwingen en de rol van prikkels in het beleid. Een goed voorbeeld is het onderzoek naar de vormgeving van de sociale bijstand, dat ten grondslag ligt aan de Wet Werk en Bijstand (WWB). Daarnaast zijn er veranderingen die weinig weerstand bij departementen oproepen zoals de mogelijkheid ook gedurende het jaar te besluiten tot een IBO en het benoemen van onafhankelijke werkgroepvoorzitters van buiten het departement te. De heroverwegingsprocedure heeft zich verbreed van besparingsinstrument tot een instrument gericht op het ontwikkelen van beleidsopties met een grotere doelmatigheid (hetzelfde beleidseffect voor minder geld en/of een grotere effectiviteit (meer beleidseffect voor hetzelfde geld) en/of besparingen (minder beleidseffect voor minder geld) en/of het doelmatig vorm geven aan beleidsintensiveringen. Kenmerkend zijn gebleven de ontkokerde aanpak waarbij kennis en ervaring binnen en buiten de ministeries worden benut en de ont koppeling van de

⁴ Zie voor een uitgebreide beschrijving en analyse van de heroverwegingen in de jaren tachtig: F.K.M. van Nispen tot Pannerden (1994), *Het dossier Heroverweging*. Van Nispen constateert dat ongeveer een derde van de door werkgroepen geopperde besnoeiingen door de ministerraad is overgenomen. Het gebruik van de rapporten treedt vooral op bij het sluiten van een nieuw regeerakkoord. Zoals Drees in het voorwoord van het proefschrift van Van Nispen constateert is dit in landen met coalitie-kabinetten het essentiële moment van besluitvorming.

beleidsalternatieven in het werkgroeprapport van het politieke oordeel daarover in het kabinetsstandpunt.

Sinds 1981 zijn er in totaal bijna 250 heroverwegingsrapporten en interdepartementale beleidsonderzoeken opgesteld. De eerste ronde van heroverwegingen in 1981 werd gestart met een dertigtal onderwerpen. In de jaren daarna is sprake van een gemiddelde van 10 heroverwegingen per jaar, met een duidelijk dalende trend in de afgelopen jaren. Op de website van het Ministerie van Financiën (www.minfin.nl) zijn alle heroverwegingsrapporten en IBO's te downloaden die sinds 1981 zijn gepubliceerd. Om een indruk te geven van de aard van de onderwerpen die in IBO-kader aan de orde zijn geweest staat hieronder een selectie van thema's uit het recente verleden.

1. *Doorlichten van een breed beleidsterrein*

In het recente verleden zijn IBO's uitgevoerd op het gebied van het arbeidsmarktbeleid, het technologiebeleid, de AWBZ, het ontwikkelingssamenwerkingbeleid, het klimaatbeleid, het regionaal economisch beleid, het Europese structuurbeleid, het Europese landbouwbeleid enz.

2. *Uitwerken van een specifiek departementaal thema*

Dit type IBO richt zich op de beleidsontwikkeling van een specifiek departementaal beleidsthema. De ervaring leert dat het kan gaan om zeer uiteenlopende thema's: gebruiksvergoedingen goederenvervoer, decentralisatie OV-subsidies, bekostiging waterbeheer, inburgeringsbeleid, alimentatiebeleid, rechtsbijstand.

3. *Behandeling van een interdepartementaal thema*

Deze IBO's hebben betrekking op een thema dat tot meerdere departementale beleidsterreinen wordt gerekend. Bijvoorbeeld: financiering jeugdbeleid, maatschappelijke opvang, verwerving defensiematerieel in relatie met compensatiebeleid.

4. *Behandeling van een horizontaal thema;*

Horizontale thema's raken alle departementen, maar hebben vaak geen eigenaar (anders dan een zekere verantwoordelijkheid van BZK en Financiën). Voorbeelden van horizontale thema's uit het recente verleden zijn: de positie van de ZBO's, de controletoren en overheidscommunicatie.

Opzet van de brede heroverwegingen

Daarmee zijn we terug bij de start van de heroverweging in september 2009. Een politiek lastig horde die bij elke heroverwegings- of IBO-ronde moet worden genomen is de onderwerpselectie. De ervaring leert dat deze horde het beste kan worden genomen door een lijst vast te stellen die evenwichtig is voor alle coalitiepartners / politieke partijen en vakdepartementen. Om het proces behapbaar te houden is bij de start gestreefd naar een beperkt aantal grote onderwerpen. Dit heeft geleid tot een twintigtal thema's, vaak over departementen heen. Daarnaast kan altijd de kaasschaaf worden gehanteerd. Voor het maken van de besparingsvarianten per onderwerp is gekozen om de spelregels te hanteren die ook bij de IBO's worden toegepast (onafhankelijke voorzitter, leden afkomstig van de departementen en externe deskundigen, niemand heeft vetorecht, rapporten worden gepubliceerd). Een essentiële verandering t.o.v. de IBO-procedure is dat de verplichte besparingsvariant werd (her)ingevoerd: de creativiteit en het fundamentele denken werd bevorderd door de opdracht, voor elk beleidsveld minstens

één verplichte variant te ontwikkelen die de netto uitgaven (inclusief fiscale subsidies) ten opzichte van 2010 structureel met 20 procent verlaagt. Met de 20%-varianten kan in potentie zo'n 35 miljard euro worden bespaard. Net zoals bij de IBO's waren de beschouwingen in het rapport en de beleidsvarianten niet gebonden aan bestaande wetgeving, het coalitieakkoord, kabinetsafspraken, departementale begrenzings of ministerieel beleid. Kortom: er waren geen 'heilige huisjes'.

Nadrukkelijk is het aan de politiek om te bepalen welke van de onderzochte besparingen op welk beleidsterrein zullen worden gerealiseerd. Dit kan ertoe leiden dat op sommige beleidsterreinen meer dan 20% wordt bespaard, terwijl op andere beleidsterreinen juist sprake kan zijn van geringere besparingen of zelfs intensiveringen.

Als voorzitter van de werkgroepen is bewust gekozen voor (oud-) topambtenaar die niet verantwoordelijk is voor het onderhavige beleidsterrein, maar wel veel ervaringen heeft met ambtelijke processen. Namens het kabinet waren de minister-president en de beide vicepremiers verantwoordelijk voor de brede heroverwegingen. De leden van de werkgroepen opereerden zonder politieke last.

Hardnekkige misverstanden over de heroverwegingen

Tijdens uitvoering van de heroverwegingen staken met een zekere regelmaat een aantal misverstanden de kop op. In het debat met de Eerste Kamer tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen onderscheidde Minister Bos de volgende vijf:

1. De heroverweging heeft een bezuinigingsdoelstelling van 35 miljard

Zoals eerder beschreven is de 35 miljard het bedrag dat 20% besparingsvarianten opleveren uitgaande van de grondslag die aan de werkgroepen is meegegeven. De uiteindelijke besparingsopgave was bij de Miljoenennota nog onduidelijk. Wel zijn ten tijde van de Miljoenennota scenarioanalyses uitgevoerd waarbij op basis van de tekortontwikkelingen rond 2010- 2011 is gekeken naar wat er met het tekort zal gebeuren bij verschillende groeipercentages in de komende jaren. Er zijn drie scenario's bekeken:

- Een groei van 1%, het Japanscenario: lager dan voor de crisis.
- Een groei van 2%, het Finlands scenario: net zo hard als voor de crisis.
- Een groei van 3%, het Zwedenscenario: harder dan voor de crisis.

Deze scenario's leerden dat zelfs bij een groei van 2%, het tekort nauwelijks omlaag gaat en een forse ombuigingsopgave resteert. Er was met andere woorden wel bekend dat er een omvangrijke opgave was, maar niet hoe groot die zou zijn.

2. Bij de heroverwegingen gaat het alleen om bezuinigingen

De noodzaak van reductie van het overheidstekort betekent dat de beleidsopties uit de heroverweging nodig zijn voor de reductie van de staatsschuld, maar ook dat geld voor nieuw beleid alleen beschikbaar komt door elders te andere prioriteiten te stellen. De heroverwegingen staan dus niet alleen ten dienste van schuldaflossing, maar ook ten dienste van de mogelijkheid om prioriteiten te stellen: geld uitgespaard op de ene plek in de begroting kan worden aangewend voor extra beleid op de andere plek. De werkgroepen is gevraagd, alleen met opties te komen die per saldo geld besparen. Als motivatie geeft minister Bos aan dat de minister-president en hij, als goede calvinisten, dachten, dat als zij hun collega's zouden vragen het beleid te heroverwegen, er

waarschijnlijk vooral opties zouden worden aangedragen die meer in plaats van minder geld zouden kosten.

3. Het is een ambtelijke, niet-politieke exercitie

Minister Bos vond zelf het meest intrigerende misverstand dan wel verwijt dat het hier een ambtelijke exercitie betreft. Zijn eerste reactie daarop was steeds: waar zijn ambtenaren dan voor? Ambtenaren zijn er om beleid voor te bereiden, beleidsopties te analyseren en allerlei analyses te doen waardoor sommige zaken wel op de zeef blijven liggen en andere niet. En dat was wat volgens hem in essentie gebeurt bij de brede heroverwegingen. Hiermee gaf hij aan dat in het kader van de heroverwegingen zaken bespreekbaar zijn geworden, die dat tot dan toe binnen het kabinet niet waren. Dat was geen ambtelijke, maar een politieke keuze.

4. Het gaat alleen om de uitgavenkant van de begroting

Het vierde misverstand is dat de heroverwegingen alleen over uitgaven gaan terwijl het ook over belastinguitgaven gaat. Bij een onderwerp als de woningmarkt komt dat heel nadrukkelijk in beeld, maar bij de milieusubsidies, waarvan er enkele langs de fiscale kant lopen, komt dat eveneens in beeld. Die waren met andere woorden integraal onderdeel van de heroverwegingen.

5. Alles wat niet in de heroverwegingen zit, is veilig

Een laatste misverstand is dat zaken die geen onderwerp zijn van heroverweging, gevrijwaard zijn van bezuinigingen. Zoals eerder is aangegeven is tot een onderwerpselectie gekomen, gericht op relatief grote bedragen en een zekere spreiding over alle departementen. Ook zijn bezuinigingen op sommige onderwerpen een dermate niet-complexe ingreep, dat geen heroverweging noodzakelijk is om te weten wat de opties zijn. Wanneer politieke partijen in subsidies willen snijden, dan kan daarop simpelweg een bepaald percentage worden gekort. Wanneer men minder geld voor fundamenteel onderzoek wil besteden, kan besloten worden om die geldstroom in te dikken.

Afsluitend

Het is nog te vroeg voor de beoordeling van het eindresultaat, bovendien laten we dat oordeel graag aan anderen. Tot slot daarom enkele observaties over het proces. Ten eerste valt het ons op dat de heroverweging veel energie heeft losgemaakt. Uiteraard bij het Ministerie van Financiën - zoals viel te verwachten - maar ook bij de vakdepartementen. Waarschijnlijk was een deel van die energie erop gericht om de schade voor het vakdepartement te beperken, maar voor een belangrijk deel ook op het naar voren brengen van constructieve voorstellen. De inspanningen waren in ieder geval groter dan die we veelal waarnemen bij de periodieke beleidsevaluaties. Die worden toch nog te vaak gezien als een verplicht nummer.

Ten tweede denken we dat de heroverweging door de medewerking van de vakdepartementen, planbureaus en externe deskundigen tot meer en beter onderbouwde besparingsopties heeft geleid dan een soloactie door Financiën zou hebben opgeleverd. Een derde observatie is dat van te veel beleid onbekend is of het werkt of niet. Dit is geen nieuwe observatie. In een reeks van IBO's is de afgelopen jaren geconstateerd dat

het ontwikkelen van goed onderbouwde beleidsvarianten wordt belemmerd door het ontbreken van goede evaluaties naar de effecten van beleid. De wijziging van de evaluatiestrategie naar aanleiding van de VBTB-evaluatie in 2004 heeft hier nog onvoldoende wijziging in gebracht. De opgave voor de komende jaren is om hierin verandering te brengen, in ieder geval voor de budgettair belangrijke onderwerpen zodat bij een volgende heroverwegingsronde meer en beter materiaal beschikbaar is voor de besparingsvarianten.

Dit brengt ons tot onze slotobservatie. Oud-directeur-generaal Jan Postma bepleit in het *Financieel Dagblad* van 8 april jl. om de heroverwegingsprocedure permanent te maken, en elke jaar 10 á 12 onderwerpen te heroverwegen om zo eens in de 5 jaar elke overheidsactiviteit door te lichten. Een jaarlijkse ronde heeft als voordeel dat de activiteiten over de gehele kabinetsperiode worden verspreid. Dit vereist wel een jaarlijkse onderwerpselectie. De ervaring leert echter dat die lastig is te realiseren zoals ook kan worden afgeleid uit het teruglopend aantal heroverwegingen in de jaren tachtig en het aantal teruglopende IBO's in de afgelopen jaren. Een alternatief is een brede, vierjaarlijkse ronde in het jaar voorafgaand aan opstelling van verkiezingsprogramma's/regeerakkoord. Dit zou goed passen bij het Nederlandse systeem van vierjarige regeerakkoorden met - sinds 1994 - vaste uitgavenkaders. Immers, aan het begin van de regeerperiode worden omvang en concretisering van ombuigingen vrij nauwkeurig vastgelegd en kunnen de resultaten van een vierjaarlijkse heroverwegingsronde goed benut worden. Tot slot biedt een vierjaarlijkse cyclus ook de mogelijkheid om in de jaren voorafgaand aan een heroverwegingsronde bepaalde beleidsterreinen beter in kaart te brengen.

Peter van den Berg
Dick Kabel

* De auteurs zijn werkzaam bij de Inspectie der Rijksfinanciën van het Ministerie van Financiën, als directeur resp. als hoofd Beleidsonderzoek

Schuivende doelpalen - de budgettaire opgave na de crisis

M.A. Roscam Abbing*

Samenvatting

In 2009 verslechterden de overheidsfinanciën in recordtempo. Op prinsjesdag 2008 werd nog uitgegaan van een begrotingsoverschot van 1,2 procent bbp in 2009, maar dat werd een tekort van bijna 5 procent. De verslechtering was sterker dan op basis van standaard begrotingselasticiteiten verwacht mag worden. Het kwam door een combinatie van factoren, die stuk voor stuk wel te begrijpen zijn. De 'automatische' verbetering van de overheidsfinanciën, waar het CPB in de middellange termijnraming op uit komt, hangt grotendeels af van de gehanteerde vooronderstellingen. Ook bij de berekende langetermijnuitdaging zijn de gehanteerde vooronderstellingen cruciaal. Dat er bezuinigd moet worden, is echter duidelijk.

Trefwoorden: heroverweging, prognoses

1 Inleiding

'De staatsschuld loopt heel snel terug naar een historisch uniek laag niveau, lager dan ooit eerder bereikt, zelfs lager dan toen we in 1814 met het registreren ervan begonnen!' aldus toenmalig minister van Financiën Wouter Bos, in zijn speech bij de aanbidding van de Miljoenennota op Prinsjesdag 2008.¹ De verwachte verdere daling van de staatsschuld naar 36,2 procent bbp in 2011 volgde op een trend die was ingezet ongeveer met het aantreden van Gerrit Zalm als minister van Financiën. In 1993 piekte de staatsschuld als percentage bbp nog op 78,5 procent, om sindsdien bijna continu te dalen.² Tot 2008. Toen sloeg de crisis toe, moest de Nederlandse overheid het bankwezen te hulp schieten met in 81 miljard euro en doken de overheidsfinanciën in de rode cijfers. In de meest recente CPB ramingen wordt voor 2011 een schuld van 68,9 procent bbp geraamd; bijna twee keer zo veel als Bos in zijn speech had verwacht. Het kan verkeren.

2 Verslechtering overheidsfinanciën tijdens de crisis

Waarom zijn de overheidsfinanciën zo ongekend snel verslechterd? In de *Miljoenennota 2009* (die minister Bos presenteerde op Prinsjesdag 2008) werd voor begrotingsjaar 2009 nog een begrotingsoverschot van 1,2 procent bbp verwacht.³ In het *Centraal Economisch Plan* van maart 2010 wordt voor 2009 een tekort van 4,9 procent bbp

¹ Dat was de dag na het faillissement van Lehman Brothers. Nota bene: dergelijke teksten werden indertijd opgeschreven door de auteur van dit artikel, in zijn toenmalige functie van hoofd Begrotingsbeleid bij het Ministerie van Financiën.

² Waarmee niet gezegd is dat deze daling volledig de verdienste is van het gevoerde begrotingsbeleid. Zie bijvoorbeeld Jacobs (2007).

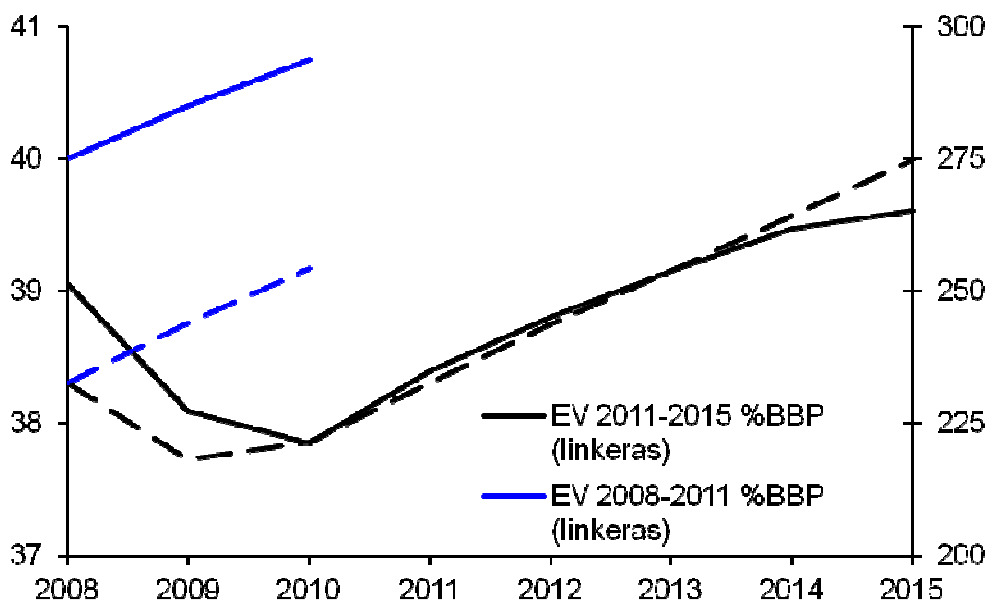
³ En in de tegelijk uitgebrachte *Macro Economische Verkenning 2009* van het CPB zelfs een overschot van 1,3 procent bbp. Het verschil volgt uit een verschillende manier van boeken van nog niet concreet gespecificeerde uitgaven.

gemeld. Een verschil van 6,1 procent bbp. Waar is al dat geld gebleven? Hieronder wordt een aantal gedeeltelijk overlappende mogelijke oorzaken onderscheiden.

Lage groei, lagere inkomsten door automatische stabilisatie

De belastinginkomsten ademen over het algemeen goed mee met de ontwikkeling van het bbp. Dit is de automatische stabilisatie via de inkomstenkant. Doordat huishoudens minder loon ontvangen, bedrijven minder winst maken, doordat er minder wordt geconsumeerd en doordat er bijvoorbeeld minder transacties zijn op de woningmarkt, komt er minder belasting binnen. In figuur 1 staan ontwikkeling van inkomsten (of preciezer: de collectieve lasten) zoals die nu door het CPB worden geraamd, versus de verwachting van het CPB uit september 2007. De gestippelde lijn in euro's, de doorgetrokken lijn als percentage bbp. Hier wordt duidelijk dat de inkomsten de ontwikkeling van het bbp volgen. Indien de inkomsten de ontwikkeling van het bbp perfect zouden volgen (en de lastenquote dus constant zou blijven), betekent dat bij een onverwachte 5¼ procent lager bbp-volume in 2009, dat de inkomsten in euro's ruim 2 procent bbp lager zouden uitvallen. De collectieve lastenquote bleef echter niet constant, maar daalde. Dat de inkomsten nog harder daalden, heeft te maken met én discretionair beleid en een autonome extra hevige reactie van de belastinginkomsten. Dit geldt vooral voor de vennootschapsbelasting (VpB): bedrijven maken minder winst en hebben flink moeten afboeken op (financiële) bezittingen (ook vastgoed). In de jaren voorafgaand aan de crisis was circa een derde van de vennootschapsbelasting afkomstig van financiële ondernemingen; dit zal de komende periode waarschijnlijk minder zijn. Ook de btw, dividendbelasting, overdrachtsbelasting en de BPM daalden harder dan het bbp – niet verbaasd gezien de grote klappen op de huizenmarkt en bij de autoverkoop.

Figuur 1. Collectieve lasten – Inkomsten vallen tegen



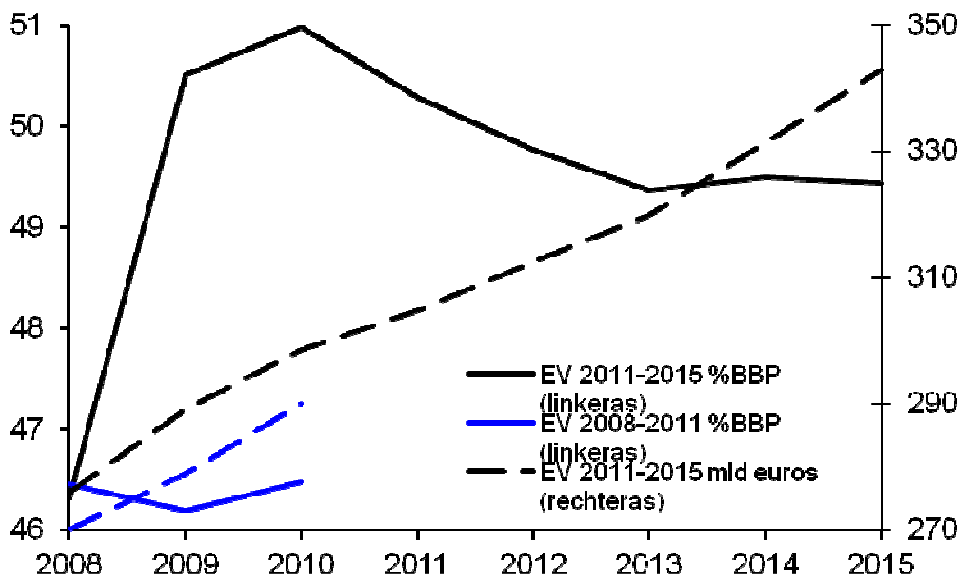
Bron: CPB

Reële uitgavenplafonds

Onder het trendmatig begrotingsbeleid reageren de overheidsuitgaven in euro's in theorie niet op onverwachte veranderingen in de economische ontwikkeling. De verschillende soorten uitgaven zijn gemaximeerd onder een uitgavenplafond en/of in de 'meerjarencijfers' van Financiën. In praktijk werken deze plafonds vaak ook als ijkpunt: eventuele ruimte onder de plafonds wordt meestal als een vacuüm opgevuld met tegenvallers. Zo kan het dat ongeacht de economische ontwikkeling, de uitgaven in euro's zich ontwikkelen volgens het pad zoals opgesteld bij het begin van de kabinetsperiode. Hoewel de totale uitgaven in euro's dan niet direct worden beïnvloed door een mee- of tegenvallende economische ontwikkeling⁴, geldt dat (via het noemereffect) wel voor de uitgaven als percentage bbp - de uitgavenquote. Dat verklaart een groot deel van de stijging van de collectieve uitgavenquote tijdens de crisis. Zie figuur 2.

Doordat het bbp-volume in 2009 zo'n 5 procent achterbleef bij de aanname ten tijde van de start van Balkenende IV, komt bij gelijkblijvende uitgaven in euro's de uitgavenquote al bijna 2,5 procentpunt hoger uit dan verwacht. Om terug te komen op oude pad (als percentage bbp) zou de groei van de uitgavencategorieën in de toekomst achter moeten blijven bij de bbp-groei. Voor iemand die kijkt naar de lijntjes van de quotes, is dat misschien geen punt: de uitgaven waren immers als percentage van het bbp hoger dan 'bedoeld'. Toch zal door beleidsmakers in praktijk een stijging van de uitgaven die achterblijft bij de bbp-groei worden gevoeld als een bezuiniging.

Figuur 2. Collectieve uitgaven – Uitgaven blijven op peil



Bron: CPB

⁴ Het totaal wordt niet beïnvloed, maar de samenstelling wel.

(Tijdelijke) aanpassing begrotingsregels

In het *Aanvullend Beleidsakkoord* heeft het kabinet afgesproken de begrotingsregels (die het zelf had vastgesteld bij aantreden in februari 2007) tijdelijk aan te passen. Ten eerste werd de extra (onvoorziene) oloploop van de werkloosheidsuitgaven 'buiten de kaders geplaatst', wat betekent dat hogere overheidsuitgaven werden toegestaan dan oorspronkelijk afgesproken volgens de uitgavenplafonds. Per saldo zorgt het buiten de kaders plaatsen van de extra uitgaven aan werkloosheid voor 0,6 procent bbp hogere uitgaven in 2009 en 0,4 procent bbp hogere uitgaven in 2010. Deze hogere uitgaven dragen bij aan de verslechtering van het begrotingssaldo in die jaren.

In de begrotingsregels van Balkenende IV was afgesproken dat indien de 'signaalwaarde' van een EMU-tekort van 2 procent bbp dreigt te worden overschreden, nadere maatregelen moeten worden genomen.⁵ Een soort van noodrem, dus, om te voorkomen dat de overheidsfinanciën te veel uit het lood raken en door het 'Maastricht'-plafond van een tekort van 3 procent bbp zouden schieten. Een tweede belangrijke aanpassing van de begrotingsregels was dat het kabinet in het *Aanvullend Beleidsakkoord* besloot deze noodrem en dus ook de Brusselse tekortnorm maar even te laten voor wat het was. Deze beslissing om niet in te grijpen bij een (dreigende) verslechtering van de begroting is op zichzelf natuurlijk niet de oorzaak van de verslechtering. Wel is het zo dat als hard was vastgehouden aan in elk geval het Maastricht-plafond van een tekort van maximaal 3 procent bbp, in 2009 voor zo'n 11 miljard euro had moeten worden bezuinigd en/of de belastingen verhoogd.

Overig discretionair beleid

Aanvullende discretionaire maatregelen van het kabinet hebben gezorgd voor hogere uitgaven en lagere inkomsten en daarmee dus een verslechtering van het begrotingssaldo. De maatregelen zijn in meerdere stappen ingevoerd: zo wordt op 30 november 2008 eerst een regeling 'werktijdverkorting' ingevoerd, deze ging later over in de regeling voor deeltijd-ww. Ook worden enkele garantieregelingen voor het bedrijfsleven uitgebreid de 'groeifaciliteit' en de exportkredietverzekeringfaciliteit). In januari 2009 neemt het kabinet aanvullende maatregelen die aansluiten bij (vermeende) problemen in de kredietverlening aan bedrijven, woningbouwcorporaties en zorginstellingen (onder andere versneld afschrijven, waardoor bedrijven in eerste instantie minder belasting hoeven te betalen). In maart 2009 wordt vervolgens met het aanvullende beleidsakkoord nog een groot aantal maatregelen aangekondigd. Het gaat hier om maatregelen zoals de sloopregeling voor auto's, het naar voren halen van investeringen door het rijk, gemeenten en provincies, verruiming van het budget voor de WBSO (subsidie voor innovatie), lastenverlichting voor bedrijven via soepelere verliesverrekening en om tal van kleinere stimuleringsmaatregelen. In totaal (uitgavenverhoging en lastenverlichting) gaat het om ongeveer 0,4 procent bbp in 2009 en 0,8 procent bbp in 2010. Deze maatregelen tellen niet mee onder de uitgavenplafonds en dragen dus bij aan een hogere uitgavenquote en aan een lagere inkomstenquote en daarmee dus aan een tijdelijke verslechtering van het EMU-saldo.

⁵ *Miljoenennota 2008*, september 2007, p. 104.

Overige factoren

Er zijn nog andere redenen waarom het begrotingssaldo zo snel is verslechterd. Neem bijvoorbeeld het EMU-saldo van gemeenten en provincies. De ervaring leert dat dit saldo relatief conjunctuurgevoelig is, onder andere doordat de netto-opbrengst uit grondexploitatie door gemeenten inzakt in een laagconjunctuur. Bovendien dragen gemeenten en provincies bij aan het discretionaire stimuleringspakket, via het naar voren halen van geplande investeringen. Voor 2009 wordt nu dan ook een EMU-tekort van de lagere overheden van 0,5 procent bbp gemeld, terwijl het CPB in september 2008 nog uitging van een evenwicht.

Een volgend punt is de inkomsten uit aardgas. Toen Bos zijn speech hield, op Prinsjesdag 2008, werd nog uitgegaan van een olieprijs van 125 dollar per vat en bijbehorende gasbaten van 2,3 procent bbp in 2009. De olieprijs daalde echter hard. De ontwikkeling van de olieprijs (en de gasbaten) kan wel de verslechtering van het EMU-saldo in 2009 verklaren (dat valt daardoor zo'n 0,9 procent bbp lager uit).

Een volgend element zijn de rente-uitgaven. Door én de onverwachte tekorten én de interventies in de financiële sector is de staatsschuld toegenomen (zie onder). Hierdoor zouden ceteris paribus ook de rentelasten voor de overheid hoger moeten uitvallen dan verwacht. In 2009 is dat echter nog niet het geval: het hogere schuldvolume wordt gecompenseerd door een lagere rentestand. De opbrengsten (rente en dividend) over de ingrepen in de financiële sector verbeteren het saldo juist weer; hier gaat het om zo'n 0,2 procent bbp.

Dan zijn er nog hoger dan geraamde uitgaven die op het eerste gezicht niet direct verband houden met de crisis. Zo stijgen de collectieve zorguitgaven in 2009 met 0,3 procent bbp meer dan op basis van het noemereffect (dus bij gelijkblijvend bedrag in euro's) mag worden verwacht. Ook de zorgtoeslag stijgt harder dan voor de crisis werd geraamd, evenals de uitgaven aan de AOW. Per saldo is er in 2009 voor zo'n 0,5-0,7 procent bbp aan onverwachte uitgavenstijging bij posten die weinig tot niets met de crisis te maken hebben.⁶ Omdat deze uitgaven voor het merendeel wel vallen onder de uitgavenkaders, zou een minister van Financiën er normaal gesproken samen met zijn collega's voor hebben moeten zorgen dat deze overschrijdingen worden teruggedrongen, of gecompenseerd met lagere andere uitgaven. Of dat ook is gebeurd (en uitgaven bij andere posten lager zijn dan oorspronkelijk de bedoeling), is moeilijk vast te stellen, omdat we niet kunnen weten wat er zou zijn gebeurd met deze posten zonder crisis en hoe de besluitvorming in het kabinet precies is verlopen.

Alle elementen samen

In tabel 1 wordt ter illustratie een volledig overzicht gegeven van de verschillende elementen die hebben bijgedragen aan de verslechtering van het begrotingssaldo. Noodgedwongen betreft het hier een cocktail van appels, peren en een enkele citroen. Het zijn cijfers van verschillende bronnen, ramingen gemaakt op verschillende momenten en begrippen die overlap vertonen. De tabel is opgezet in procent bbp. Consequentie van deze opzet is dat de daling van de inkomsten met het bbp niet zichtbaar wordt, voor zover die daling gelijke tred houdt (terwijl de inkomsten in euro's dus hard dalen). Bij de

⁶ De zorgtoeslag is natuurlijk een inkomensafhankelijke regeling. Bij lagere inkomens, stijgen de uitgaven. Per saldo steeg het inkomen uit loon en uitkeringen in 2009 echter *harder* dan in september 2008 werd verwacht.

uitgaven is het noemereffect juist wel zichtbaar, terwijl bij het noemereffect de uitgaven in euro's juist constant blijven. Alleen al om deze reden is de hier getoonde uitsplitsing anders dan die door het Ministerie van Financiën wordt gehanteerd in bijvoorbeeld tabel 4.2 van de *Miljoenennota 2010*.

Tabel 1. Verslechtering saldo 2009

Saldo in MEV 2009 (sept 2008)	1,3	
Noemereffect constante uitgaven	-2,1	
Ruilvoet+ werkloosheid buiten kader	-0,6	
Stimuleringspakket	-0,4	
lokale overheid	-0,5	
Extra daling inkomsten	-1,3	
wv Vpb		-0,8
wv BTW en invoer		-1
Gasbaten	-0,9	
Niet-crisis uitgaven	-0,6	
Opbrensten interventies	0,2	
Saldo CEP 2010 (maart 2010)	-4,9	

Bron: CPB

3 Overheidsfinanciën in de volgende kabinetsperiode

Tot zo verover de directe gevolgen van de crisis voor de overheidsfinanciën. Hoe zien de komende paar jaar eruit? In de *Economische Verkenning 2011-2015* heeft het CPB een 'beleidsarm' scenario voor de ontwikkeling van het EMU-saldo gepresenteerd. De belangrijkste elementen worden samengevat in tabel 2. Twee zaken vallen op. Ten eerste blijft het tekort bij ongewijzigd beleid hoog, ook in 2015 komt het heel dicht in de buurt van de Brusselse 3 procent-tekortnorm. Ten tweede valt op dat het saldo bij 'ongewijzigd beleid' toch sterk verbetert in de periode 2011-2015. Is het CPB-scenario dan optimistisch? Een aantal verschillende factoren speelt een rol bij de geraamde 'automatische' verbetering van het EMU-saldo.

Herstel van de overheidsfinanciën door conjunctureel herstel

Bij een economische neergang verslechteren de overheidsfinanciën 'vanzelf'. Belastinginkomsten vallen tegen en uitgaven aan bijvoorbeeld sociale zekerheid worden hoger. De OESO schat voor Nederland een begrotingselasticiteit van 0,53: als de groei 1 procentpunt tegenvalt, verslechtert het EMU-saldo met ongeveer 0,5 procent bbp. Zoals hierboven beschreven, lijkt de neerwaartse 'automatische' reactie van het saldo op de crisis zelfs nog sterker dan deze 0,53. Na regen komt zonneschijn. Kunnen we nu de crisis achter de rug lijkt een sterk conjunctureel herstel van de overheidsfinanciën verwachten? Dat is helaas maar ten dele het geval. Volgens de CPB-vooruitzichten is er in de periode 2011-2015 namelijk nauwelijks sprake van inhaalgroei. Het geleden groeiverlies is daarmee grotendeels permanent. Dat geldt daarmee ook gedeeltelijk voor de schade aan de overheidsfinanciën. Toch is van enig cyclisch herstel wel sprake. Dat

hangt dan vooral samen met die inkomstenposten die extra hard reageerden op de neergang, vooral de VpB. Doordat de vermogensverliezen als gevolg van de kredietcrisis niet langer op de winsten drukken en doordat de mogelijkheid tot verliesverrekening door bedrijven gedurende de komende jaren 'uit de winsten loopt', stijgen de VpB-opbrengsten harder dan het bbp. De VpB-opbrengsten stijgen als percentage bbp met zo'n 0,8 procentpunt. Wat betreft de overheidsuitgaven zijn het vooral de ww en bijstand die (ten opzichte van de stijging van het bbp) een daling laten zien, in lijn met de geraamde daling van de werkloosheid. De uitgavenquote voor ww en bijstand daalt met 0,5 procentpunt.

Beleid

De *Economische Verkenning 2011-2015* is 'beleidsarm', maar omdat de cijfers voor 2011 zijn overgenomen van de kortetermijnraming (CEP 2010) zit beleid dat reeds is aangekondigd voor 2011 er wel in verwerkt. En dat is in dat jaar niet niks: ten eerste lopen de stimuleringsmaatregelen af, waardoor het saldo van 2011 op 2010 verbetert. Ten tweede was in het *Aanvullend Beleidsakkoord* afgesproken dat indien de economie weer genoeg zou groeien (meer dan 0,5 procent bbp groei), extra bezuinigingen zouden worden ingevoerd ter grootte van 1¾ miljard euro. Aangezien deze maatregelen ondertussen zijn gespecificeerd, zijn ze verwerkt in de raming voor 2011. Ten derde is al eerder afgesproken beleid meegenomen (zoals de lopende taakstelling op ambtenaren). Per saldo verklaart het beleid een daling van de uitgavenquote in 2011 met zo'n 0,7 procentpunt. Ook worden de lasten in 2011 verzwaaard. Dit geldt vooral de VpB, door het aflopen van tijdelijke maatregelen uit het *Aanvullend Beleidsakkoord*. In 2011 wordt ook de aow-heffing ingevoerd ('Bos-belasting', of fiscalisering van de aow), maar de opbrengst van deze heffing is de komende kabinetsperiode nog zeer beperkt.

Aannames

Verschillende gehanteerde aannames dragen bij aan de geraamde saldoverbetering. De uitgaven zijn zo veel mogelijk gebaseerd op de 'meerjarencijfers' van het Ministerie van Financiën. Deze cijfers zijn voor het nieuwe kabinet het ongewijzigd-beleid-scenario dat door Financiën wordt gebruikt bij de opstelling van de uitgavenplafonds en begrotingen. Voor sommige uitgaven zit in de meerjarencijfers een relatief beperkte oploop verwerkt. Indien deze oploop kleiner is dan de geraamde groei van het bbp, leidt dat ceteris paribus tot een verbetering van het EMU-saldo.

In het CPB MLT-scenario wordt (in lijn met de wet) aangenomen dat schijflengtes van de inkomstenbelasting worden geïndexeerd met de inflatie, terwijl de gemiddelde loonstijging hoger is. Gevolg is dat steeds meer mensen in een hogere belastingschijf terechtkomen: het aantal belastingbetalers dat in de hoogste schijf valt, neemt in de raming met ruim een kwart toe. Gevolg van dit 'progressie-effect' is dat de loon- en inkomstenbelasting zo'n 4 miljard euro harder stijgt dan kan worden verwacht op basis van de ontwikkeling van het bbp.

Voor de gemeenten en provincies wordt aangenomen dat het EMU-tekort over de komende kabinetsperiode daalt van 0,7 procent bbp naar 0,3 procent bbp. Deze aanname is gemaakt omdat gemeenten en provincies niet continu grote tekorten kunnen houden en op termijn richting begrotingsevenwicht zullen moeten gaan. De verbetering van het EMU-saldo van de lokale overheid is dus niet berekend, maar wordt

verondersteld. De verbetering kan alleen worden bereikt als gemeenten en provincies stevig bezuinigen en/of de lasten verhogen.

In het scenario zit nog een groot aantal kleinere aannames verwerkt. Zo wordt verondersteld dat de huidige jaarlijkse 'korting' van 1 miljard euro op de EU-afdrachten niet wordt doorgezet in de vanaf 2014 (start van de nieuwe begrotingsperiode voor de EU). Dit verslechtert ceteris paribus het tekort. Ook zijn alleen reeds belegde investeringen via het FES meegenomen in de sommen. Er zit dus geen vrij besteedbaar geld in het FES. Dit verbetert het saldo ten opzichte van een scenario waarin de FES-uitgaven constant worden gehouden. Het saldo wordt ook (licht) verbeterd door het (technisch) veronderstelde rendement op de financiële interventies en door gedragseffecten die voortvloeien uit een (verondersteld) hoger eigen risico bij de AWBZ. Toch stijgen de AWBZ-uitgaven als percentage bbp, wat ceteris paribus het saldo drukt. De overige zorguitgaven stijgen ook als percentage bbp, maar vanwege de lastendekkende premies heeft dat geen (positieve of negatieve) invloed op de geraamde ontwikkeling van het saldo.

In tabel 2 staan alle factoren op een rijtje. Hier staan wederom alle effecten op de collectieve uitgaven- en lastenquotes, resulterend in een EMU-saldo in procenten bbp. De impliciete aanname is dat afgezien van de genoemde posten, inkomsten en uitgaven zich per saldo ontwikkelen in lijn met het BBP.

Tabel 2. Effecten op EMU-saldo in % bbp

Saldo 2010 (EV 2011-2015)	-6,3	
Herstel conjuncturele reactie	0,9	
wv VpB		0,4
ww/wwb		0,5
Progressie IB/LB	0,6	
Beleid uitgaven 2011 (aflopen pakket + bezuiniging)	0,7	
Beleid lasten 2011 (vnl aflopen pakket)	0,4	
Lokale overheid	0,4	
Gasbaten	0,1	
Zorg (AWBZ)	-0,1	
Overig (oa FES, Gedragseffect AWBZ, EU, meerjarencijfers)	0,3	
Saldo 2015 (EV 2011-2015)	-2,9	

Bron: CPB

Lastenverzwaring m.b.t. zorg

De 'microlastenontwikkeling' is de ontwikkeling van de lasten zoals ervaren door gezinnen en bedrijven, volgend uit beleidsmaatregelen. Deze stijgen gedurende de volgende kabinetsperiode met ongeveer 10 miljard euro. Voor een deel zijn dit de 'beleidsmaatregelen lasten', zoals die in tabel 2 zijn opgenomen (met name VpB). De rest van de lastenstijging heeft te maken met stijgende zorgpremies (en eigen

betalingen). De veronderstelde lastenverzwaring uit hoofde van stijgende zorgpremies draagt echter niet bij aan een verbetering van het begrotingssaldo, omdat tegenover de hogere zorgpremies (eigen betalingen) ook hogere zorguitgaven staan (in lijn met de regel van lastendekkende premies). Wel is het natuurlijk zo dat als het volgend kabinet besluit om de eigen betalingen of premies minder hard te laten stijgen zonder iets te doen aan de zorguitgaven, het EMU-saldo wordt belast.

4 Hoe groot is de budgettaire uitdaging: 0, 15, 18, 29, 36 of 65 miljard?

In de *Economische Verkenning 2011-2015* staat ook een actuele inschatting van de houdbaarheidsopgave. Het houdbaarheidstekort wordt door het CPB berekend met behulp van generatierekeningen en is het verschil tussen het houdbare saldo (dat weer wordt bepaald door toekomstige inkomsten en uitgaven) en het actuele begrotingssaldo. Zie De Mooij (2009) voor een uitgebreide toelichting van de gebruikte methodiek en een duiding van de resultaten. De meest recente inschatting van het houdbaarheidstekort komt uit op 4½ procent bbp (in 2015). In een op het moment van schrijven nog te verschijnen nieuwe houdbaarheidsstudie (eind mei 2010) zal dit resultaat nader worden gededd. Hier wordt volstaan met een paar algemene punten.

Allereerst is het belangrijk te begrijpen dat de genoemde uitkomst niet wordt gezien als een voorspelling, waarbij ook alle inkomsten en uitgaven zo exact mogelijk worden geraamd. Het is wel een scenario, conditioneel op een aantal vooronderstellingen. De belangrijkste aanname is die van constante arrangementen. Dit betekent dat toekomstige generaties dezelfde collectieve regelingen krijgen, tegen dezelfde prijs. Collectieve uitgavenquotes blijven constant, net als belastingquotes. Uitzondering op deze basisregel zijn de uitgaven die samenhangen met de vergrijzende bevolking (zorg, aow, pensioen). Deze uitgaven worden gecorrigeerd voor de bevolkingssamenstelling. Het basispad met constante arrangementen is op een aantal punten niet ingegeven door een realistische inschatting van toekomstige beleidsontwikkelingen. Het is zelfs beslist onwaarschijnlijk dat de overheid alle arrangementen constant zal houden. Zorg is een goed voorbeeld van een gebied waar aan de ene kant de uitgaven recent veel harder zijn gestegen dan kan worden verwacht onder de aanname van constante arrangementen, maar waar tegelijkertijd het zeker is dat er haast continu zal worden geschaafd aan de arrangementen. Over aannames kan je twisten, en dat doen economen dan ook⁷. Toch heeft het CPB na rijp beraad (en na het analyseren van alle opties) gekozen voor de huidige aanpak met constante arrangementen. Dit is volgens het CPB het best mogelijke referentiepunt voor de analyse. Onder deze aanname geldt bovendien dat alle generaties in de toekomst hetzelfde betalen en ontvangen van de overheid, een mooi startpunt voor de analyse van generatie-effecten. Dit referentiepunt wordt niet alleen door het CPB, maar in alle gezaghebbende generatierekening-studies en door de Europese Commissie gehanteerd. Zie De Mooij (2009) voor meer details.

In de media worden ook andere bedragen genoemd. Dat kan het gevolg zijn van andere veronderstellingen. Iemand die vindt dat de aanname van constante arrangementen kan worden losgelaten omdat toekomstige generaties welvarender zullen zijn (en dus toe

⁷ Zie bijvoorbeeld Bovenberg en Jacobs in *de Volkskrant* van 1 april, 'Tekort overheid kan oplopen tot 65 miljard' en Eijffinger en Van de Klundert in *de Volkskrant* van 27 april, 'Bezuinigen? Het hoeft allemaal niet ineens.'

zullen kunnen met een relatief kleiner deel collectieve voorzieningen) komt op een kleiner houdbaarheidstekort. Het loslaten van de aanname van constante arrangementen is echter impliciet een politieke keuze voor een relatief kleinere collectieve sector in de toekomst. Een dergelijke keuze past niet in een basisscenario van het CPB.

Als je, daarentegen, stelt dat de collectieve zorguitgaven in de toekomst net zo hard zullen stijgen als de afgelopen jaren, wordt het houdbaarheidsprobleem juist groter. Het probleem wordt ook groter als je de 'automatische' verbetering van de overheidsfinanciën zoals hierboven beschreven, optelt bij de benodigde inspanning. Andere genoemde bedragen voor de 'opgave' kunnen ook slaan op ander begrip. Dat geldt waarschijnlijk voor het bedrag van 36 miljard euro dat de ronde deed. Ten tijde van het uitkomen van de *Miljoenennota 2010* was 36 miljard de inschatting van de hoogte van het feitelijk tekort in 2015 (onder één van de drie door Financiën gepresenteerde scenario's). Als je dan 36 miljard bezuinigt, wordt het feitelijk tekort in 2015 0 (geen rekening houdend met uitverdieneffecten). Er is echter geen duidelijke reden waarom een tekort van 0 persé het streven zou moeten zijn - evenwicht in 2015 is immers iets anders dan houdbaarheid op de lange termijn. De Studiegroep Begrotingsruimte, ten slotte, "adviseert het volgende kabinet te besluiten tot maatregelen voor 29 miljard euro, waarvan 15 tot 18 miljard in 2015."⁸ Het mag duidelijk zijn dat de genoemde '15 tot 18 miljard' geen alternatief is voor de door het CPB berekende 29 miljard. De Studiegroep Begrotingsruimte adviseert echter om *de komende kabinetsperiode* 15 tot 18 miljard om te buigen. De omvang van de maatregelen voor de komende kabinetsperiode is een keuze, geen economische berekening. De keuze van de Studiegroep Begrotingsruimte wordt overigens voor een deel ingegeven door de vereisten van het Stabieleits- en Groeipact. Volgens de Studiegroep is daarom een minimale inspanning van 15 miljard nodig en gegeven 'de huidige omstandigheden' lijkt het de Studiegroep verstandig om nog iets meer te doen.

5 Besluit

Als gevolg van de crisis zijn de overheidsfinanciën in sneltreinvaart verslechterd. Bij ongewijzigd beleid verbetert het EMU-saldo de komende jaren behoorlijk, maar nog steeds bij lange na niet genoeg om weer terug te keren op het oorspronkelijk verwachte pad. Er moet dus nog wel wat gebeuren. De totale houdbaarheidsopgave is volgens het CPB 4½ procent bbp. Omgerekend naar bbp 2015 is dat 29 miljard euro. Dat betekent echter niet dat in 2015 29 miljard euro moet zijn omgebogen (bezuinigd of lasten verzwaaard). Wannéer wordt ingegrepen, is een politieke keuze. Veel bezuinigingen of lastenverzwaringen op korte termijn dempen ook de economische groei op korte termijn. Wachten met ingrijpen tot later betekent dat een groter deel van de rekening moet worden gedragen door toekomstige generaties. Wat de sommen van het CPB wél zeggen is dat op enig moment de wal het schip zal keren. Bovendien weten we dat onzekerheid over toekomstig beleid schadelijk kan zijn. Het zou daarom nuttig zijn indien een volgend kabinet duidelijk maakt hóe de overheidsfinanciën houdbaar worden gemaakt. Of dat voor een kleiner of groter deel pas op de lange termijn pijn doet, is een politieke keuze.

⁸ Aldus het persbericht op de website van het Ministerie van Financiën.

Mark Roscam Abbing

* De auteur is sectorhoofd Conjunctuur en Collectieve sector bij het CPB. Dit artikel is bijna volledig gebaseerd op CPB-publicaties, waaraan vele medewerkers van het CPB hebben gewerkt. Fouten zijn voor rekening van de auteur. Ruud de Mooij, Albert van der Horst en Johan Verbruggen worden bedankt voor commentaar en suggesties. Martin Vos wordt bedankt voor statistische ondersteuning.

Literatuur

Centraal Planbureau, diverse publicaties.

Jacobs, Bas (2007), De Zalmnorm en het Begrotingsbeleid 1994-2007, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 2007, 1.

Mooij, R.A. (2009), Het houdbaarheidstekort: een omlijning, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 41-4, 189-198.

Ministerie van Financiën, diverse Miljoenennota's.

Heroverwegen op de tast?

H. de Groot*

Samenvatting

De op 1 april 2010 gepubliceerde twintig ambtelijke heroverwegingsrapporten gericht op besparingen op de collectieve uitgaven zijn van sterk wisselende kwaliteit. Daar waar gebruik is gemaakt van - in het bijzonder - onderzoek van het Centraal Planbureau is sprake van min of meer empirische onderbouwing van besparingen, zoals bij de uitgaven voor wonen, (hoger) onderwijs, afstand tot de arbeidsmarkt, werkloosheid en kindregelingen. Dat is bij andere rapporten veel minder het geval en gaat het vaak om weinig onderbouwde taakstellende kortingen. De niet politiek getoetste inkomenseffecten zijn soms (zeer) fors. Een nieuw kabinet zou - naast generieke maatregelen - alleen de redelijk tot goed onderbouwde voorstellen moeten gebruiken en een minuscuul deel van de besparingen moeten investeren in gericht onderzoek naar de kosten-effectiviteit van overheidsbeleid.

Trefwoorden: heroverweging

Inleiding

Op 1 april stortte het demissionaire kabinet een lawine van twintig ambtelijke rapporten over mogelijke bezuinigingen op de collectieve uitgaven over het land uit (ministerie van Financiën, 2010). In september 2009 hadden de minister-president en de twee vice-premiers bij de aankondiging van de heroverwegingen aangegeven dat een breed palet van beleidsthema's zou worden behandeld en dat taboes niet werden geschuwd: bestaande wetgeving en het coalitie-akkoord mochten opzij gezet worden. Elke werkgroep kreeg een voorzitter *niet* afkomstig uit het betrokken beleidsveld en werd verder bemenst door vertegenwoordigers van de betrokken departementen en ambtenaren van Financiën en Algemene Zaken. Op ad hoc basis konden externe deskundigen worden geraadpleegd. Wat heeft deze, ontegenzeggelijk met grote voortvarendheid en inzet uitgevoerde exercitie opgeleverd?

Omvang en opzet van de heroverwegingen

Allereerst is van belang op te merken dat *niet alle collectieve uitgaven* in heroverweging zijn genomen. De expliciet in de taakopdrachten vermelde uitgaven tellen inclusief een kleine € 15 miljard aan fiscale subsidies (waaronder de hypotheekrenteaftrek) op tot circa € 165 miljard. De totale collectieve uitgaven (excl. fiscale subsidies) bedragen in 2010 zo'n € 300 miljard (Ministerie van Financiën, 2009). Het verschil wordt helaas niet toegelicht en is beperkt verklaarbaar. Voor de hand ligt dat uitgaven voor rente en aflossing van staatsleningen (circa 22 miljard), de EU-afdrachten (ruim € 7 miljard), de ouderdomsuitgaven (circa € 30 miljard, al behandeld in het eerdere kabinetsvoorstel voor verhoging van de AOW-leeftijd) ontbreken. Daarbij zij overigens opgemerkt dat het AOW-voorstel in 2015 nog geen besparingen oplevert. Maar waarom ontbreken bijvoorbeeld fundamenteel onderzoek (een kleine € 4 miljard), en cultuur en media (samen € 2 miljard). Een slimme zet van de toenmalige minister van OCW Plasterk of gewoon vergeten? Een deel van het 'gat' wordt verklaard door een merkwaardige

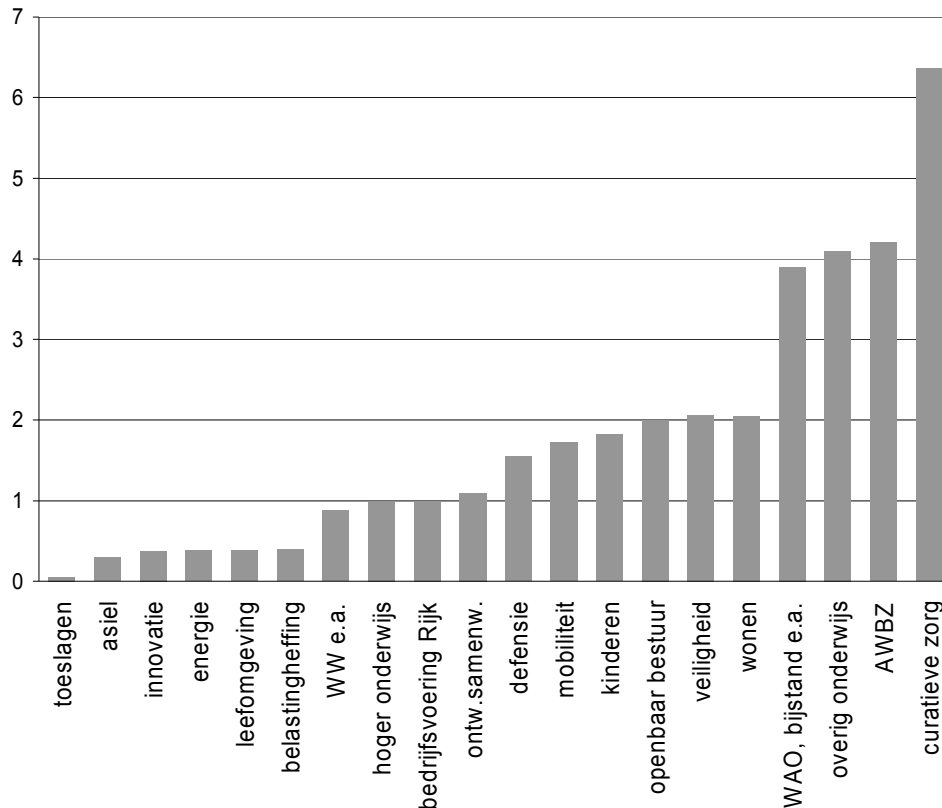
omissie: de werkgroepen 18 (openbaar bestuur) en 19 (bedrijfsvoering Rijk) hebben *geen* expliciete besparingsgrondslag in euro's meegekregen. Wel is die grondslag in woorden aangeduid in de taakopdracht. Zo moest werkgroep 18 de loonsom van alle ambtenaren bij rijk, gemeenten, provincies en waterschappen nemen, aangevuld met een opslag voor materiële uitgaven (zeg maar bureaus, computers en huisvesting). Dat levert een grondslag op van maar liefst € 28 miljard. De werkgroep rept er niet over en komt uiteindelijk met een maximale besparing van maximaal € 2 miljard in 2015, ruim beneden twintig procent van de grondslag. Dat geldt ook als gecorrigeerd wordt voor overlap met andere werkgroepen. Werkgroep 19 negeert eveneens de aangeduide grondslag, maar poneert zelf een taakstelling van 1 miljard. Twintig procent van de conform de taakopdracht te hanteren grondslag zou echter circa € 2,8 miljard hebben opgeleverd (zonder correctie voor overlap). Ook hier ontbreekt een toelichting; moet de lezer concluderen dat snijden in het eigen ambtelijke vlees te pijnlijk werd?

Was het verstandig om de ministers geheel buiten deze exercitie te houden? Ja en nee. Ja, omdat inderdaad taboes zijn doorbroken: zo wordt over afschaffing van de hypotheekrenteaftrek eindelijk vrijelijk gesproken. Nee, omdat de soms zeer forse effecten op de inkomensverdeling om een politieke afweging vragen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inkomensgevolgen van de eigen betalingen in de zorg en de herziening van de belasting- en toeslagenwetgeving (door de betrokken werkgroepen bedoeld om op uitvoeringskosten te besparen). Geen wonder dat sommige varianten al direct publiekelijk zijn afgeschoten: zo is de vervijfvoudiging van het eigen risico in de (basis)zorgverzekering tot 775 euro van links tot rechts direct afgewezen. Met die optie wordt echter wel 2/3 van de 20% besparingsvariant in de curatieve zorg ingevuld. Een eerdere politieke beoordeling zou wellicht hebben kunnen leiden tot het zoeken naar andere alternatieven.

Resultaten van de heroverwegingen

Hoe zien de resultaten van de heroverwegingen er nu uit? Voor een zinvolle beoordeling is het handig om de uitkomsten van de 20% besparingsvariant te ordenen naar oplopende absolute opbrengsten. Daarmee wordt duidelijk in welke sectoren onvermijdelijk een deel van de klappen zal vallen en ook waar weinig te halen valt. De figuur geeft de bezuinigingsparade van Wouter Bos, naar analogie van de inkomensparade van Jan Pen. Duidelijk is dat in de volgende top vijf de meeste euro's zijn te besparen: de curatieve zorg (huisartsen, specialisten, ziekenhuizen), de langdurige zorg gefinancierd uit de AWBZ (verpleeghuizen en andere inrichtingen), het leerplichtig onderwijs, de uitgaven voor degenen op afstand van de arbeidsmarkt (WAO, WIA, bijstand, WSW, Wajong enz.) en de woonuitgaven. Politiek lastig is dat uit alle bevolkingsonderzoeken keer op keer blijkt dat juist voor zorg, onderwijs en sociale zekerheid eerder meer dan minder uitgegeven zou moeten worden (SCP, 2009). Op veel populairder bezuinigingsdoelen zoals defensie, ontwikkelingssamenwerking en cultuur valt echter in absolute euro's veel minder te besparen. Merk op dat de opgedragen besparingen bij het openbaar bestuur in de top 5 zouden zijn geëindigd als de correcte grondslag zou zijn gebruikt.

Figuur 1: besparingen per heroverwegingsgroep (miljarden euro's)



Wat valt er verder inhoudelijk te zeggen over de besparingsvoorstellen? Er vallen allereerst een paar algemene conclusies te trekken. In de eerste plaats is terecht de boodschap van alle rapporten dat alleen *efficiencymaatregelen* bij lange na niet toereikend zijn om de maximale variant van 20% besparing te halen. Dat wil niet zeggen dat binnen een 20% variant geen efficiencymaatregelen voorkomen, maar hun aandeel is gering. Daar zijn een paar uitzonderingen op, namelijk daar waar verlaging van uitvoeringskosten nadrukkelijk voorwerp van heroverweging is, bijvoorbeeld bij de belasting- en premieheffing, uitkering toeslagen, het openbaar bestuur en de bedrijfsvoering van het Rijk. Daar wordt de taakstelling dan ook niet gehaald (de laatste twee), dan wel gehaald bij zeer rigoureuze herziening van regelingen (belasting- en premieheffing en toeslagen), met dito inkomenseffecten. Ten tweede vallen *grote kwaliteitsverschillen* in de onderbouwing van de verschillende rapporten te constateren. In veel rapporten wordt terecht uitgebreid gebruik gemaakt van recente analyses van het Centraal Planbureau, al dan niet gemaakt op verzoek van de betrokken werkgroep. Goede voorbeelden zijn de rapporten over *wonen*, *(hoger) onderwijs*, *afstand van de arbeidsmarkt*, *werkloosheid*, *kindregelingen*. Niet alleen leveren die min of meer empirisch onderbouwde schattingen op, maar ook opmerkelijk expliciete waarschuwingen van het CPB over onzekere opbrengsten. Zo zegt het CPB in een 'plausibiliteitstoets' op de besparingen voor *de curatieve én de langdurige zorg* '(grote) reserves' te hebben bij de geraamde efficiëntiewinst als gevolg van stelselwijzigingen. Opmerkelijk is dat uitbreiding van het huidige systeem van

gereguleerde marktwerking vrijwel dezelfde besparingen oplevert als (her)invoering van gebudgetteerde zorginkoop (rond een half miljard euro). Het realiseren van forse besparingen in de zorg zal niet eenvoudig zijn, nu het zwaartepunt van de voorstellen ligt bij de politiek gevoelige eigen betalingen en pakketversoberingen. Bovendien is de zorg veruit het snelst groeiende onderdeel van de publieke sector: reëel met 4 procent per jaar (zie De Groot, 2010a en CPB, 2010). It's health care, stupid! zou een mooie verkiezingslogan kunnen zijn. In het rapport over *mobiliteit* wordt ruim gebruik gemaakt van maatschappelijke kosten-batenanalyses. Pikant detail daarbij is dat veel regionale projecten zouden moeten worden geschrapt vanwege onvoldoende maatschappelijk rendement. Het rapport stelt opmerkelijk genoeg ook vast dat de risico's van de invoering van de kilometerheffing als gevolg van de vereiste complexe technologie op dit moment te groot zijn. Het kabinet kon enkele maanden eerder nog met die risico's leven. De rapporten over *openbaar bestuur en bedrijfsvoering Rijk* zijn gebaseerd op niet of nauwelijks onderbouwde efficiencywinsten door schaalvergroting (openbaar bestuur) en samenvoeging in clusters van rijksdiensten (bedrijfsvoering Rijk), zonder onafhankelijke toetsing. Dat klemt des te meer omdat de voorstellen soms erg ingrijpend zijn, zoals het terugbrengen van de huidige 430 gemeenten tot 25-30 gemeenten, tezamen met de opheffing van provincies en waterschappen. Die bestuurlijke reorganisatie levert door de noodzaak tot grondwetsherziening pas ná 2015 enige besparingen op, en dan nog slechts € 1,8 miljard, dat is maar 6 procent van de apparaatskosten van alle overheden tezamen. Misschien is die geringe opbrengst ook wel de reden dat aanvullende besparingen in 2015 zijn gezocht door extra kortingen op het Gemeentefonds en Provinciefonds van zo'n 10 procent, tezamen circa € 2 miljard euro. Een primitieve, nauwelijks toegelichte 'benchmarking' van de uitgaven van gemeenten en provincies geldt als onderbouwing. Deze invulling komt overigens neer op een vermindering van taken, terwijl de taakopdracht van de werkgroep juist vroeg om een andere organisatie van gegeven taken. De werkgroep *bedrijfsvoering Rijk* voegt aan de clustering van rijksdiensten – goed voor de helft van de besparingen – ook meer traditionele en beter te onderbouwen efficiencymaatregelen bij ondersteunende diensten toe. De totale besparingen zijn echter veel minder dan 20 procent van de grondslag, ook als rekening wordt gehouden met voorstellen van andere werkgroepen. De aparte paragraaf gewijd aan eventuele departementale herindeling levert niet veel meer dan een lange lijst van mogelijke voor- en nadelen op, en een luttele opbrengst van € 52 miljoen, waar tegenover volgens de werkgroep een veelvoud van overgangskosten staat. De werkgroep *innovatie en toegepast onderzoek* meldt nuchter dat 'robuust empirisch bewijs' van de effectiviteit van de subsidieprogramma's ontbreekt. Vervolgens presenteert de werkgroep tamelijk arbitraire varianten waarin naar believen voor algemene dan wel themaspecifieke stimulering van innovatie kan worden gekozen. Ook hier zijn niet onderbouwde taakstellende kortingen een belangrijk ingrediënt. Bij de werkgroep *internationale solidariteit*, die vooral over ontwikkelings samenwerking gaat, speelt informatie over de effectiviteit van hulpprogramma's in de becijferingen geen enkele rol. De 20% variant impliceert een verlaging van het Nederlandse ontwikkelingsbudget (nu 0,8% bbp) tot net onder het Europese streefniveau (0,7% bbp). Vooral de vermeende reputatieschade voor Nederland als gevolg daarvan wordt breed geëtaleerd. De werkgroep *internationale veiligheid* (defensie) - inderhaast toegevoegd omdat de eerder gestarte *Strategische Verkenningen* onvoldoende besparingen

opleverden - beziet merkwaardig genoeg geen opties gebaseerd op taakverdeling binnen de NATO of EU.

Slot

Mijn eindconclusie is dat de brede, ambtelijke heroverwegingen een nuttige en voortvarend uitgevoerde exercitie is geweest. De onderbouwing van de besparingen laat echter op tal van beleidsterreinen lacunes zien, waardoor de meerwaarde op die terreinen erg beperkt is en om aanvullende analyse vraagt. Opvallend zijn de forse inkomenseffecten van een aantal voorstellen, onder meer op het terrein van de zorg en de herziening van belasting- en toeslagenwetgeving. Dat heeft al geleid tot het publiekelijk afschieten van sommige voorstellen van links tot rechts, zoals bij de vervijfvoudiging van het eigen risico in de zorg. Eerdere politieke beoordeling zou wellicht tot alternatieve voorstellen hebben kunnen leiden. Aan de redelijk tot goed onderbouwde heroverwegingsvoorstellen kunnen uiteraard nog generieke maatregelen worden toegevoegd, zoals matiging van salarissen en uitkeringen en/of lastenverhoging. Al met al ligt er voldoende stof voor discussie en besluitvorming door een nieuw kabinet. Het herinvesteren van een minuscuul deel van de besparingen in gericht onderzoek naar de kosten-effectiviteit van overheidsbeleid is daarbij aan te bevelen. De komende jaren is meer 'evidence-based' beleid én management noodzakelijk om kwaliteit en doelmatigheid in de publieke sector te verhogen (De Groot 2010b). Dat zou Wim Drees vast hebben toegejuicht.

Hans de Groot

* Hoogleraar publiek management, Universiteit Twente

Literatuur

- Centraal Planbureau (2010), *Economische Verkenning 2011-2015*, maart 2010.
- Groot, H. de (2010a), Naar gezonde overheidsfinanciën: een anatomie van de collectieve uitgaven, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, jrg. 42, no. 2.
- Groot, H. de (2010b), *Evidence-based public management*, oratie Universiteit Twente, 3 juni 2010.
- Ministerie van Financiën (2009), *Miljoenennota 2010*.
- Ministerie van Financiën (2010), *Brede heroverwegingen*, 1 april 2010.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2009), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, vierde kwartaalbericht 2008*.

Brede heroverweging sociale zekerheid en arbeidsmarkt

K.P. Goudswaard*

Samenvatting

De heroverwegingsrapporten over mensen op afstand van de arbeidsmarkt en over werkloosheid bieden veel hervormingsopties. Daarbij staat, naast de verplichte besparing van 20%, het verder bevorderen van de activerende werking van de sociale zekerheid centraal. Relevante maatregelen in dat verband zijn: aanpassing van de Wajong en de WSW, integratie van minimumregelingen, versterking van de arbeidsmarktfunctie van de WW en aanpassing van de ontslagbescherming. De geschetste besparingsopties tellen op tot zelfs meer dan 20%, maar daarvoor zouden zeer drastische ingrepen voor de sociale minima moeten plaatsvinden.

Trefwoorden: brede heroverweging, sociale zekerheid, arbeidsmarkt

Inleiding

De uitgaven aan sociale zekerheidsregelingen en arbeidsmarktbeleid beslaan een flink deel van de totale collectieve uitgaven. Deze terreinen nemen dan ook een belangrijke plaats in bij de brede heroverwegingsoperatie. In deze bijdrage zal worden ingegaan op de rapporten van twee werkgroepen: werkgroep 9, "Op afstand van de arbeidsmarkt" (Ministerie van Financiën, 2010a) en werkgroep 10, "Werkloosheid" (Ministerie van Financiën, 2010b). De belangrijkste regelingen die onder het thema "op afstand van de arbeidsmarkt" vallen zijn: de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (WAO)/de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (WIA), de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong), de Wet werk en bijstand (WWB), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en de bij deze regelingen behorende uitvoeringskosten en re-integratiemiddelen. Bij elkaar genomen gaat het om een budgettair beslag van circa 20 miljard in 2015. Bij het onderdeel "werkloosheid" gaat het vooral om de Wet op de werkloosheidsverzekering (WW) en de daarbij behorende uitvoeringskosten en re-integratiemiddelen. Het budgettair beslag daarvan bedraagt 4,5 miljard in 2015. Maar ook de ontslagbescherming wordt door de werkgroep onder de loep genomen; een logische zaak, gezien de samenhang met de werkloosheidsverzekering. Hoewel deze rapporten betrekking hebben op verschillende regelingen is er een duidelijke samenhang. Voor werklozen kunnen zowel de WW (werkgroep 10) als de WWB (werkgroep 9) van toepassing zijn. De beide werkgroepen hanteren – naast uiteraard de verplichte besparing van 20%; een zelfde uitgangspunt bij de keuze van maatregelen: een bevordering van de arbeidsparticipatie.

In dit artikel zal eerst aandacht worden geschonken aan dit gemeenschappelijke uitgangspunt. Vervolgens worden enkele belangrijke opties voor besparingsmaatregelen in de twee rapporten besproken. Ten slotte worden enige conclusies getrokken.

Uitgangspunten

Beide rapporten hanteren als uitgangspunt dat de beschreven maatregelen moeten bijdragen aan een activerende sociale zekerheid, waarbij participatie voorop staat en talenten volop worden benut. Daarbij wordt aangehaakt bij het door de SER (2006)

geïntroduceerde concept van de activerende participatiemaatschappij. Veel recente hervormingen hebben overigens al in dit teken gestaan. Werkgroep 10 voegt aan dit uitgangspunt nog toe dat de arbeidsmarkt in een aantal opzichten niet goed functioneert. Wat de arbeidsmarkt als geheel betreft, valt dat overigens reuze mee. De arbeidsparticipatie is de afgelopen decennia fors toegenomen en de werkloosheid in Nederland behoort tot de laagste ter wereld. Ook de stijging van de werkloosheid sinds de kredietcrisis – in 2010 zal de werkloosheid naar verwachting op zo'n 6 procent uitkomen – is in Nederland duidelijk geringer dan in de meeste andere landen, ook al kan dat enigszins worden gerelativeerd doordat veel klappen zijn opgevangen door mensen die niet als werkloze staan geregistreerd, zoals zzp-ers. De problematiek op de arbeidsmarkt is veel meer specifiek en betreft vooral de zogeheten kwetsbare groepen (laagopgeleiden, allochtonen, mensen met een handicap) en in het bijzonder ouderen. Er is nauwelijks een functionerende arbeidsmarkt voor ouderen (Euwals et al, 2009). Verder is van groot belang dat het beeld van de arbeidsmarkt sterk zal gaan veranderen. Het perspectief van toenemende krapte op de arbeidsmarkt, dat al pregnant werd geschetst door de Commissie Bakker (2008) is, ondanks de gevolgen van de kredietcrisis, voor de middellange en lange termijn nog steeds relevant. De potentiële beroepsbevolking zal tot 2040 met circa 900.000 mensen afnemen. Daarbij komt dat de vraag naar arbeid, vooral in de gezondheidszorg, nog fors zal toenemen (in de orde van grootte van 500.000). Een verdere bevordering van de arbeidsparticipatie is dus een zeer belangrijke prioriteit voor het functioneren van de Nederlandse economie en voor het creëren van voldoende draagvlak voor de financiering van collectieve voorzieningen in tijden van vergrijzing. Ook in kwalitatieve zin zal de arbeidsmarkt vermoedelijk een ander beeld gaan vertonen. Er zullen flinke verschuivingen tussen sectoren gaan plaatsvinden, in de richting van de meer arbeidsintensieve dienstverlening. Voldoende mobiliteit en scholingsmogelijkheden worden dus steeds belangrijker. Verder ontstaat, zoals werkgroep 10 signaleert, een flinke kloof tussen het vaste en het flexibele segment van de arbeidsmarkt. De insiders met een vaste aanstelling hebben veel betere sociale zekerheid en pensioenen en veel betere ontslagbescherming. De outsiders, flexwerkers, degenen met een tijdelijke aanstelling en zzp-ers, hebben veel minder gunstige regelingen en vangen de klappen op bij een economische neergang, zoals in de afgelopen periode. Deze groep neemt flink in omvang toe en het perspectief op doorstroming naar een vaste positie is dikwijls niet gunstig. Dit zal een toenemende druk kunnen geven op aanpassing van de relevante instituties in de sfeer van sociale zekerheid en arbeidsmarkt.

Op afstand van de arbeidsmarkt

De werkgroep "Op afstand van de arbeidsmarkt" schetst een groot aantal besparingsopties die, bij elkaar genomen, zouden optellen tot een bezuiniging van aanzienlijk meer dan 20 procent. De belangrijkste maatregelen worden gebundeld in twee beleidsvarianten. Variant A levert een structurele bezuiniging van 5,5 miljard, maar in 2015 komt de bezuiniging niet verder dan 1,1 miljard. Variant B levert structureel ook 5,3 miljard op, maar in 2015 reeds 3,9 miljard.

WIA

De kwantitatief belangrijkste regeling onder de noemer op afstand van de arbeidsmarkt is de arbeidsongeschiktheidsverzekering. In deze sfeer zijn de afgelopen 15 jaar al een reeks hervormingen doorgevoerd, waaronder de loondoorbetaling bij ziekte, de premiedifferentiatie in de WAO en de Wet verbetering poortwachter. De prikkels voor werkgevers zijn aanzienlijk versterkt en de re-integratieverplichtingen zijn flink verzwakt. Sluitstuk is de vervanging van de WAO door de WIA per 2006. Aan de WIA ligt de filosofie ten grondslag dat de nadruk moet liggen op de arbeidsgeschiktheid van mensen in plaats van op de arbeidsongeschiktheid. De niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikten worden gestimuleerd, hun resterende arbeidscapaciteit in te zetten. Dat gebeurt vooral door de loonaanvulling als onderdeel van de Werkhervattingsregeling gedeeltelijk arbeidsongeschikten (WGA). Die loonaanvulling leidt ertoe dat betrokkenen met (gedeeltelijk) werken een duidelijk hoger inkomen kunnen realiseren dan met een uitkering.

Afgemeten aan de volumeontwikkeling zijn deze hervormingen zonder meer succesvol te noemen. Bedroeg de jaarlijkse instroom in de WAO gedurende een lange periode circa 100.000 personen, in de WIA gaat het nog maar om een instroom van circa 25.000 personen (UWV, 2010).

De belangrijkste besparingsoptie die de werkgroep in dit verband noemt vraagt (her)invoering van het onderscheid tussen beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid (risque professionnel) en niet-beroepsgerelateerde arbeidsongeschiktheid (risque social). Voor het risque social worden twee opties genoemd: de eerste is dat de uitkering wordt verlaagd naar AOW-niveau (d.w.z., een minimumuitkering zonder inkomens- of vermogenstoets), de tweede is dat de duur van de uitkering voor risque social wordt beperkt tot 5 jaar, waarna een uitkering op bijstandsniveau volgt (met partnertoets, maar zonder vermogenstoets). Dit zou een forse besparing van 1,4 miljard opleveren. Eén van de problemen met deze optie is dat het onderscheid tussen risque professionnel en risque social lastig te maken is. Problemen met het bewegingsapparaat of psychische problemen kunnen zowel worden veroorzaakt door het werk als door oorzaken daar buiten. In landen waar men dit onderscheid hanteert wordt het risque professionnel meestal beperkt tot een klein aantal duidelijk omschreven beroepsziekten. In dat geval blijft er in de optie van de werkgroep nauwelijks nog een loongerelateerde arbeidsongeschiktheidsverzekering over. Een dergelijke fundamentele ingreep ligt niet voor de hand gezien de vele recente hervormingen en gezien het feit dat de instroom in de WIA, en daarmee het arbeidsongeschiktheidsvolume, thans veel beter wordt beheerst. Andere opties die de werkgroep noemt in het kader van de WIA zijn: verlaging van de uitkering voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikten van 75% naar 70% en beperking van de loonaanvulling voor gedeeltelijk arbeidsongeschiktheid tot diegenen die hun volledige resterende verdien capaciteit inzetten (thans moet minimaal 50% van de verdien capaciteit worden benut). Deze laatste maatregel zou op zichzelf activerend kunnen werken, maar het is de vraag hoeveel gedeeltelijk arbeidsongeschikten daadwerkelijk hun volledige restcapaciteit kunnen inzetten. Als dat slechts een kleine groep betreft wordt de stimulerende werking van de loonaanvulling juist weer geringer.

Wajong

Bij de Wajong bestaat er veel meer aanleiding voor aanpassingen. De instroom in de Wajong is de afgelopen periode sterk toegenomen. Het totale uitkeringsvolume bedraagt nu bijna 200.000 en zal, bij ongewijzigd beleid, naar schatting oplopen tot 400.000 in 2040. Dat is niet alleen in economisch en budgettair opzicht, maar ook in sociaal opzicht een groot probleem. De Wajong vertoont kenmerken die erg lijken op die van de WAO destijds: een relatief toegankelijke regeling, met tamelijk vage criteria en weinig aandacht voor participatiemogelijkheden van betrokkenen. In het heroverwegingsrapport worden verschillende maatregelen genoemd. Aanpassing van de polisvoorwaarden kan door de Wajong te beperken tot volledig en duurzaam arbeidsongeschikten (circa 40% van het huidige bestand), de anderen vallen onder het WWB-regime, inclusief de daarbij behorende inkomens- en vermogenstoets. Inclusief het gedragseffect (meer arbeidsaanbod) levert dit 900 miljoen op. Andere optie is harmonisering van de polisvoorwaarden van de Wajong met de WWB. Dit levert structureel een miljard op. In feite zou de Wajong hiermee afgeschaft worden. Zeer belangrijk, zo onderschrijft ook de werkgroep, is ondersteuning van participatie van jonggehandicapten. Naar schatting circa 60% van de Wajongpopulatie zou kunnen werken, terwijl slechts circa 10% reguliere arbeid verricht. In 2010 zijn, mede naar aanleiding van een SER-advies (2007), door het kabinet al maatregelen genomen om de participatie te ondersteunen, zoals een participatieplan en loondispensatie. Maar dit is nog niet genoeg om de volumegroei te beheersen. Verdere maatregelen zullen nodig zijn, waaronder een betere aansluiting tussen onderwijs (voor betrokkenen meestal speciaal onderwijs) en arbeidsmarkt.

Bundeling van regelingen

In navolging van onder meer de Commissie de Vries beschrijft de werkgroep ook de mogelijkheid om toe te gaan naar één regeling voor mensen op afstand van de arbeidsmarkt (met uitzondering van de WIA). Het gaat daarbij om de WWB, de Wajong en de WSW. Argument hiervoor is dat de verschillen in polisvoorwaarden en aanpak tussen de verschillende regelingen moeilijk te rechtvaardigen zijn en dat het uiteindelijk gaat om de mate van afstand tot de arbeidsmarkt. Daarbij kan aangetekend worden dat de afstand van een (jong)gehandicapte tot de arbeidsmarkt soms groter kan zijn dan voor iemand in de bijstand. De integratie zou onder regie en verantwoordelijkheid van de gemeente vallen. De ratio hiervan is een meer integrale afweging en betere prikkels. Het volledig financieel verantwoordelijk maken van gemeenten voor de WWB heeft volgens onderzoek een positief volume-effect van circa 10% gehad (Bosselaar et al, 2007). Wel heeft er afwenteling plaatsgevonden van de WWB naar de Wajong, die immers niet ten laste komt van de gemeenten. Voor de geïntegreerde regeling zouden de polisvoorwaarden van de bijstand gelden. Dat betekent een versobering van de Wajong (cf. de optie die hierboven al is besproken).

De opzet van de WSW zou fundamenteel veranderen. De werkgroep geeft aan dat de omvang van de beschutte arbeid in Nederland verhoudingsgewijs groot is (bijna 100.000) en de gemiddelde subsidie hoog (27.000 euro per plaats). De beloning is relatief hoog, soms flink boven het minimumloon. Daarmee zijn de prikkels voor uitstroom naar regulier werk gering. Die uitstroom is ook zeer laag. De werkgroep schetst als meest radicale optie het afschaffen van de WSW als aparte voorziening voor de nieuwe instroom. In plaats daarvan komt een systeem van loondispensatie. Dat wil

zeggen dat werkgevers betrokkenen betalen naar hun productiviteit (keuring is dus noodzakelijk). Dat kan onder het minimumloon zijn. Dit loon wordt dan zodanig aangevuld dat betrokkene er nog wel op vooruit gaat ten opzichte van de uitkerings situatie, conform het beginsel 'werk moet lonen'. De huidige begeleidingskosten van WSW-ers (6000 euro) kunnen ook worden ingezet. Gemeenten kunnen naar eigen inzicht wel gebruik blijven maken van de sociale werkvoorzieningsbedrijven om mensen ervaring op te laten doen als opstap naar gewoon werk. Deze omvorming van de WSW zou een structurele besparing van 0,95 miljard opleveren.

De systematiek van de loondispensatie zou in deze integratievariant ook gelden voor de WWB en de Wajong. Dat betekent dat voor alle betrokkenen via keuring de loonwaarde moet worden vastgesteld. Die keuring zal nogal bepalend zijn voor de kansen van mensen op afstand van de arbeidsmarkt op regulier werk.

In totaal zou de samenvoeging van regelingen, met uitkeringen op het niveau van de bijstand, volgens de CPB-doorrekening een verhoging van het arbeidsaanbod met 35.000 tot gevolg hebben. Dit is het gecombineerde effect van de lagere uitkering en de sterkere prikkels voor de gemeente.

Sociaal minimum

Om aan het voorgeschreven besparingsbedrag te komen ontkomt de werkgroep niet aan verlaging van het sociaal minimum. Ook deze maatregel wordt gemotiveerd vanuit de activerende werking. De komende 15 jaar wordt de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting (de 'aanrechtssubsidie') geleidelijk afgeschaft. Bij de minimumuitkering wordt echter nog twee keer de algemene heffingskorting toegepast. Dat zou ertoe leiden dat mensen met een partner er na de overgangstermijn zelfs op achteruit gaan als ze vanuit de bijstand werk aanvaarden. Om een dergelijke vergroting van de werkloosheidsval te voorkomen wordt de afbouw van de aanrechtssubsidie doorvertaald naar de minimumuitkering. Dat levert, inclusief gedragseffect, een structurele besparing op van 850 miljoen. Wel daalt de bijstanduitkering geleidelijk met 14% (aangegeven op blz. 14) dan wel 10% (aangegeven op blz. 44). Het arbeidsaanbod neemt met 13.500 toe. Andere opties die genoemd worden zijn verlaging van de uitkeringsnorm voor alleenstaande ouders en van paren zonder kinderen met 10%-punt.

De geleidelijke verlaging van het sociaal minimum heeft weliswaar een hoge structurele besparingsopbrengst, maar de besparing in 2015 is gering. Daarom heeft de werkgroep in beleidsvariant B ook nog de optie opgenomen om de uitkeringen voor 4 jaar te ontkoppelen. Dat levert een snelle besparing op van bijna 2 miljard in 2015. De werkgroep meldt echter niet dat het cumulatieve inkomenseffect voor de sociale minima in die variant uiteindelijk ongeveer -25% bedraagt. Daarmee staat deze variant wel erg ver buiten de (politieke) realiteit.

Werkloosheid

In het heroverwegingsrapport Werkloosheid wordt het accent bij de WW verschoven van de inkomensvervangende functie naar de arbeidsmarktfunctie. De WW zou moeten dienen als de overbrugging tussen twee banen. Dat daarvoor enige tijd kan worden genomen leidt tot een betere allocatie van arbeid. De huidige maximale WW-duur van 3 jaar en 2 maanden wordt hiervoor echter duidelijk te lang geacht. De meeste uitstroom uit de WW vindt plaats gedurende de eerste maanden. Na een jaar is er nauwelijks nog

uitstroom (slechts circa 5%), zodat de arbeidsmarktfunctie van de WW dan lijkt uitgespeeld. Internationaal gezien is de huidige duur van de WW ook relatief lang. De werkgroep beperkt zich echter niet tot de WW alleen. Terecht wordt de samenhang met het ontslagstelsel benadrukt. Daar is het rapport zeer kritisch over. Het ontslagstelsel wordt gekwalificeerd als weinig transparant (een ingewikkeld duaal systeem), kostbaar (hoge ontslagvergoedingen), leidend tot rechtsongelijkheid (UWV-route versus kantonrecht route, insiders versus outsiders) en niet bijdragend aan participatie (onder meer vanwege de hoge ontslagvergoedingen). Dat laatste is overigens niet op voorhand duidelijk. Ontslagbescherming heeft een negatief effect op de werkgelegenheid omdat mensen minder snel worden aangenomen, maar ook een positief effect, omdat mensen minder gemakkelijk worden ontslagen. Per saldo is het effect waarschijnlijk neutraal tot licht negatief (De Mooij, 2006). Maar een sterke ontslagbescherming leidt er ook toe dat werknemers minder snel van baan veranderen en beperkt dus de mobiliteit op de arbeidsmarkt.

Basisvariant

In de basisvariant wordt de duur van de WW beperkt tot maximaal 1 jaar. Daarna is er nog een vervolgitkering van een half jaar op minimumniveau, zonder partnertoets en vermogenstoets. Hiervoor gelden dezelfde referentie-eisen als nu: per gewerkt jaar wordt een maand WW-recht opgebouwd. Dat wil zeggen dat men 18 jaar arbeidsverleden moet hebben om de maximale duur van WW plus vervolgitkering te kunnen benutten. De vervolgitkering voor oudere werknemers – de IOAW – wordt geschrapt, omdat die regeling in belangrijke mate als vervroegde uittredingsroute fungeert. Eerder WW-gebruik wordt in mindering gebracht op het WW-recht in de toekomst voor na de eerste drie maanden.

De ontslagvergoeding wordt gemaximeerd op 1 jaarsalaris, met een maximum van 75.000 euro. Opmerkelijk is dat deze maatregel voorzichtiger is dan het voorstel van de Commissie-Bakker, die helemaal van de ontslagvergoedingen af wilde.

Verder bevat de basisvariant nog twee maatregelen die de inzetbaarheid van werknemers moeten vergroten. Er wordt een loonverzekering geïntroduceerd. Iemand die minstens een half jaar in de WW heeft gezeten een baan tegen een lager loon dan voorheen aanvaardt, heeft gedurende een jaar recht op loonaanvulling. Hiervoor moet hij wel 20 jaar arbeidsverleden hebben. Het is dus vooral een regeling die ouderen moet stimuleren om een lager betaalde baan te aanvaarden.

Daarnaast zou er een individueel trekkingsrecht op scholing moeten komen. Dat is een belangrijke maatregel, onder meer om de mobiliteit tussen sectoren te vergroten, want juist dan is financiering van scholing dikwijls een probleem (Goudswaard en Caminada, 2008). De O&O-fondsen worden maar weinig voor dit doel gebruikt. Helaas geldt het voorstel alleen voor ontslagen werknemers met 20 jaar arbeidsverleden. Dat betekent dat dit instrument nauwelijks gebruikt kan worden door flexwerkers, voor wie een betere scholing ook van groot belang is. De Commissie-Bakker koos hier voor een ambitieuzer opzet en stelde een individueel werkbudget voor iedereen voor, waaruit scholing, maar ook verlof, het starten van een eigen bedrijf e.d., gefinancierd zouden kunnen worden. In plaats van ontslagvergoedingen zouden werkgevers aan dit werkbudget moeten bijdragen.

De basisvariant levert, inclusief gedragseffecten, een structurele besparing op van 1,2 miljard (27% van de grondslag) en 900 miljoen in 2015 (20%) van de grondslag. Daarnaast treedt er een kostenbesparing voor werkgevers op van 400 miljoen. Zowel het aanbod als de vraag naar arbeid neemt toe. Het zoekgedrag wordt intensiever en er wordt sneller een baan geaccepteerd. Wetenschappelijk onderzoek ondersteunt dat een versterking van de prikkels in de werkloosheidsverzekering een flink effect heeft op de werkloosheid (Lalive et al, 2006). Daarnaast treedt er een lichte loonmatiging op. In totaal daalt de werkloosheid volgens de doorrekening van het CPB structureel met 60.000.

Andere varianten

In een tweede variant worden de ontslagkosten verder beperkt. Het duale ontslagstelsel vervalt en de ontslagvergoeding wordt beperkt tot maximaal een half jaarsalaris, zonder leeftijdsafhankelijkheid. De besparing die dit oplevert voor werkgevers wordt aangewend om de kosten van de WW voor de eerste maanden (maximaal 6 maanden) bij de werkgevers te leggen. Dit komt op hetzelfde neer als premiedifferentiatie op bedrijfsniveau in plaats van de huidige differentiatie op sectorniveau. Daardoor worden werkgevers sterker geprikkeld om werkloosheid te voorkomen dan wel eraan bij te dragen om de duur van de werkloosheid te beperken door de werknemer te begeleiden naar ander werk. Hier ligt een analogie met de loondoorbetaling bij ziekte, die een duidelijk gunstig effect heeft gehad op het ziekteverzuim. Daar staat tegenover dat het werkloosheidsrisico soms lastig beïnvloedbaar is voor een individueel bedrijf. Per saldo lijkt een eigen risico voor werkgevers wel een beter instrument om de WW-instroom te beperken dan ontslagvergoedingen, omdat de flexibiliteit van de arbeidsmarkt wordt vergroot.

In een derde variant blijft de werkgever verantwoordelijk voor de eerste zes maanden WW, maar daarna moet de werknemer terugvallen op een spaartegoed. Voor deze spaar-WW wordt jaarlijks verplicht ongeveer 2 procent van het loon gespaard. Na 24 jaar is er dan voldoende gespaard voor een half jaar gebruik. Er bestaat ook een leenmogelijkheid voor het geval er nog onvoldoende is opgebouwd. Overschotten of tekorten op de WW-spaarrekening aan het eind van de carrière komen ten goede aan respectievelijk ten laste van het pensioen. Het belangrijkste motief voor een spaar-WW, en sociaal sparen in het algemeen, is dat het morele risico vermindert en de arbeidsparticipatie wordt gestimuleerd. Er zitten ook nadelen aan; zo worden welvaartsvoordelen en de solidariteit verbonden aan het delen van risico's gemist. Een combinatie van sparen en verzekeren kan wel leiden tot een verbetering van de afruil tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid (Bovenberg en Sorensen, 2004). Een gedeeltelijke spaar-WW zou overigens kunnen worden geïntegreerd met de oude levensloopregeling en een individueel scholingsfonds (zie hiervoor) tot een levensloopregeling 'nieuwe stijl' (Goudswaard en Nijboer, 2008). Deze variant met spaarelementen leidt tot veruit de grootste daling van de werkloosheid: die zou afnemen met 105.000. De besparing voor de overheidsfinanciën is ook zeer groot: 2,2 miljard in 2015 en 3,1 miljard, ofwel 69% van de grondslag, structureel.

De werkgroep laat ook nog een variant zien die er op gericht is de flexibele schil van de arbeidsmarkt beter te laten functioneren en de verschillen tussen insiders en outsiders te verkleinen. Werknemers met een tijdelijk contract zijn met 50% sterk

oververtegenwoordigd in de WW-instroom. De duur van de WW is voor hen echter meestal zeer kort. De referte-eisen worden daarom in deze variant aangepast ten gunste van flexwerkers. Daar staat tegenover dat de vervolguikering uit de basisvariant wordt geschrapt, omdat die minder van belang is voor flexwerkers. Kanttekening is dat het beperken van de WW-duur bij herhalingswerkloosheid wel gehandhaafd blijft en dat pakt juist weer erg nadelig uit voor flexwerkers en andere werknemers met tijdelijke contracten. Verder wordt flexibele arbeid meer geprijsd. De WW-premies worden gedifferentieerd op basis van de contractduur van het personeel van een bedrijf. Dat wil zeggen, dat werkgevers met relatief meer tijdelijke contracten meer premie gaan betalen. Dat is een goede manier om de maatschappelijke kosten van meer flexibele arbeid toe te rekenen.

Conclusie

Beide heroverwegingsrapporten bieden goede analyses en enkele interessante hervormingsopties. Het gemeenschappelijke uitgangspunt dat maatregelen moeten bijdragen aan verdere versterking van de activerende werking van de sociale zekerheid is terecht, gezien de te verwachten ontwikkeling van de arbeidsmarkt op middellange en lange termijn.

Niet bij alle socialezekerheidsregelingen bestaat evenveel aanleiding tot aanpassing. Zo zijn bij de arbeidsongeschiktheidsregelingen de afgelopen 15 jaar al vele veranderingen doorgevoerd en die hebben geleid tot een aanzienlijke daling van de instroom. Een hervorming van de WIA, die er nog pas vier jaar is, ligt daarom minder voor de hand. Daarentegen heeft aanpassing van de Wajong, waarin het volume zeer snel groeit, een hoge urgentie. Het is een interessante optie om regelingen voor mensen op afstand van de arbeidsmarkt te integreren en daarbij Wajong-ers en WSW-ers meer te stimuleren en ondersteunen om voor zover mogelijk reguliere arbeid te verrichten.

Werkgroep 10 zet fors in op verkorting van de WW, in combinatie met een beperking van de ontslagbescherming. De doorrekening van die voorstellen laat zien dat het arbeidsaanbod substantieel zou toenemen. De werkgroep legt veel nadruk op beperking van de nazorg bij werkloosheid, maar besteedt minder aandacht aan versterking van de voorzorg. Er wordt wel een individueel trekkingsrecht op scholing geïntroduceerd, maar dit instrument lijkt maar een beperkte reikwijdte te hebben. Modernisering van de sociale zekerheid vraagt ook om veel aandacht voor vergroting van de inzetbaarheid van mensen. Dit zou mede kunnen worden vormgegeven door middel van een meer substantieel individueel werkbudget, zoals gesuggereerd door de Commissie Bakker, of door een levensloopregeling 'nieuwe stijl'.

Bij de regelingen voor mensen op afstand van de arbeidsmarkt is het erg lastig om al in 2015 tot een besparing van 20% te komen. De werkgroep schetst een variant die daar in de buurt komt, maar die variant bevat zowel een verlaging van het sociaal minimum als vier jaar ontkoppeling. Daarmee zouden de inkomenseffecten op minimumniveau uiteindelijk op circa -25% uitkomen. Dat staat wel erg ver naast de realiteit. De kansen om op de WW tot een besparing van 20% te komen lijken groter.

Tot slot kan worden opgemerkt dat de AOW en de aanvullende pensioenen geen object van onderzoek vormden in de brede heroverwegingsoperatie. Dat is wel begrijpelijk gelet op het feit dat er bij de start van de operatie al een wetsontwerp op dit terrein lag. Dat wetsontwerp is echter van tafel. En de urgentie van aanpassing van de AOW en de

aanvullende pensioenen is hoog, zowel vanuit financieel perspectief (kosten vergrijzing) als vanuit het perspectief van bevordering van de arbeidsdeelname.

Kees Goudswaard

*Hoogleraar economie en bijzonder hoogleraar sociale zekerheid, Universiteit Leiden.

Literatuur

- Bosselaar, H., D. Bannink, C. van Deursen en W. Trommel (2007), *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, Beleidsdoorlichting begroting SZW, Den Haag.
- Bovenberg, A.L. and P.B. Sorensen (2004), Improving the equity-efficiency trade-off: mandatory savings accounts for social insurance, *International Tax and Public Finance*, 11(4), pp. 507-529.
- Commissie Arbeidsparticipatie (2008), *Naar een toekomst die werkt*, Rotterdam, 2008.
- Euwals, R., R. de Mooij en D. van Vuuren (2009), *Rethinking Retirement*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- Goudswaard, K.P. en H. Nijboer (2008), 'Sociaal sparen als hervormingsoptie', *Economisch Statistische Berichten*, 16 mei, pp. 294-297.
- Goudswaard, K.P. en C.L.J. Caminada (2009), 'Het belang van scholing', *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nr. 1, pp. 45-71.
- Lalive, R., J. van Ours and J. Zweimuller (2006), How changes in financial incentives affect the duration of unemployment, *Review of Economic Studies*, 73, pp. 1009-1038.
- Ministerie van Financiën (2010a), *Op afstand van de arbeidsmarkt*, Rapport brede heroverwegingen, Werkgroep 9, Den Haag.
- Ministerie van Financiën (2010b), *Werkloosheid*, Rapport brede heroverwegingen, Werkgroep 10, Den Haag.
- Mooij, R. de (2006), *Reinventing the Welfare State*, Centraal Planbureau, Den Haag.
- SER (2006), *Welvaartsgroei voor en door iedereen*, Advies 06/08, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- SER (2007), *Meedoen zonder beperkingen*, Advies 07/06, Sociaal-Economische Raad, Den Haag.
- UWV (2010), *Kwartaalverkenning 2010-II*, Amsterdam.

Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel

C.L.J. Caminada*

Samenvatting

De Studiecommissie Belastingstelsel heeft onder hoge tijdsdruk een aantal belangrijke fiscale thema's in kaart gebracht. Bredere grondslagen moeten lagere tarieven mogelijk maken, beëindiging van de overstimulering van financiering met vreemd vermogen, ombouw van het eigenwoningregime naar een meer neutrale behandeling in box 3, snellere fiscalisering van de AOW, verhoging van de btw (schappen verlaagd tarief), vermogensaftrek in de winstbelasting (zowel in de Vpb als in de IB) en zo meer. De richting van de voorstellen is goed, maar een totaalpakket of blauwdruk heeft de commissie niet afgeleverd. Voor sommige niet onbelangrijke fiscale onderwerpen ontbrak de tijd om die in beleidsaanbevelingen uit te werken. De commissie heeft ze doorgeschoven naar vervolgonderzoek. Daarbij zou óók aandacht mogen uitgaan naar een ondergeschoven kindje: het uit het lood geslagen fiscale instrumentarium om inkomenspolitiek te bedrijven. Het gaat daarbij om 46 miljard euro. De belastingtarieven blijven daardoor (veel) hoger dan nodig, ook als alle voorstellen van de Studiecommissie worden overgenomen.

Trefwoorden: heroverweging, belastingherziening, belastingmix, inkomenspolitiek

1 Inleiding

De Studiecommissie Belastingstelsel had een zware taak. Zij moest volgens haar opdracht *alle* belasting- en premieontvangsten onder de loep nemen. In 2010 gaat het om een bedrag van 212 miljard euro. Ter vergelijking: de uitgaven die de 20 ambtelijke werkgroepen moesten heroverwegen, tellen samen op tot 175 miljard euro, waarbij het de taak was om in beeld te brengen hoe daarop 20% bezuinigd kan worden. Het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel (2010) gaat over de inkomstenkant en bestaat uit drie delen: het rapport zelf (131 bladzijden), een CPB-notitie over de budgettaire, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen (60 bladzijden) en zeven wetenschappelijke bijdragen in de vorm van essays van de hand van Bovenberg en Stevens, Cnossen, Ter Haar, Jacobs, De Kam en Caminada, Van Praag, en Rijkers en Van Vijfeijken.

Het rapport van de Studiecommissie heeft het karakter van een voorstudie. De commissie geeft aan dat een blauwdruk voor een nieuw belastingstelsel niet het streven was en dat dat binnen het relatief korte tijdspad ook niet haalbaar was. De commissie heeft in korte tijd veel discussiemateriaal op tafel gelegd en opereert erg voorzichtig. Zij stelt dat binnen het huidige stelsel voldoende verbeteringsmogelijkheden liggen. Grote stelselwijzigingen acht zij overbodig en vaak zelfs contraproductief. Op de aanbevelingen kan niet bepaald het etiket 'vernieuwend' worden geplakt, aangezien veel bekende fiscale beleidsaanbevelingen worden opgesomd. Daarmee is niet gezegd dat het rapport niet nuttig is. Integendeel, het rapport bevat veel materiaal dat als bouwstenen kan dienen

voor een toekomstige belastingherziening.¹ Het rapport geeft veel interessante informatie over mogelijke aanpassingen. De belangrijkste winst is dan ook dat alles weer eens mooi is opgeschreven en tot officieel politiek document is verheven (cf. Stevens, 2010). Het vervolg van dit artikel behandelt eerst de opdracht en bevindingen van de Studiecommissie (paragraaf 2, 3 en 4). Daarna worden enkele punten aangestipt die extra nadruk zouden mogen krijgen bij het verder nadenken over de contouren van een mogelijke belastingherziening.² Het gaat daarbij om de totaalvisie op het fiscale stelsel (paragraaf 5), de na te streven hoogte van het belastingpeil (paragraaf 6), de mix van meer en minder verstorende belastingen (paragraaf 7), het te ruime fiscale instrumentarium van de inkomenspolitiek (paragraaf 8) en de vlaktaksdiscussie (paragraaf 9). Tot slot volgt de conclusie.

2 Opdracht en samenstelling commissie: geen Nederlandse Mirrlees Review

De toenmalige minister en staatssecretaris van Financiën hebben de Studiecommissie Belastingstelsel de opdracht meegegeven om mogelijke scenario's van belastingherziening uit te werken. Daarbij zou "het geheel aan belasting- en premieopbrengsten" moeten worden betrokken. De vraag was om een aantal scenario's te schetsen en bij de vormgeving van die scenario's zou de Studiecommissie zich moeten houden aan een aantal randvoorwaarden. Zo zou het stelsel stabiele en houdbare grondslagen moeten kennen, en maximaal moeten inzetten op vereenvoudiging van de regelgeving. De voorstellen zouden budgetneutraal moeten zijn. De toetsstenen waaraan een beter belastingstelsel moeten voldoen - en die aan de commissie waren meegegeven - zijn solidariteit, solidariteit, efficiëntie, eenvoud en milieuvriendelijkheid.

De samenstelling van de commissie was hybride in de zin dat zowel externe deskundigen als ambtelijke vertegenwoordigers de scenario's moesten uitwerken. Zo stond de commissie onder leiding van Stef van Weeghel (hoogleraar aan de UvA en partner bij PWC), aangevuld door de hoogleraren Henk van Arendonk (EUR) en Henk Vording (UL), en Ruud de Mooij van het CPB, alsmede een aantal ambtelijke deskundigen.

¹ Men denke hierbij aan de omvangrijke notitie van het Ministerie van Financiën uit 1994 met de titel, *Bouwstenennotitie: Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomensbelasting op weg naar 2000*. De Bouwstenennotitie bleek - achteraf - veel basismateriaal te hebben aangedragen voor de fiscale stelselwijziging 2001.

² In dit artikel blijven ook tal van zaken buiten beschouwing, zoals de inhoudelijke bespreking van elk van de zeven wetenschappelijk essays en de twee heroverwegingsrapportages van de uitvoering van de belasting- en premieheffing (werkgroep 16) en toeslagen (werkgroep 17). Weliswaar komt in beide rapporten de fiscaliteit aan de orde, maar beide werkgroepen beperken zich - gegeven hun opdracht - tot de *uitvoeringskosten* van heffingen en toeslagen, terwijl de echte 'winst' behaald zou kunnen worden door de *programmakosten* van de stelselwijzigingen tegen het licht te houden. Sommige van de door deze werkgroepen voorgestelde stelselwijzigingen spreken overigens zeer tot de verbeelding (zoals de 'Hybride loonsomheffing' en 'Eén brede toeslag'), maar helaas zijn de economische gevolgen ervan niet in kaart gebracht. Ook wordt hieronder geen aandacht besteed aan de fiscale behandeling van de eigen woning die is geanalyseerd door heroverwegingsgroep 4 Wonen. De reden is dat over dit heikele thema onlangs een uitstekende analyse is opgeleverd buiten de Heroverwegingsoperatie om. Zo stelt de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010) een hervorming voor van de gehele woningmarkt (koop, huur en corporaties) die als kansrijk bestempeld dient te worden.

In het instellingsbesluit geven de minister en staatsecretaris nog mee dat de Studiecommissie zich moet laten inspireren door het *Mirrlees Review* uit het Verenigd Koninkrijk. Het *Mirrlees Review* is een omvangrijk meerjarig project dat sinds 2005 wordt uitgevoerd door het Institute for Fiscal Studies, een onafhankelijke organisatie. Het doel van het *Mirrlees Review* is om de karaktertrekken van een goed belastingstelsel voor een open economie in de 21e eeuw te identificeren, vast te stellen in welke mate het belastingstelsel van het Verenigd Koninkrijk aan die trekken voldoet en om aanbevelingen te doen hoe dat stelsel op realistische wijze in die richting kan worden hervormd. Deze benadering moet het langetermijndenken van wetenschappers en beleidsmakers in het Verenigd Koninkrijk en elders beïnvloeden. Het werk van de Nederlandse Studiecommissie kan en mag niet vergeleken worden met het *Mirrlees Review*. De opdracht betrof immers 'slechts' een voorstudie. Niettemin zag de Studiecommissie zich geplaatst voor een forse opgave: tussen haar instelling in het najaar van 2009 en het eind van het tweede kwartaal van 2010 een rapport uitbrengen dat zich uitlaat over de vraag of verbeteringen in de belastingmix mogelijk zijn en ook of binnen de individuele belastingsoorten vereenvoudiging mogelijk is. Ter vergelijking: het in het Verenigd Koninkrijk uitgevoerde *Mirrlees Review* startte in 2005. In de loop van 2010 wordt de definitieve uitkomst van dat onderzoek verwacht. *Mirrlees* verzamelde met 71 (!) van 's werelds beste economen eerst twee jaar lang alle beschikbare kennis. Thans trekt *Mirrlees* met een commissie van zeven wijzen lessen voor het Britse belastingstelsel. Het *Mirrlees Review* is nu al legendarisch. Het wordt wereldwijd geciteerd, besproken en gekopieerd. *Mirrlees* is bij fiscalisten en beleidsmakers inmiddels een bekende naam.

Voor het ontwerpen van een goed fiscaal beleid zijn tijd en menskracht (goede economen en fiscalisten) onmisbaar. Dat had men in het Verenigd Koninkrijk goed in de gaten. Het vereist immers niet alleen de analyse van conceptuele kaders voor een goede inrichting van het belastingstelsel, maar ook de empirische analyse van 'evidence based good practices'. Met het *Mirrlees Review* is de economie van belastingen weer op de beleidsagenda gekomen (De Mooij, 2010). Door het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel staat ook een brede discussie over het Nederlandse stelsel op de agenda. Echter, het brede werkterrein van de Studiecommissie stond op gespannen voet met de haar toegemeten tijd. De Studiecommissie heeft niet beoogd het Nederlandse belastingstelsel integraal en uitputtend te toetsen aan de hand van de in de opdracht beschreven kernthema's. Zij heeft zich geconcentreerd op enkele hoofdlijnen van het huidige stelsel en het in kaart brengen van enkele mogelijke verbeteringen in het belastingstelsel. Door tijdgebrek is een lijst van relevante thema's doorgeschoven naar de toekomst via het formuleren van een (lange) onderzoeksagenda voor vervolgstudies; zie verder paragraaf 4.

Tijdgebrek heeft ook geleid tot het vertrek van één van de drie onafhankelijke wetenschappers uit de Studiecommissie. Van Arendonk vond het als wetenschapper niet haalbaar op 1 april 2010 een verantwoord rapport op tafel te leggen. Volgens hem moest op 11 maart 2010 binnen de commissie de besluitvorming nog beginnen en waren de CPB-doorrekeningen van de alternatieven van de commissie toen nog niet beschikbaar. Van Arendonk heeft laten optekenen dat een realistische toekomstvisie niet in een

snelkookpan tot stand kan komen; hij heeft de commissie daarom verlaten voordat de commissie het besluitvormingsproces is ingegaan (Grotenhuis, 2010).

3 Hoofdlijn van de voorstellen

De Studiecommissie concludeert dat het Nederlandse belastingstelsel op de aangelegde criteria goed scoort en dat grote stelselwijzigingen niet wenselijk zijn. De belangrijkste boodschap van de Studiecommissie is dat veel verbeteringen kunnen worden gerealiseerd binnen het bestaande belastingstelsel. Zo meent de commissie dat binnen het huidige stelsel bij een gelijke belastingopbrengst de welvaart kan stijgen. Zij is voorstander van een verdere verbreding van de grondslag, zodat de tarieven in de inkomstenbelasting kunnen dalen. Daarom moeten zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen tegen het licht worden gehouden met als insteek dat zij worden geschrapt. Daarbij moet worden getoetst of er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en of het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming. Dergelijke uitruiloperaties zijn gunstig voor de economische groei. Echter, grote stelselwijzigingen, zoals een vlaktaks en een loonsomheffing, zijn volgens de Studiecommissie niet nodig omdat een verdere verbreding van de grondslag van de belastingheffing ook binnen het huidige stelsel kan worden bereikt. Op die manier is ook een vereenvoudiging te realiseren. Kortom, de trend van de laatste decennia om de grondslag te verbreden, in combinatie met een verlaging van de belastingtarieven in de inkomstenbelasting en vennootschapsbelasting, moet worden voortgezet. Het adagium dat daarbij geldt is dat alle 'grondslagversmalleren' in principe moeten worden afgeschaft. In ieder geval moet volgens de Studiecommissie een einde worden gemaakt aan de giftenaftrek, de levensloopregeling, de spaarloonregeling, de fiscale oudedagsreserve, het pensioen in eigen beheer en het extra heffingvrij vermogen voor kinderen en ouderen in box 3 van de IB.

De Studiecommissie stelt een vlakkere tariefstructuur voor in de vorm van een tariefverlaging voor de hogere inkomens, ter compensatie van de gevolgen van de verdere grondslagverbreding, die vooral voor deze categorie consequenties zal hebben. Een verhoging van het toptarief heeft volgens de commissie vooral symbolische waarde en brengt relatief weinig op, maar heeft wel negatieve effecten op de arbeidsmarkt. Als verdere verkleining van de inkomensverschillen gewenst is, kan dat beter worden bewerkstelligd door grondslagversmalleren te schrappen die weinig relatie hebben met de arbeidsmarkt en vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen.

De commissie meent verder dat het belastingstelsel ook zal verbeteren door het op een aantal plekken neutraler te maken. Ze stelt voor geleidelijk te stoppen met de overmatige subsidie op de eigen woning. Uiteindelijk moet de eigen woning net als ander vermogen worden belast, via de vermogensrendementsheffing in box 3. Daarbij zal een gedeelte van de waarde vrijgesteld kunnen worden. Om de doorstroming op de woningmarkt te verbeteren wil de commissie de overdrachtsbelasting geleidelijk omzetten in een bezitsbelasting.³

³ Het rapport besteedt opmerkelijk weinig bladzijden aan de analyse over het maatschappelijk heikele punt van de fiscale behandeling van de eigen woning. Wellicht heeft dat te maken met de opdracht aan Heroverwegingsgroep 4 Wonen en met het advies dat mocht worden verwacht van de Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010) over de hervorming van de gehele woningmarkt (koop, huur en corporaties).

De commissie wil het stimuleren van financiering met vreemd vermogen nog verder beperken. Neutralisering van het onderscheid tussen eigen en vreemd vermogen en het streven naar meer neutraliteit van het stelsel in het algemeen, verdienen aanbeveling. De reden is dat particulieren, en ook bedrijven, in het huidige stelsel te veel worden geprikkeld om geld te lenen. De commissie pleit daarom onder meer voor afschaffing van de belastingvrijstelling voor de kapitaalverzekering/spaarrekening eigen woning. Om dezelfde reden presenteert de commissie een alternatief stelsel van winstbelasting, waarbij zowel in de inkomstenbelasting als in de vennootschapsbelasting een vermogensaftrek wordt geïntroduceerd. In dat nieuwe stelsel zal de zelfstandigenaftrek in de inkomstenbelasting geleidelijk verdwijnen.

Belastingen verstoren keuzes, maar sommige belastingen gaan met grotere verstoringen gepaard dan andere. De commissie vindt dat minder versturende belastingen (zoals de btw) een grotere rol zouden moeten spelen in het belastingstelsel. Ook binnen de btw kan de neutraliteit worden bevorderd door de afschaffing van het lage tarief. In de notitie van het CPB (2010, pp. 270-272) wordt onderbouwd dat een uniform btw-tarief zal leiden tot hogere maatschappelijke welvaart zonder al te grote herverdelingseffecten. De commissie stelt verder voor dat Nederland in de EU een pleidooi houdt voor opschoning van de vrijstellingen in de btw-grondslag.

De commissie bepleit een versnelling van de reeds ingezette stapsgewijze afschaffing van de AOW-premie, waarbij er een afbouw plaatsvindt van één procentpunt per jaar. De fiscale behandeling van pensioenen, met name de toepassing van de omkeerregel, vormt één van de grootste grondslagversmalleren van het belastingstelsel. De commissie meent dat er op dit moment sprake is van een bovenmatige pensioenopbouw die zou moeten worden afgetopt.

Verder concludeert de commissie dat nationale belastingen bij de aanpak van het klimaatprobleem weliswaar belangrijk zijn, maar dat milieu-effecten van belastingen duidelijker aanwezig zullen zijn bij een mondiale of Europese aanpak. De Studiecommissie is van mening dat het verhogen van milieubelastingen slechts tot een beperkte afname van de nationale CO₂-uitstoot zal leiden. Dit komt doordat het milieu een mondiaal probleem is en er al internationale instrumenten bestaan, zoals het Europese systeem van emissiehandel. Wel zijn nog enkele stappen te zetten, zoals afschaffing van het lage tarief voor rode diesel en LPG en het behouden van de aanschafbelasting van personenauto's (BPM), omdat de differentiatie in de BPM naar CO₂-uitstoot volgens de commissie goed werkt.

Solide belastinginkomsten acht de commissie belangrijk, hetgeen kan worden bereikt door het verhogen van de belasting op zaken die een stabiele bron van inkomsten vormen, zoals een toename van de btw-opbrengst in de belastingmix, een toename van de belastingheffing op onroerende zaken in de belastingmix en minder aftrekposten. Tot slot bepleit de commissie geleidelijkheid in de hervormingsprocessen.

De commissie wil ook een aantal zaken *niet*, zoals hogere belastingen op alcohol. Ook ziet zij niets in een vermogenswinst/aanwasbelasting op kapitaalinkomen (rente, dividend, vermogenswinsten), omdat dit volgens de commissie te complex is. Ook wil de commissie geen belasting van vermogenswinst/aanwas bij pensioenfondsen in box 3, hoewel zij wel voorstelt om de fiscale voordelen van de pensioenopbouw af te toppen boven een bepaald inkomen. Als het aan de commissie ligt, komt er geen hogere

belasting op *fastood*producten en bio-industrieproducten (te ingewikkeld), hoewel de btw op vlees volgens hun voorstel wel onder het hoge btw-tarief zal worden gebracht. Opmerkelijk is dat de commissie van mening is dat de schenk- en erfbelasting vanuit een oogpunt van soliditeit en economische efficiëntie een stevige plaats in het belastingstelsel (de belastingmix) verdient, maar omdat de Successiewet per 1 januari 2010 is aangepast, vindt de commissie het niet verstandig op dit moment hierover een nieuwe discussie te starten.

4 Tijdgebrek: een lange agenda voor vervolgonderzoek

Mede vanwege tijdgebrek heeft de Studiecommissie veel zaken niet zelf kunnen uitzoeken en dus moeten doorschuiven. Zo is een aanzienlijke lijst gepresenteerd met onderwerpen voor vervolgonderzoek (blz. 31). Daarbij zij opgemerkt dat het kwantitatief om niet onbelangrijke kwesties gaat. Zo zouden alle grondslagversmallers op korte termijn kritisch tegen het licht moeten worden gehouden (insteek: afschaffen, tenzij). Voorts vaart de commissie in veilig fiscaal water door een eindbeeld voor de eigen woning te presenteren van heffing in box 3 met een vrijstelling. Echter, allerlei specificaties en het transitiepad zouden verder moeten uitgewerkt. Verder zouden alle heffingskortingen met een arbeidsmarktdoelstelling nader moeten worden bekeken, waarbij de vraag wordt gesteld of bij oudere werknemers inmiddels geen sprake is van overstimulering. In het kader van de discussie over de ophoging van de AOW-leeftijd beveelt de commissie nader onderzoek aan naar de maatvoering van fiscaal toegestane opbouwpercentages die zou moeten leiden tot een (nader door de wetgever aan te geven) beoogd pensioenniveau. Verder dient een voorstel van de commissie te worden uitgewerkt dat voorziet in een vermogensaftrek in de winstbelasting (zowel in de Vpb als in de IB). Dit is een opmerkelijk voorstel, want twee van de drie overgebleven externe deskundigen van de commissie hadden eerder een concreet wetgevingsvoorstel uitgewerkt dat op een andere leest was gestoeld (de zogenaamde defiscalisering van de groepsrente; zie hierover Engelen, Vording en Van Weeghel, 2008). De Studiecommissie stelt nu een andere aanpak voor via de techniek van de vermogensaftrek in de winstfeer, maar blijkbaar is die gedachte nog niet uitgekristalliseerd.

5 Het ontbreken van een blauwdruk (eindpunt)

De Studiecommissie biedt geen blauwdruk aan. Dat is niet in lijn met de lessen uit het *Mirlees Review*. Die laten juist zien dat het presenteren van een samenhangend pakket een voordeel biedt ten opzichte van een pleidooi voor losstaande maatregelen. Een pakket maatregelen waarbij duidelijk wordt gepresenteerd dat sprake is van nemen en geven bij verschillende groepen heeft als voordeel dat minder druk voor lastenverlichting of handhaving van faciliteiten optreedt (via belangengroepen). Daarom geven beleidsmakers er soms de voorkeur aan om een ingrijpende herziening te presenteren als één, samenhangend pakket van maatregelen. Belanghebbenden mogen daarin niet selectief winkelen. Positieve en negatieve effecten van elementen uit het totaalpakket heffen elkaar ten dele op, wat de maatschappelijke acceptatie kan vergroten. Maar de Studiecommissie kiest niet voor deze route. Ze lijkt een meer incrementele manier van werken te prefereren, waarbij de belastingherziening stukje bij beetje wordt gerealiseerd. Inkomensgevolgen blijven meer versluierd, wanneer beleidsmakers de belastingherziening stukje bij beetje weten te implementeren.

Ongeacht de verdiensten van beide benaderingen – *grand design* versus *piecemeal engineering* – valt het te hopen dat de op dit moment aanwezige mogelijkheden om het nationale belastingstelsel te hervormen in de volgende kabinetsperiode daadwerkelijk zullen worden gebruikt. Een tussenweg kan daarbij zijn dat, uitgaande van een meeromvattende blauwdruk, naar verwezenlijking daarvan wordt toegewerkt langs wegen van geleidelijkheid, met inachtneming van wat jaar op jaar politiek en maatschappelijk haalbaar blijkt te zijn (De Kam en Caminada, 2010a). In die zin biedt de Studiecommissie wel enig houvast aan de richting (aftrekposten schrappen, tenzij), maar een nadrukkelijk eindpunt ontbreekt. In het rapport treft de lezer geen leidende gedachte aan voor het stelsel in zijn geheel en voor belastingsoorten in onderling verband. Zo wordt niet duidelijk of, waarom en wanneer inkomen dan wel consumptie leidend moet zijn. De plaats van bijvoorbeeld erfenissen en schenkingen in het stelsel blijft onduidelijk. Opvallend daarbij is dat veel voor de korte termijn lijkt te zijn geschreven, terwijl de insteek was om in de loop van een decennium naar een beter stelsel te groeien. Te veel lijkt vanuit bestaande structuren gedacht. De commissie stelt dat binnen het huidige stelsel voldoende verbeteringsmogelijkheden liggen. Grote stelselwijzigingen acht zij overbodig en vaak zelfs contraproductief. Ze wijst invoering van een vlaktaks, de loonsomheffing en de ondernemingswinstbelasting, af. Niettemin fungeren al deze wenselijkheden toch als oriëntatiepunt voor de koers die de commissie inslaat. Ook volgens Stevens (2010) tendeeft de steeds terugkerende aanbeveling de veelal gedetailleerd uitgewerkte en complicerende grondslagversmallers af te schaffen onmiskenbaar in de richting van een vlaktaksachtige aanpak, zeker als aftrekposten zouden sneuvelen die vaker dan gemiddeld bij hogere inkomens worden waargenomen; zie verder paragraaf 9.

Enige nuance is hier overigens wel op zijn plaats. In de fiscaal-economische literatuur en in het project van het *Mirrlees Review* – dat inmiddels 5 jaren loopt - treft de lezer ook (nog) geen eenduidige duidelijkheid aan over wat dan wél precies het soort einddoel of totaalpakket zou moeten zijn dat beleidsmakers houvast kan bieden bij fiscale stelselwijzigingen. Vanuit dat perspectief is – bij gebrek aan beter – de koers van de Studiecommissie (grondslagverbreding en tariefverlaging, geen samenhangend pakket maatregelen of blauwdruk) wel te begrijpen, te meer omdat politieke besluitvorming uiteindelijk zal moeten beslissen over de maatvoering van fiscaal (inkomens) beleid.

6 Belastingpeil: lastenverzwaring lijkt onontkoombaar

Het meegegeven uitgangspunt aan de commissie is dat de overheid via belastingen en premies voor de wettelijke sociale verzekeringen een gelijkblijvend deel van het nationaal inkomen afroemt. Anders geformuleerd: de opbrengst van voorstellen om bepaalde heffingen op te schroeven is beschikbaar om andere collectieve lasten te verlichten. Dit uitgangspunt heeft een gering realiteitsgehalte (De Kam en Caminada, 2010b), maar is door de Studiecommissie niet verder ter discussie gesteld. Het lijkt echter uitgesloten dat de overheidsfinanciën in de komende jaren op orde kunnen raken, uitsluitend door te grabbelen in de ton die is gevuld met bezuinigingsideeën van de twintig heroverwegingswerkgroepen. Een volgend kabinet ontkomt er hoogstwaarschijnlijk niet aan ook maatregelen te treffen die de lastendruk voor particuliere huishoudens en ondernemingen verzwaren (cf. IMF, 2009).

Een evenwichtig budgettair beleid eist dat een deel van de taakstelling die voortvloeit uit het streven naar houdbare overheidsfinanciën via belastingverhoging wordt gerealiseerd. De beleidsruimte hiervoor is ook aanwezig. Nederland hoort met zijn macro-economische belastingpeil van 38% van het bbp nu bij de middenmoters in West-Europa (zie De Kam en Caminada, 2010), mede doordat in de periode 1995–2007 het belastingpeil in geen van de dertig lidstaten van de OECD zo sterk is gedaald als in Nederland (namelijk met 4 procentpunten). Een geleidelijke en betrekkelijk beperkte verhoging van het belastingpeil zal de economie vermoedelijk geen grote schade berokkenen. De landenvergelijkende studie van Cnossen (2009) laat zien dat een belastingpeil van zelfs 45% van het bbp heel wel verenigbaar is met een hoog welvaartsniveau. De Scandinavische landen, met een relatief hoog belastingpeil, doen het in bijna alle opzichten beter dan continentale, mediterrane en Angelsaksische landen, die dooreengenomen een (wat) lager belastingpeil kennen. De armoede is in Noord-Europa geringer, ouderen hebben het beter, en gezondheidszorg en onderwijs staan er op een hoger peil. Daarmee scoren deze landen hoog op de Lissabon-agenda van sociale cohesie, economische veerkracht en dynamiek.

7 De mix van meer en minder versturende belastingen

Belastingen zullen altijd versturende effecten met zich brengen, maar sommige heffingen brengen meer verstoringen met zich mee dan andere. In de internationale empirische literatuur is de laatste jaren veel aandacht besteed aan deze thematiek.⁴ Op basis van de geschatte parameters in econometrische modellen wordt in een rapport van de OECD (2007) een aantal belastingsoorten gerangschikt naar hun versturende effecten op het bbp per capita. Oplopend van weinig naar veel versturende effecten ziet deze schikking er als volgt uit: vermogensbelastingen (met name 'immovable property') < indirecte belastingen < inkomstenbelastingen < vennootschapsbelasting. Het rapport van de Studiecommissie Belastingstelsel volgt de bevindingen van het OECD-rapport en concludeert dat een verschuiving van directe naar indirecte belastingen een positieve invloed op BBP per capita zal hebben.

Hiermee volgt de Studiecommissie tevens één van de belangrijkste internationale trends op fiscaal terrein: de verschuiving van directe naar indirecte belastingen. De Studiecommissie stelt hogere belastingen voor via de btw door afschaffing van het verlaagd 6%-tarief, en een lagere vennootschapsbelasting via het nieuwe instrument van de vermogensaftrek. Voor een dergelijke verschuiving van de belastingmix is inmiddels veel empirisch draagvlak te vinden.

Momenteel kent Nederland twee btw-tarieven (naast vrijstellingen en een nultarief op export): een verlaagd tarief van 6% en een algemeen tarief van 19%. Deze zouden vervangen kunnen worden door één uniform btw-tarief (van 15,26%), maar de Studiecommissie pleit voor een hoger uniform tarief van 19%. Hierdoor kunnen middelen worden vrijgespeeld om meer versturende belastingen te verlagen. Zo zal bij een uniform btw-tarief van 19% een budgettaire meeropbrengst resulteren van 8 miljard euro. Nu wordt het lage btw-tarief wel gemotiveerd als herverdelingsinstrument, maar uit empirische studies blijkt dat het nivellerende effect van het bestaan van het verlaagde

4 Zie onder andere Gruber en Saez (2002), Meghir en Phillips (2008), De Mooij en Ederveen (2008) en de literatuur die is samengebracht in Jacobs (2010).

btw-tarief gering is. Kortom, bij de omzetbelasting valt een zeer aanzienlijke vereenvoudiging te bereiken door het verlaagde tarief af te schaffen. Een consumptiebelasting leidt tot minder verstoringen in de economie en de inflatie is momenteel laag, dus het prijsverhogende effect zal vermoedelijk beperkt blijven. En bij een grotere rol van de btw in de belastingmix betalen ouderen – anders dan bij een verzwaring van de inkomensheffing – automatisch meer mee aan de collectieve uitgaven, die door de vergrijzing onder opwaartse druk staan.⁵

In lijn met de kennis over meer en minder verstorende belastingen, stelt de Studiecommissie voor om de vennootschapsbelasting te verlagen. Daarbij stelt men een vermogensaftrek voor eigen vermogen voor. Het toestaan van aftrek voor het normale, risicovrije rendement op eigen vermogen heeft twee belangrijke gevolgen voor bedrijven. Ten eerste zorgt het voor een neutralere fiscale behandeling van eigen en vreemd vermogen. Hierdoor wordt de financieringsverstoring kleiner. Ten tweede leidt de aftrek tot een verlaging van de kapitaalkosten. Dit stimuleert de investeringen. De commissie pleit dan ook voor een vermogensaftrek.

Deze lijn van denken wordt echter niet geheel consequent doorgevoerd door de Studiecommissie. Men zou immers een pleidooi hebben verwacht voor een forse verhoging van de minst verstorende belastingen, zoals de erfbelasting en de vermogensbelasting – en dan met name belastingen op onroerende zaken. Weliswaar onderkent de Studiecommissie dat de schenk- en erfbelasting vanuit een oogpunt van soliditeit en economische efficiëntie een stevige plaats in de belastingmix zou verdienen⁶, maar zij kiest er niet voor om het tarief van erfbelasting fors te verhogen (omdat de Successiewet onlangs is gewijzigd). Ook op het punt van de belasting op onroerende zaken – door de OECD gekenmerkt als meest efficiënte belasting – is de Studiecommissie niet kristalhelder. In Nederland gaat het dan bijvoorbeeld om de gemeentelijke onroerendezaakbelasting (ozb). Dergelijke heffingen zijn efficiënt door het inelastische aanbod, en de nauwkeurige afbakening in de overheidsadministratie, waardoor de ozb niet of nauwelijks kan worden ontlopen. Het welvaartsverlies is daardoor zeer beperkt. Een verschuiving in de belastingdruk van bijvoorbeeld de btw naar de ozb is daardoor naar verwachting gunstig voor de economie en de maatschappelijke welvaart. De commissie is niettemin niet erg gecharmeerd van een dergelijke verschuiving in de belastingmix. Zij geeft daarvoor drie redenen: twee (voor een deel) terechte en een gelegenheidsargument. Zo stelt de commissie terecht dat er slechts beperkt in de belastingstructuur geschoven kan worden gezien het relatief kleine aandeel van belastingen op onroerende zaken in de totale belastingopbrengsten. Het is dan lastig om een groot deel van de belastingopbrengst te verplaatsen naar belastingen op onroerende zaken. Dit betreft overigens vooral een kwestie maatvoering, aangezien belastingen op onroerende zaken in andere OECD-landen belangrijker zijn in de mix, wat duidt op ruimte voor Nederland om dezelfde weg in te slaan. Ten tweede zijn vermogensbelastingen – en in het bijzonder belastingen op onroerende zaken – relatief impopulair. Tot slot de gelegenheidsargumentatie van de Studiecommissie (blz. 26): een bijkomend praktisch nadeel van zo'n verschuiving zou zijn dat de belasting op onroerende zaken door lagere overheden wordt geheven, wat hervorming in de verdeling van de belastingopbrengsten

⁵ Dit laatste argument laat de Studiecommissie Belastingstelsel overigens onvermeld.

⁶ Zie voor een onderbouwing van de argumenten Van Gilst et al (2008).

tussen de verschillende overheidslagen noodzakelijk maakt. Echter, er is juist veel te zeggen voor een grotere rol voor de gemeentelijke onroerendezaakbelastingen, in combinatie met een reductie van de algemene uitkering uit het gemeentefonds, waardoor het belastinggebied van lagere overheden wordt uitgebreid. Onroerende zaken staan uitputtend geregistreerd (geen fraude mogelijk) en zijn door hun immobiele karakter het minst vatbaar voor internationale belastingconcurrentie.

8 Gemiste kans: fiscale balansverkorting

De Studiecommissie had als taakopdracht om het geheel aan belasting- en premieopbrengsten in haar analyse te betrekken. Uit Tabel 1 blijkt dat het in 2010 gaat om een bedrag van 212 miljard euro. De commissie heeft echter geen aandacht besteed aan de premies voor de werknemersverzekeringen (45 miljard euro). Op het terrein van de premies van de volksverzekeringen (35,3 miljard euro) stelt de commissie weliswaar voor om de fiscalisering van de AOW te versnellen, maar voor het overige blijven deze premies buiten het beeld van de commissie. Samengenomen blijft dus 80 miljard euro buiten de analyse. De commissie concentreert zich op de directe en indirecte belastingen die in 2010 samen 131,6 miljard euro opbrengen.

Tabel 1 laat de indruk achter dat de Studiecommissie meer werk had mogen maken van balansverkorting in de fiscaliteit. Immers, de commissie is in het algemeen voorstander van het zo veel mogelijk verbreden van de belastinggrondslag, zodat de tarieven kunnen dalen. Tegen die achtergrond zouden zo veel mogelijk aftrekposten en heffingskortingen moeten worden geschrapt, tenzij er goede redenen zijn voor overheidsingrijpen en het gewenste overheidsingrijpen op een effectieve en efficiënte wijze wordt gerealiseerd met een fiscale tegemoetkoming. Maar als het puntje bij paaltje komt worden toch louter relatief kleine aftrekposten in het bos der aftrekposten gesnoeid. Zo stelt de commissie voor om de giftenaftrek, spaarloonregeling, levensloopregeling en enkele ondernemersfaciliteiten te schrappen. Wie echter kijkt naar het aantal én de omvang van allerlei inkomensbeperkende maatregelen in tabel 1, ziet dat de commissie hier beduidend een stap verder had kunnen gaan. Gezien de 121 faciliteiten komt de belastingopbrengst van 131,6 miljard euro tot stand door toepassing van veel hoger dan nodige tarieven. Er lagen enkele mogelijkheden tot uitruil van faciliteiten en tarieven voor de hand, met name op het terrein van de inkomenspolitiek. Echter, de commissie is er (blijkbaar) niet aan toegekomen.

Tabel 1. Belastingmix en inkomensbeperkende regelingen 2010, alle bedragen x miljard euro

Belastingmix		Inkomensbeperkende regelingen	
A: Kostprijsverhogende belastingen (22)	68,4	A: Belastinguitgaven (101 regelingen)	11,6
- Omzetbelasting	41,1	- Indirecte belastingen (45 regelingen)	5,2
- Accijnzen	10,7	- Directe belastingen (56 regelingen)	6,4
- Belastingen van rechtsverkeer	3,7	B: Heffingskortingen (13 kortingen)	36,4
- Belastingen milieugrondslag	4,6	- Algemene heffingskorting	22,6
- Overig		- Arbeidskorting	9,6
B: Directe belastingen (7)	63,2	- Overig	4,2
- Loonbelasting	43,0	C: Toeslagen (4 toeslagen)	9,6
- Vennootschapsbelasting	13,6	- Huurtoeslag	2,1
- Inkomstenbelasting	1,4	- Zorgtoeslag	4,0
- Overig		- Kinderopvangtoeslag	2,6
C: Premies volksverzekeringen	35,3	- Kindgebonden budget	0,9
D: Premies werknemersverzekeringen (w.o. ZVW)	45,0	D: Enkele overige grote regelingen	23,8
		- Eerste eigen woning ^a	9,2
		- Pensioenen (box 1 - box 3)	11,6
		- Verlaagd IB-tarief senioren	3,0
Totaal	211,9	Totaal: 121 regelingen	81,4

a Dit bedrag is berekend op basis van een defiscalisering van de eigen woning, d.w.z. het eigenwoningforfait verdwijnt en de hypotheekrente is niet langer aftrekbaar. Indien ook rekening wordt gehouden met een box 3-heffing over de overwaarde van de eigen woning en de overdrachtsbelasting bedraagt de derving 15 miljard euro.

Bron: Ministerie van Financiën (2009 en 2010); Studiecommissie Belastingstelsel (2010)

Fiscale instrumenten en toeslagen kunnen elkaar aanvullen in de doelen die worden bereikt, maar ze kunnen elkaar ook tegenwerken (Caminada en De Kam, 2010). Maatregelen in de fiscaliteit en de toeslagen kunnen dus niet los van elkaar worden gezien. Het is juist daarom jammer dat de toeslagen geen onderwerp van onderzoek waren voor deze Studiecommissie. Maar ook op het terrein van de heffingskortingen durft de Studiecommissie haar handen niet te branden.

Het is een omissie in de totale heroverwegingsoperatie dat de afstemming van inkomenspolitiek via kortingen en/of toeslagen niet systematisch en integraal onder de

loep is genomen.⁷ Samen gaat het om een bedrag van 46 miljard euro in 2010. Door de instrumentele inzet van de fiscaliteit is de afgelopen jaren een complex financieel tweerichtingsverkeer ontstaan tussen huishoudens en de schatkist. Hierdoor zijn de belastingtarieven hoger dan nodig. Zo heeft op dit moment iedere belastingplichtige recht op een algemene heffingskorting op de verschuldigde inkomensheffing. Daar bovenop kunnen allerlei aanvullende kortingen van toepassing zijn, afhankelijk van de persoonlijke omstandigheden van de belastingplichtige, zoals de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de alleenstaande-ouderkorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de levensloop-verlofkorting, de ouderschapsverlofkorting, de korting maatschappelijke beleggingen, de korting beleggingen in durfkapitaal, en zo meer. Het totale verlies voor de schatkist door deze verscheidenheid van heffingskortingen is sinds hun introductie in 2001 opgelopen van 24,8 miljard tot 36,4 miljard euro in 2010. Deze kostenstijging is mede het gevolg van de invoering van nieuwe heffingskortingen sinds 2001. Daarnaast is de verhoging van de bedragen (inflatiecorrectie plus beleidsmatige verhogingen) een voorname determinant van de kostenstijging. Zo werd bijvoorbeeld met name de arbeidskorting in de periode 2001-2005 fors opgetrokken (+40 procent).

In 2010 is dus 36,4 miljard euro gemoeid met de heffingskortingen. Van dit bedrag kan ongeveer 62 procent worden toegerekend aan de algemene heffingskorting en 27 procent aan de arbeidskorting. Beide kortingen kennen een groot bereik en het gemiddelde kortingsbedrag per belastingplichtige is relatief hoog. Dan blijft er nog een bedrag van 4,2 miljard euro over die verdeeld wordt over 11 kortingen. Slechts twee daarvan hebben een groot bereik: de ouderenkorting slaat neer bij 2,2 miljoen senioren en de combinatiekorting wordt toegepast door ongeveer 1 miljoen huishoudens met kinderen waarin partners betaalde arbeid en zorgtaken combineren. Voor het overige is het veel, maar klein grut.

Stroomlijning van het instrumentarium had erg voor de hand gelegen. Te meer omdat het geheel aan heffingskortingen steeds minder de laagste inkomens bereikt waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek. Gezien de ontwikkeling in de toeslagensfeer is deze problematiek steeds moeilijker uit te leggen. Toeslagen maken een effectievere inkomenspolitiek mogelijk, maar het gebruik ervan leidt tot hoge administratieve lasten van burgers, grote uitvoeringsproblemen bij de Belastingdienst/Toeslagen en verzwart de marginale druk in het inkomensbereik waar de toeslag wordt afgebouwd. Samengenomen draagt de instrumentele inzet van alle kortingen en toeslagen bij aan de toenemende complexiteit van het inkomenspolitieke instrumentarium. De Studiecommissie heeft niet willen of kunnen vaststellen dat de belastingwetgever is vastgelopen in een teveel aan ambities, die alleen al om die reden niet kunnen worden waargemaakt.

Het is een gemiste kans dat de Studiecommissie de grenzen van het instrumentalisme niet verder heeft verkend.⁸ Natuurlijk is een vast onderdeel van gevoerde

⁷ In diverse heroverwegingsrapporten wordt overigens wel partieel aandacht besteed aan specifieke heffingskortingen of toeslagen.

⁸ In de CPB-notitie (bijlage blz. 300-304) zijn wel enkele uitruiloperaties in kaart gebracht. Zo blijkt dat een verlaging van de algemene heffingskorting, de heffingskorting voor ouderen en jonggehandicapten, en lagere tarieven positieve werkgelegenheidseffecten met zich meebrengt. Een weg om verder in te slaan

inkomenspolitiek dat de laagste-inkomensgroepen zoveel als mogelijk uit de wind worden gehouden. Het vermorsen van fiscale steun ware daarbij tot een minimum te beperken. Daarom is het gewenst om de wildgroei van heffingskortingen en toeslagen terug te snoeien. De doorwerkbonus voor werkenden van 61-64 jaar kan vervallen. Deze is vooral financieel aantrekkelijk voor hoger opgeleiden met een goed inkomen, die vaak toch wel doorwerken. Van de kortingen die beogen bepaalde beleggingen te stimuleren wordt nauwelijks gebruik gemaakt.

Het terugdringen van het aantal heffingskortingen draagt bij aan de gewenste vereenvoudiging van het belastingstelsel, en zorgt voor lagere tarieven. Een denkrichting zou daarbij kunnen zijn dat alle heffingskortingen samensmelten tot een gezinstoeslag. Een volledig geïndividualiseerde inkomensheffing – waarbij de leefvorm niet langer relevant is voor de belastingheffing – valt goed te combineren met de draagkrachtgedachte. Hiervoor is het nodig dat tegemoetkomingen in de vorm van een toeslag voor woonlasten, zorgpremie, kinderopvang en zo meer in de toekomst volledig worden geconcentreerd bij de Belastingdienst/Toeslagen. Voor zover kortingen afhangen van de samenstelling van huishoudens, kunnen zij worden samengesmolten tot één inkomensafhankelijke gezinstoeslag (*family support*) die op de verschuldigde inkomensheffing in mindering komt.

9 Vlattaks exit of welvaartsverhogende belastingpolitiek?

De Studiecommissie is niet gecharmeerd van een vlakke belasting op arbeidsinkomen (p.9 en p. 69). De reden is dat bij een gelijke inkomensverdeling het huidige stelsel van inkomstenbelasting met meerdere tarieven efficiënter is dan een vlattaks doordat men met verschillende tarieven zich beter kan richten op de doelgroepen (verschillende inkomenselasticiteiten). Jacobs (2010) en de analyse van het CPB (2010) laten zien dat de heffing op arbeidsinkomen in box 1 om deze reden niet-lineair zou moeten zijn, want dat is 'optimaal', dat wil zeggen gezien vanuit de *optimal taxation theory*.

De Studiecommissie stelt echter wél dat het wenselijk is grondslagversmallers te schrappen die vooral neerslaan bij hogere inkomensgroepen, waarbij de opbrengst zou kunnen worden gebruikt om het toptarief te verlagen. Hoewel de commissie per saldo dus geen voordelen ziet in een vlattaks, draagt zij juist wel een argumentatie aan om de grondslag te verbreden, de tarieven te verlagen en af te vlakken. Daarmee lijkt de discussie over de wenselijkheid van een vlattaks semantisch te worden.

Ook veel essayschrijvers stellen voor om de huidige progressieve tariefstructuur in box 1 te vervangen door een uniform tarief, al dan niet met een 'supertarief' voor de zeer hoge inkomens (zie Bovenberg en Stevens, 2010; Rijkers en Van Vijfeijken, 2010; en De Kam en Caminada, 2010). Een deel van hun argumentatie leunt op de empirische kennis dat de huidige effectieve drukverdeling vrijwel vlak is door onder meer aftrekposten. Zelfs Jacobs (2010) – die een fervent tegenstander is van de vlakke belasting op arbeid – erkent dat het een "uitstekend idee is om de bezem te halen door de verschillende fiscale regelingen, belastingkortingen, toeslagen en aftrekposten en met de opbrengst daarvan de tarieven te verlagen" (p. 186) waardoor welvaartswinsten gerealiseerd kunnen worden. Hij beschouwt een vlak tarief echter niet als een einddoel, maar als een handige tariefaanpassing om inkomenseffecten te neutraliseren. Dat zijn velen met hem eens! Wie alles van een afstand bekijkt, ziet dat grondslagverbreding en tariefvervlakking dus zowel door de Studiecommissie als door de essayschrijvers breed gedragen wordt.

Daarom verdient het aanbeveling dat het CPB de economische gevolgen van zo'n "broad based personal income tax" eens in kaart brengt.⁹ Zo'n uitruiloperatie kan – mits slim vormgegeven – tot welvaartswinst leiden (anders dan de louter vlaktarief-varianten van de Studiecommissie die leiden tot een daling van de werkgelegenheid). Zo'n bredere CPB-analyse dient verschillende varianten van een meer of minder vlakke tariefstructuur in kaart te brengen – waarin louter nog plaats is voor de algemene heffingskorting en de arbeidskorting – die zo zouden moeten worden gesimuleerd dat de inkomensongelijkheid zo weinig mogelijk verandert. Daarna zouden de politici de werkgelegenheidswinst van deze vergaande varianten op hun merites kunnen beoordelen.

10 Conclusie

De Studiecommissie Belastingstelsel heeft onder hoge tijdsdruk veel zinvol discussiemateriaal samengebracht en van cijfermateriaal voorzien. Bredere grondslagen moeten lagere tarieven mogelijk maken, de overstimulering van financiering met vreemd vermogen moet worden gestopt, ombouw van het eigenwoningregime naar een meer neutrale behandeling in box 3, snellere fiscalisering van de AOW, verhoging van de btw (schappen verlaagd tarief), een vermogensaftrek in de winstbelasting (zowel in de Vpb als in de IB) en zo meer. De commissie heeft gedurfde en vergaande standpunten ingenomen en deze gemotiveerd. Voor deze doorbraken, die sturend kunnen zijn voor het fiscale debat in de komende jaren, verdient de Studiecommissie lof. De richting van de voorstellen is goed, maar een totaalpakket of blauwdruk heeft de commissie niet afgeleverd. De aanbevelingen zijn niet erg 'vernieuwend', want het rapport staat vol reeds eerder verkondigde en bekende fiscale beleidsaanbevelingen. Daarmee is niet gezegd dat het rapport niet nuttig is. Integendeel, het rapport kan dienen als Bouwstenennotitie, als opstap naar een Nederlands *Mirrlees Review*! Jammer genoeg ontbrak het de Studiecommissie aan tijd om sommige niet onbelangrijke onderwerpen in fiscale beleidsaanbevelingen uit te werken. De commissie heeft ze doorgeschoven naar vervolgonderzoek. Daarbij zou óók aandacht mogen worden besteed aan een ondergeschoven kindje: het uit het lood geslagen fiscale instrumentarium om inkomenspolitiek te bedrijven. Daardoor blijven de belastingtarieven (veel) hoger dan nodig, ook als alle voorstellen van de Studiecommissie worden overgenomen.

Koen Caminada

* Hoogleraar Empirische analyse van sociale en fiscale regelgeving, Universiteit Leiden. Met dank aan Flip de Kam, Olaf van Vliet en Henk Vording voor nuttig commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Literatuur

Bovenberg, A.L., en L.G.M. Stevens (2010), *Het fiscale stelsel van de toekomst: eenvoud, neutraliteit en draagkracht*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..

⁹ De inkomensgevolgen van zo'n majeure operatie kunnen binnen redelijk aanvaardbare bandbreedtes blijven; zie hierover Caminada en Goudswaard (2001).

- Caminada, K., and K. Goudswaard (2001), 'Does a Flat Rate Personal Income Tax Reduce Tax Progressivity? A Simulation for the Netherlands', *Public Finance & Management* 1(4), pp. 471-500.
- Caminada, C.L.J., en C.A de Kam (2007), Sleutelen aan de verdeling van de belastingdruk, in: C.L.J. Caminada *et al.*, *Belasting met beleid*. Den Haag: Sdu Uitgevers, pp. 303-321.
- Centraal Planbureau (2010), CPB-Notitie *Budgettaire-, koopkracht- en economische effecten van belastinghervormingen*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Crossen, S. (2009), *Hoe beschaafd is Nederland? Een fiscale kosten-batenanalyse*, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Crossen, S. (2010), *Enkele gedachten over de toekomst van het Nederlandse belastingstelsel*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen van de SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*, Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Engelen, F.A., H. Vording en S. van Weeghel (2008), 'Voorstel tot wijziging van belastingwetten en verbeteren fiscale vestigingsklimaat', *Weekblad Fiscaal Recht* 137, pp. 891-906.
- Gilst, J.J. van, H. Nijboer, C.L.J. Caminada (2008), 'De successiebelasting vanuit economisch perspectief', *Weekblad Fiscaal Recht* 137 (6793), pp. 1423-1429.
- Grotenhuis, A.L.J. (2010), 'Breuk binnen Commissie Van Weeghel', *Weekblad Fiscaal Recht* 139 (6852), p. 430.
- Gruber, J. and E. Saez (2002), 'The Elasticity of Taxable Income: Evidence and Implications', *Journal of Public Economics* 84, pp. 1-32.
- Haar, B. ter (2010), *Nieuwe paden voor vergroening*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- IMF (2009), 'The state of public finances cross-country fiscal monitor', *IMF Staff Position Note* 09/25, 3 november 2009.
- Jacobs, B. (2010), *Een economische analyse van een optimaal belastingstelsel voor Nederland*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Kam, C.A. de, en C.L.J. Caminada (2010a), *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Kam, C.A. de, en C.L.J. Caminada (2010b), 'Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk', *Socialisme & Democratie* 67 (1/2), pp. 20-34.
- Meghir, C., and D. Phillips (2008), 'Labour supply and taxes', *IFS Working Papers* W08/04, Institute for Fiscal Studies.
- Ministerie van Financiën (1994), 'Bouwstenennotitie: Materiaal voor onderhoud en aanpassing van de loon- en inkomensbelasting op weg naar 2000', Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ministerie van Financiën (2009), *Factsheet belastingtarieven 2010*, Informatief overzicht van belastingtarieven, cijfers en ramingen op basis van informatie van SZW, CPB, CBS, VWS, en Minfin (te raadplegen via <http://www.minfin.nl/ejb2010>).

- Ministerie van Financiën (2010), *Fiscale Kengetallen 2010*, Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Mooij, R.A. de (2010), 'Geïnspireerd door Mirrlees', *CPB Nieuwsbrief*, maart/april 2010, p. 1, Den Haag: Centraal Planbureau.
- Mooij, R.A. de, en S. Ederveen (2008), 'Corporate tax elasticities: a reader's guide to empirical findings', *Oxford Review of Economic Policy* 24(4), pp.680-697.
- OECD (2008), 'Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries', *OECD Economics Department Working Paper* no. 643.
- OECD (2009), *Revenue Statistics 1965–2008*, Paris: OECD
- Praag, C.M. van (2010), *Fiscaal bevorderen van groei en innovatie via de DGA?*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Rijkers, A.C., en I.J.F.A. van Vijfeijken (2010), *Fiscaliteit en vermogensvorming in een inkomensbelasting*, in: Studiecommissie Belastingstelsel, 'Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel', Den Haag: z.u..
- Stevens, L.G.M. (2010), 'Fiscale studiecommissie vaart in veilig water', *FD Selections*, donderdag 15 april 2010.
- Studecommissie Belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: z.u..
- Wergroep 4 (2010), *Rapport Brede Heroverwegingen: Wonen*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Wergroep 16 (2010), *Rapport Brede Heroverwegingen: Uitvoering belasting- en premieheffing*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.
- Wergroep 17 (2010), *Rapport Brede Heroverweging: Toeslagen*, Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.

Uitgaven-heroverweging in OESO-landen

Dirk-Jan Kraan*

Samenvatting

Alle landen beschikken over procedures, hoe de rijksuitgaven te heroverwegen en te evalueren om daarmee bij eventuele bezuinigingsrondes tot een verantwoorde afweging te komen. Dit artikel behandelt de procedures voor heroverweging voor 11 OESO-landen die hebben deelgenomen aan een enquête van de OESO in 2010. Negen daarvan volgen een procedure zoals gebruikt in het spending review van de OESO. Bij vijf van hen, waaronder Nederland, is de procedure een vast onderdeel van het begrotingsproces. Dit artikel beschrijft en vergelijkt de heroverwegingsprocedures in en tussen de landen. Er blijkt dat Nederlands weinig kan leren van de procedures in andere landen. Nederland kent langer dan enig ander land dergelijke procedures, heeft veel kinderziekten overwonnen, en was tot enkele jaren geleden het best geïnstitutionaliseerd en effectief in termen van gerealiseerde besparingen. Voor verbetering vatbaar zijn niettemin de besluitvorming en de onderwerpselectie

Trefwoorden: brede heroverwegingen, OESO

1 Inleiding

Deze bijdrage behandelt procedures van uitgaven-heroverweging in OESO-landen, die vergelijkbaar zijn met de procedure van heroverweging die in Nederland wordt toegepast sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw.

De informatie waarop deze bijdrage is gebaseerd is in hoofdzaak afkomstig van een enquête die begin 2010 heeft plaats gevonden onder elf landen die deelnemen aan de Value for Money studie van de OESO. Deze landen zijn geselecteerd op basis van gemeenschappelijk kenmerken van de publieke sector. Het betreft landen met parlementaire stelsels en een grote overheidssector (overheidsuitgaven boven de 40 procent van het bruto binnenlands product). Bovendien betreft het landen die gekenmerkt worden door hervormingsgezindheid en een moderne opzet van de procedures van financieel management. Daarnaast is gebruik gemaakt van gegevens die in de afgelopen jaren zijn verzameld door het OESO-Secretariaat over het budget proces in de aangesloten landen, onder meer door middel van de periodieke "budget reviews" van ieder land.

De opzet van de bijdrage is als volgt. Eerst zal een internationale definitie van procedures van uitgaven-heroverweging ("spending review") worden gegeven en gezien worden hoe uitgaven-heroverweging zich verhoudt tot beleidsevaluatie (paragraaf 2). In de volgende paragraaf zal een overzicht worden gepresenteerd van de heroverwegingsprocedures in de 9 landen die heroverwegingsprocedures toepassen, inclusief Nederland (paragraaf 3). Daarna zal een vergelijking worden gemaakt van de belangrijkste overeenkomsten en verschillen en zal aandacht worden gegeven aan factoren die kunnen bijdragen tot het succes van deze procedures (paragraaf 4). De bijdrage wordt afgesloten met enkele conclusies over hervormingen die in het licht van buitenlandse ervaringen zouden kunnen bijdragen tot een grotere effectiviteit van de huidige Nederlands procedure (paragraaf 5).

2 Uitgaven-heroverweging in internationaal perspectief

Andere OESO landen kennen soortgelijke procedures van uitgaven-heroverweging als Nederland. Deze procedures staan veelal bekend als "spending review". Ten einde beter zicht te krijgen op deze procedures heeft de OESO in het kader van de "Value for Money Study" een definitie opgesteld van "spending review". Volgens deze definitie zijn de onderscheidende kenmerken van "spending review":

1. Beleidsevaluatie-rapporten die niet alleen terugkijken de effectiviteit en efficiëntie van het bestaande beleid, maar ook vooruitkijken in de vorm van uitgewerkte beleidsopties.
2. Beleidsopties mogen leiden tot verbetering van kwaliteit van de administratie en dienstverlening, maar moeten in ieder geval ook tot taakstellende besparingen leiden. Zij kunnen daarom niet alleen gebaseerd worden op verbeteringen van de efficiëntie van administratie en dienstverlening, maar ook op verlaging van het voorzieningenniveau.
3. Het proces wordt geleid door een centraal ministerie (Ministerie van Financiën, Ministerie van de Minister-President, Ministerie van binnenlandse zaken, "Public Administration", "Civil Service Commissioner", enz.)
4. Besluitvorming in het kader van het begrotingsproces.

Van de elf geënquêteerde landen, gaven negen aan dat zij een procedure van "spending review" gebruikten of hadden gebruikt (Oostenrijk en Noorwegen niet). Van deze negen gaven vijf aan dat de procedure een structureel karakter heeft in de zin dat de procedure een vast onderdeel is van het begrotingsproces (Australië, Canada, Denemarken, Nederland, UK). Vier landen gaven aan dat de procedure ad hoc wordt gebruikt of in het verleden is gebruikt om besparingen tot stand te brengen (Finland, Nieuw Zeeland, Spanje, Zweden).

Alle negen landen kennen naast procedures van uitgaven-heroverweging ook vormen beleidsevaluatie onder regie van het ministerie dat zelf verantwoordelijk is voor het beleid. Beleidsevaluatie voldoet soms aan het eerstgenoemde kenmerk van "spending review" in de zin dat ook beleidsopties worden beoordeeld ("ex ante evaluatie"), maar zelden aan het tweede kenmerk en (per definitie) nooit aan het derde en vierde kenmerk. Beleidsevaluatie is uiteraard belangrijk voor ieder lijnministerie omdat het door het parlement wordt beoordeeld op de effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid. Ministers hebben uit dien hoofde ook zelf een belang bij beleidsevaluatie ("bad policy is bad politics"). Echter, naarmate een minister langer in functie is, kan kritische beleidsevaluatie ook een negatief licht werpen op het beleid waarvoor zij/hij verantwoordelijk is. Het is daarom van belang dat ook beleidsevaluatie onder regie van de lijnministeries onderworpen is aan regels voor toepassing (bijvoorbeeld "impact analysis" op reguleringslasten of het milieu, kosten-batenanalyse voor infrastructuur projecten), kwaliteit (externe, onafhankelijke onderzoekers) en openbaarheid. Regels voor beleidsevaluatie, ook indien deze worden opgesteld door het Ministerie van Financien, maken beleidsevaluatie echter nog niet tot "spending review". Daarvoor is essentieel dat de procedure onder leiding staat van een centraal ministerie en dat de procedure verbonden is met het begrotingsproces.

De Nederlandse heroverwegingsprocedure voldoet aan de kenmerken van "spending review". De procedure is structureel en in feite de langstbestaande procedure van alle

negen landen (afgezien van de verwatering die in de laatste jaren voorafgaande aan de herleving in 2009 is opgetreden).

3 Overzicht van uitgaven-heroverweging in OESO landen

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de belangrijkste kenmerken van procedures van uitgaven-heroverweging in andere OESO-landen. De meeste aandacht wordt besteed aan de vier landen, naast Nederland, die structurele procedures kennen. Voor deze landen zal achtereenvolgens worden ingegaan op de ontstaansgeschiedenis van de procedure, de institutionele vormgeving, de onderwerpselectie en de besluitvorming over de resultaten.

3.1 "Expenditure Review" in Australië

Ontstaansgeschiedenis

De huidige procedure van uitgaven-heroverweging in Australië heeft verscheidene voorlopers gekend. Tot 2007 kende Australië een groot aantal uitgaven programma's met horizon- clausules. Die programma's vervielen automatisch na het verstrijken van de expiratietermijn. Een heroverwegingsonderzoek was dan noodzakelijk om het programma te continueren. Zoals in verschillende andere landen die met horizonbepalingen werkten, leidde dit tot plichtmatige exercities die niet gericht waren op het realiseren van concrete besparingen, maar op verlenging van de programma's. Nadat de verkiezingen van oktober 2007 een Labour-regering in het zadel brachten, werd een ad hoc ronde van "spending reviews" georganiseerd. Deze onderzoeken waren in het bijzonder gericht op uitgavenprogramma's die waren geïnitieerd of uitgebreid onder de voorgaande conservatieve regering, met het doel om middelen vrij te maken voor initiatieven van de nieuwe regering. De onderwerpen werden geselecteerd door de Expenditure Review Committee uit het kabinet. Deze procedure ad hoc is nog niet afgerond¹. Inmiddels is in 2008 door de huidige regering een nieuwe procedure opgezet die bedoeld is als meer structureel.

Institutionele vormgeving

Een "Expenditure Review Committee (ERC)" uit het kabinet waarin de centrale ministeries vertegenwoordigd zijn ("Prime Minister's Office", "Treasury", "Finance"), coördineert de procedure. Alle onderzoeken zijn gericht op besparingen (geen plusvarianten), maar er zijn geen taakstellende besparingsvarianten. Voor ieder onderwerp wordt een stuurgroep gevormd waarin de centrale ministeries en de betrokken lijnministeries zijn vertegenwoordigd. Iedere stuurgroep wordt ondersteund door een werkgroep van lagere ambtenaren van de betrokken ministeries. Voor kleinere onderwerpen is er alleen een werkgroep van het Ministerie van Financiën en het lijnministerie die rechtstreeks rapporteert aan de ERC. Binnen Financiën is een "Expenditure Review Taskforce" gevormd die de inbreng van Financiën in de stuurgroepen en werkgroepen coördineert en meestal het secretariaat van de stuurgroepen op zich neemt. De task-force had een staf van 18 personen gedurende 2008 en 2009; deze is nu teruggebracht tot ongeveer 5 personen.

¹ Een bekend rapport uit deze exercitie is het "Gershon review" van een commissie onder leiding van de onafhankelijke expert Sir Peter Gershon over Informatie Technologie projecten.

Onderwerpselectie

De ERC selecteert de onderwerpen die worden onderworpen aan heroverweging. Ieder centraal ministerie kan voorstellen indienen. In 2008 and 2009 zijn 68 onderwerpen onderzocht, waarvan 4 horizontaal (betreffen uitgaven van meer ministeries en 64 verticaal (betreffen uitgaven van een enkel ministerie).

Besluitvorming

Het kabinet beslist over de aangedragen besparingsopties in het kader van het begrotingsproces. De rapporten van de stuurgroepen en de werkgroepen worden niet gepubliceerd. De besluitvorming heeft primair betrekking op het meerjarig uitgavenkader en werkt vervolgens door in de begrotingen van opeenvolgende jaren². Het meerjarig uitgavenkader wordt in Australië jaarlijks bijgesteld en heeft het karakter van geaggregeerde meerjarenramingen van bestaand beleid (niet normatief zoals in Nederland).

3.2 "Strategic Reviews" in Canada*Ontstaansgeschiedenis*

Canada heeft sinds het begin van de jaren negentig verschillende vormen van uitgavenheroverweging gekend, steeds gekoppeld aan besparingsexercities ad hoc. De laatste twee vonden plaats in 2003 and 2006. In december 2003 werd aan een nieuwe "Expenditure Review Committee (ERC)" de opdracht gegeven om alle uitgaven aan een fundamentele heroverweging te onderwerpen en om daarover in de herfst van 2004 te rapporteren ten behoeve van de begrotingsvoorbereiding 2005. De commissie bestond uit verschillende ministers waaronder de eerste minister, de minister van Financiën (verantwoordelijk voor de begroting) en de "Treasury Board President" (de minister van het "Treasury Board Secretariat" waarin het toezicht op de uitgaven en de bedrijfsvoering zijn ondergebracht). Alle lijnministers werd gevraagd om besparingsopties te identificeren die zouden leiden tot 5 procent besparingen op de meerjarenramingen bij ongewijzigd beleid. Een stuurgroep van vice-ministers kreeg tot taak om hieruit een pakket voorstellen samen te stellen ter beoordeling door de ERC. Op voorstel van de ERC besloot het kabinet tot een pakket van 11 miljard dollar besparingen over 5 jaar die werden verwerkt in de begroting van 2005. Dit bedrag bestond uit 10 miljard dollar efficiëntieverbeteringen en 1 miljard programmabeperkingen. In 2006 vond een soortgelijke, maar meer beperkte exercitie plaats, gericht op het inventariseren van 1 miljard dollar besparingen over de periode 2006-2007. De exercitie werd opgedragen aan de "Treasury Board President" en leidde tot besluitvorming in de begroting 2007. In de herfst van 2007 werd een nieuwe structurele procedure van "Strategic Review" aangekondigd in het kader van een integrale hervorming van het financiële management. Het doel was dat alle overheidsprogramma's periodiek zouden worden onderworpen aan "systematic and comprehensive assessment".

² In Australië worden tijdens de jaarlijkse begrotingsvoorbereiding in beginsel geen besluiten genomen over besparingen in toekomstige begrotingen. Besparingen in eerstvolgende begroting werken uiteraard wel door in de meerjarenramingen.

Institutionele vormgeving

In het proces van "strategic review" worden alle overheidsprogramma's elke vier jaar onderworpen aan fundamenteel onderzoek. Daarbij wordt getoetst of het programma in overeenstemming is met de kabinetsprioriteiten en of zij "value for money" opleveren (dit heeft zowel betrekking op efficiëntie als op effectiviteit in relatie tot de beleidsdoelstellingen). De reviews worden uitgevoerd door de lijnministeries en verzelfstandigde diensten (vergelijkbaar met de Nederlands Zelfstandig Bestuursorganen, ZBO's). De "strategic reviews" hebben twee doelstellingen: (1) "management excellence" ("effective management of the government's resources to achieve results and drive excellence in programme performance and services to Canadians") en (2) "Fiscal credibility" ("ensuring that overall spending growth is controlled"). Alle ministeries en diensten moeten 100 procent van hun uitgaven (inclusief operationele uitgaven ten behoeve dienstverlening door overheidsinstellingen) in de periodieke heroverweging betrekken en aangeven waar beleidsaanpassingen de resultaten en de relevantie van de programma's zouden kunnen verbeteren. Ook moeten zij besparingsopties inventariseren op basis van de kabinetsprioriteiten ("lowest priorities"), en effectiviteit ("lowest performing programmes") ten bedrage van tenminste 5 procent van de programma-uitgaven. Plusvarianten zijn echter niet verboden ("organisations may recommend re-investment proposals, which support the achievement of cabinet priorities"). Alle onderzoeken worden uitgevoerd op basis van een standaard taakopdracht. In de ronde van 2008 werden specifieke taakopdrachten toegevoegd aan de standaard taakopdracht. Het Treasury Board Secretariat coördineert het proces and keurt de specifieke taakopdrachten, voorgesteld door de ministeries en diensten, goed. Het "Treasury Board Secretariat" adviseert de ministeries en diensten bij de uitvoering van de onderzoeken. De ministeries en diensten moeten een stuurgroep instellen alsmede een "review team" voor ieder onderzoek. De ministeries en diensten moeten een externe deskundige aanstellen om over ieder onderzoek te adviseren.

Onderwerpselectie

Alle ministeries en verzelfstandigde overheidsdiensten moeten eenmaal per vier jaar een "strategic review" uitvoeren. In de twee ronden die tot dusver werden uitgevoerd, was "readiness to undertake strategic review" een selectiecriteria. In de eerste twee ronden werden 38 onderzoeken uitgevoerd overwegend verticaal. In de laatste ronde was er één groot horizontaal onderwerp dat betrekking had op zes ministeries en diensten die verantwoordelijk zijn voor het personeelsbeleid van de federale overheid.

Besluitvorming

Het "Treasury Board Secretariat" verzamelt de rapporten van alle onderzoeken en stelt voorstellen op voor reallocatie die worden verwerkt in de jaarlijkse bijstelling van het uitgavenkader en doorwerken in de begrotingen van opeenvolgende jaren³. De minister van Financiën rapporteert jaarlijks in de begrotingsdocumenten over de besluitvorming

³ Canada kent anders dan Australië wel een normatief uitgavenkader. Evenals in Australië wordt het kader van jaar tot jaar aan het begin van de begrotingsvoorbereiding bijgesteld en gedurende de begrotingsvoorbereiding gehandhaafd.

op basis van de "strategic reviews", maar de rapporten van de afzonderlijke onderzoeken worden niet gepubliceerd.

3.3 Uitgaven-heroverweging in Denemarken

Ontstaansgeschiedenis

De recessie van de jaren zeventig leidde in Denemarken tot het oplopen van het financieringstekort. Het Ministerie van Financiën was destijds niet in staat om de benodigde besparingen tot stand te brengen. Dit leidde tot een langdurig besparingsbeleid in de jaren tachtig vergelijkbaar met wat in die periode in Nederland plaats vond. Het Ministerie van Financiën versterkte in die periode zijn capaciteit om het beleid van de lijnministeries te beoordelen door de opbouw van een uitgavendivisie vergelijkbaar met de Nederlandse Inspectie der Rijksfinanciën (die voor die tijd in Denemarken uit slechts enkele ambtenaren bestond). De minister van Financiën heeft in Denemarken echter een zeer sterke positie in het kabinet. Hij/zij is voorzitter van de machtige Economische Commissie van het kabinet. Die commissie bestaat uit alle ministers die verantwoordelijk zijn voor het sociaaleconomisch-financiële beleid in ruime zin. Een tweede machtige kabinetscommissie, onder voorzitterschap van de minister-president, bestaat uit alle ministers die verantwoordelijk zijn voor het buitenlands en veiligheidsbeleid. Vrijwel alle kabinetbeslissingen worden in feite door deze twee commissies genomen. Bijeenkomsten van het volle kabinet zijn in hoofdzaak een formele aangelegenheid waarin de besluiten van de twee kabinetscommissies worden bekrachtigd. De procedure van uitgaven-heroverweging is in Denemarken nooit formeel geregeld, maar in de praktijk gegroeid. Het aantal onderzoeken dat jaarlijks plaats vindt is geleidelijk gegroeid en belooft nu 20 à 30 per jaar.

Institutionele vormgeving

Er is geen uniforme institutionele vormgeving in Denemarken. Sommige grotere onderzoeken worden uitgevoerd door interdepartementale werkgroepen waarin de betrokken lijnministeries deelnemen en veelal ook externe deskundigen. Het voorzitterschap kan worden vervuld door een lijnministerie, het Ministerie van Financiën of een extern gezaghebbende persoon. Het secretariaat wordt vervuld door het Ministerie van Financiën. Kleinere onderzoeken worden uitgevoerd door een team van uitsluitend het Ministerie van Financiën. Op basis van bepalingen van de Budget Code (vergelijkbaar met de Nederlandse Comptabiliteitswet), zijn de lijnministeries verplicht informatie te verstrekken aan deze heroverwegingsteams. De onderzoeken worden in relatief korte tijd uitgevoerd, namelijk in de periode vanaf de onderwerpselectie in februari tot en met mei. Dit stelt de lijnministers in staat om de resultaten te verwerken in de ontwerpbegrotingen die in juni bij Financiën moeten worden ingediend. Lijnministers worden in de gelegenheid gesteld hun opvattingen over de resultaten van de rapporten kenbaar te maken aan de Economische Commissie van het kabinet.

Onderwerpselectie

De minister van Financiën legt ieder jaar in februari een lijst van voorgestelde onderzoeken voor aan de Economische Commissie. Hij/zij laat zich hierbij leiden door de budgettaire problematiek die zich openbaart bij de jaarlijkse vaststelling van het

uitgavenkader (het uitgavenkader wordt in Denemarken, anders dan in Nederland jaarlijks bijgesteld). Belangrijke criteria zijn de dreiging van overschrijdingen, de omvang van niet gebruikte middelen in het voorgaande budgetjaar, de toename van de uitgaven op open-einde-regelingen. Alvorens over de selectie te beslissen raadpleegt het Ministerie van Financiën de betrokken lijnministeries. De minister van Financiën bepaalt na overleg met de lijnminister de taakopdracht voor elk onderzoek, desgewenst inclusief taakstellende besparingsvarianten. Voor onderzoeken waarin het lijnministerie in een werkgroep moet participeren is goedkeuring van de lijnminister vereist. In de praktijk leggen de ministers zich echter neer bij het selectievoorstel van de minister van Financiën. In tegenstelling tot de Nederlandse situatie geeft dit nauwelijks aanleiding tot discussie, noch in de Economische Commissie, noch in het kabinet. Dit wordt in Denemarken toegeschreven aan de sterke positie van de minister van Financiën en aan de duidelijke bepalingen in de Budget Code betreffende de plicht van lijnministeries om alle benodigde informatie te verstrekken aan het Ministerie van Financiën.

Besluitvorming

De lijnminister beslist over het gebruik van de beleidsopties die in de rapporten van interdepartementale werkgroepen en heroverwegingsteams worden geïnventariseerd en verwerkt deze in de ontwerpbegroting die in juni bij het Ministerie van Financiën moet worden ingediend. Alle ontwerpbegrotingen worden besproken in de Economische Commissie van het kabinet. Indien de minister van Financiën een afwijkend oordeel heeft over het gebruik van de beleidsopties, en in het bijzonder van de besparingsopties, kan hij in de Economische Commissie voorstellen de ontwerpbegroting te wijzigen. Indien dit gevolgd wordt door de Economische Commissie en het kabinet, moet de lijnminister de wijzigingen aanbrengen in de definitieve begroting die na de zomer bij Financiën moet worden ingediend.

Er is geen uniforme gedragswijze voor openbaarmaking van de rapporten: sommige worden openbaar gemaakt en gepubliceerd op het internet, andere niet. Openbaarmaking vindt plaats nadat het kabinet heeft beslist over het gebruik van de beleidsopties.

3.4 (Brede) heroverwegingen in Nederland

Ontstaansgeschiedenis

De Nederlandse heroverwegingsprocedure is ontstaan in 1981 in de nadagen van het onfortuinlijke tweede kabinet Van Agt. Het financieringstekort⁴ op kasbasis stond toen op 8 procent van het nationaal inkomen⁵ vooral ten gevolge van "Dutch disease"⁶ en onvoldoende budgetdiscipline in het kabinet den Uyl (1973-1977) en het eerste kabinet Van Agt (1977-1981) waarin minister van Financiën Andriessen om die reden was afgetreden. Alom bestond het besef dat een volgend kabinet ingrijpend zou moeten bezuinigen en dat een onconventionele procedure nodig was om dat te bereiken. De

⁴ Voor de heroverwegingsprocedure zie van Nispen tot Pannerden 1988, Ruppert 1991.

⁵ Hetgeen zich laat terugrekenen tot een EMU saldo 6 procent van het bruto binnenlands product (de EMU bestond nog niet in 1981).

⁶ Gebruik van gasopbrengsten voor overheidsconsumptie in combinatie met slechte exportprestaties ten gevolge van sterke gulden, veroorzaakt door gasexport.

procedure heeft in de eerste twee ronden 70 rapporten opgeleverd. In de daaropvolgende jaren tot 2003 werden jaarlijks 5 à 10 rapporten opgeleverd. In de jaren na 2006 is de procedure enigszins verwaterd en daalde het aantal rapporten onder de 5. In 2009 is de heroverwegingsprocedure herleefd met een ronde van 20 rapporten, die in totaal 80 procent van de rijksuitgaven beliepen (de AOW was de belangrijkste uitgave die niet in deze ronde is betrokken). De zorgelijke budgettaire situatie, met een oplopend financieringstekort tengevolge van de economische crisis, was evenals in 1981 de belangrijkste reden die deze megaronde verklaart.

Institutionele vormgeving

Kenmerken van de heroverwegingsprocedure waren vanaf het begin:

- Rapporten over afzonderlijke beleidsterreinen op te stellen door ambtelijke werkgroepen van ambtenaren. De rapporten kijken zowel terug (evaluatie) als vooruit (beleidsopties). Beleidsopties kunnen ten dele worden gebaseerd op mogelijkheden voor meer efficiëntie zoals blijkend uit evaluatie, maar ook op verlaging van bestaande voorzieningenniveaus.
- Werkgroepen bestaan uit ambtenaren van verschillende ministeries, waaronder in ieder geval de eerstverantwoordelijke ministeries voor het te onderzoeken beleidsterrein, het Ministerie van Financiën en het Ministerie van Algemene Zaken. Er bestaat geen vetorecht op ingebrachte opties. Externe deskundigen kunnen worden uitgenodigd om zitting te nemen in de werkgroep of informatie te verschaffen. Financiën voert het secretariaat van alle werkgroepen.
- Alle beleidsopties moeten tot besparing leiden (geen plusvarianten). In ieder rapport moet in ieder geval een 20 procent besparingsoptie worden uitgewerkt.
- Supervisie wordt gevoerd door een commissie van hoge ambtenaren van de Ministeries van Algemene Zaken, Financiën, Economische Zaken en het Ministerie van de Vice Minister-President.

Gedurende de gehele periode van 1981 tot 2006 hebben kleine, maar geen principiële, procedurele wijzigingen plaatsgevonden. Twee van de belangrijkste waren de afschaffing van 20 procent variant in 1992 (onder handhaving van het verbod op plusvarianten) en de invoering van de regel dat het voorzitterschap van de werkgroepen moest worden bekleed door iemand die geen verantwoordelijkheid mocht dragen voor het onderzochte beleidsterrein, bijvoorbeeld een ambtenaar van een ander ministerie of een extern gezaghebbend persoon in 1994. In 1996 is de naam van de procedure gewijzigd in die van "interdepartementaal beleidsonderzoek", maar de spelregels bleven hetzelfde. In 2009 is de 20 procent variant weer ingevoerd. Opvallend is dat bij die gelegenheid ook de oude naamgeving in ere is hersteld: "(brede) heroverweging".

Onderwerpselectie

De onderwerpen zijn altijd geselecteerd door het kabinet op voorstel van de minister van Financiën. Dit was in elke ronde, zonder enige uitzondering, een moeizame aangelegenheid. De minister van Financiën heeft altijd grote inspanningen moeten leveren om voldoende onderwerpen geselecteerd te krijgen. Daarbij moesten soms concessies worden gedaan op budgettair terrein in ruil voor acceptatie van een onderzoek. Achtereenvolgende ministers van Financiën hebben deze inspanningen opgebracht omdat zij de procedure waardevol genoeg vonden om deze offers te brengen.

In de afgelopen jaren (tot 2009) was dit echter niet meer het geval en dit leidde rechtstreeks tot vermindering van het aantal onderzoeken beneden een kritische grens. Er was altijd een mengeling van rapporten van verticale en horizontale onderwerpen (in totaal 44 horizontale rapporten uit een totaal van 243 opgeleverd van het begin in 1981 tot 2006). In sommige jaren waren alle rapporten aan een bepaald thema gewijd, zoals subsidies, financiële vernieuwing en bedrijfsvoering.

Besluitvorming

Besluitvorming over de rapporten heeft in Nederland altijd op twee wijzen plaatsgevonden. Enerzijds hebben het kabinet en de Tweede Kamer het altijd noodzakelijk gevonden om een officieel regeringsstandpunt over ieder rapport op te stellen. Deze regeringsstandpunten hadden echter vooral betrekking op de beleidsopties zonder belangrijke budgettaire gevolgen, dan wel, zoals in de eerste twee rondes het geval is, zij werden pas gepubliceerd nadat in het kader van het begrotingsproces al was besloten over de besparingsopties. Anderzijds heeft de minister van Financiën zich altijd vrij gevoeld om besparingsopties in te brengen in het begrotingsproces, ongeacht of er al een regeringsstandpunt was vastgesteld. Incidenteel hebben lijnministers ook besparingsopties gebruikt om ombuigingstaakstellingen in te vullen, ongeacht of er al een regeringsstandpunt over een rapport was gepubliceerd. Pogingen van lijnministers om in een regeringsstandpunt besparingsopties af te wijzen, die door de minister van Financiën nog waardevol werden geacht, werden door de minister van Financiën altijd tegengehouden⁷. De procedure was in het algemeen effectief in termen van besparingen. De 70 rapporten van de eerste ronde leidden tot besparingen van ca. 7 miljard in regeringsprogramma van het eerste kabinet Lubbers (1983-1987). In de periode van 1984 tot 1997 de rapporten leidden tot besparing van ca. 9 miljard⁸. De besparingsopties beschreven in de rapporten bedroegen een veelvoud van de gerealiseerde besparingen, gemiddeld 25 procent van de besparingsopties is werkelijk gebruikt⁹.

3.5 Spending review in het United Kingdom

Ontstaansgeschiedenis

De spending review procedure in het UK is in 1998 ontstaan als onderdeel van een meer omvattende hervorming van de regels van financieel management. Bij die gelegenheid werden meerjarige, gefixeerde uitgavenkaders voor een periode van drie jaar geïntroduceerd¹⁰. Het idee was dat het kader voor een periode van twee jaar gefixeerd zou blijven en in het derde jaar herzien zou kunnen worden. In de praktijk werd twee maal afgezien van herziening van het kader in het derde jaar. Nieuwe kaders werden na 1998 vastgesteld in 2000, 2002, 2004 en 2007. Begin 2009 werd het nog lopende kader van 2007 doorbroken om een uitgavenstimulans tot stand te brengen ter bestrijding van de financiële crisis. De kaders ("Departmental Expenditure Limits", DEL) hadden

⁷ In de jaren negentig, heeft de minister van Financiën ook gedurende een aantal jaren in de Miljoenennota lijsten van nog bruikbare besparingsopties uit voorgaande jaren opgenomen.

⁸ Na 1997 is de administratie van de besparingen op basis van heroverwegingsrapporten niet meer bijgehouden.

⁹ Gebaseerd op de resultaten over de periode 1981-1991.

¹⁰ Voor "spending review" in het UK, zie OESO, 2010.

betrekking op de discretionaire uitgaven, die niet door openeindregelingen worden bepaald. Dit betreft in het UK ongeveer 60 procent van de uitgaven (de overige 40 procent wordt aangeduid als "Anually Managed Expenditure, AME en heeft vooral betrekking op sociale zekerheid en rente op overheidsschuld). De "spending reviews" werden exclusief gericht op de tweejarige of driejarige herziening van het uitgavenkader. Het doel van de "spending reviews" was vanaf 1998: "to reallocate money to key priorities; change policies so that money is well spent; ensure that departments work better together to improve services; and weed out unnecessary and wasteful spending".

Institutionele vormgeving

De "spending reviews" worden voorbereid door rapporten over verticale of horizontale onderwerpen. De rapporten kunnen worden opgesteld door het Ministerie van Financiën (de "Treasury") of door ambtelijke of onafhankelijke werkgroepen waarvan de taakopdracht wordt vastgesteld door het Ministerie van Financiën. Daarnaast kunnen ook lijnministeries het initiatief nemen om "Value for Money" rapporten te laten opstellen door ambtelijke of onafhankelijke werkgroepen. Het ministerie participeert ook in ambtelijke werkgroepen die door lijnministers worden ingesteld. Bij de voorbereiding van het "spending review" 2007 gold een taakstellende besparing van 3 procent per jaar over de periode 2008-2011 alsmede een taakstellende besparing van 5 procent op alle administratieve uitgaven¹¹. Om deze besparingen te realiseren, werd voor vele werkgroepen een taakstellende besparingsvariant voorgeschreven. Om de lijnministeries te stimuleren om zelf met besparingsvoorstellen te komen, worden de ministeries in de gelegenheid gesteld zelf met voorstellen te komen voor hun ijklijnen voor het nieuwe uitgavenkader. Vooraf worden strikte eisen gesteld aan hun voorstellen. Deze moeten uitgaan van het plafond van het voorlaatste, of in geval van een driejarig kader, van het laatste jaar van het voorgaande kader. Het lijnministerie dient aandacht te besteden aan dreigingen, nieuwe prioriteiten, en de ruimte voor besparingen uit hoofde van verhoogde efficiëntie of verschuiving van prioriteiten. De voorstellen moeten worden gemotiveerd met doelen voor "outputs" en "outcomes" en moeten de gevolgen aangeven van de besparingsopties van horizontale "spending reviews", voor de beleidsterreinen van het ministerie. De "spending review" procedure is niet wettelijk geregeld, maar berust op spelregels die door het kabinet zijn vastgesteld op voorstel van de minister van Financiën.

Onderwerpselectie

De onderwerpselectie geschiedt zowel door het Ministerie van Financiën als door de lijnministers. Het Ministerie van Financiën kan zowel verticale onderwerpen selecteren op het terrein van een enkel lijnministerie als horizontale onderwerpen. Het lijnministerie kan alleen onderwerpen op het eigen beleidsterrein selecteren. Het kabinet komt niet te pas aan de onderwerpselectie. Wel mag worden aangenomen dat de minister van Financiën over bepaalde grote onderwerpen vooraf overleg pleegt met de Eerste Minister.

¹¹ Apparaatskosten (kosten van materieel en personeel) die niet op dienstverlening aan burgers en bedrijven betrekking hebben.

Besluitvorming

De besluitvorming over het nieuwe uitgavenkader vindt plaats in bilateraal overleg tussen de minister van Financiën en de "Chief Secretary of the Treasury" (de onderminister voor de begroting) enerzijds en de afzonderlijke lijnministers anderzijds. Beide zijden worden daarbij geadviseerd door hun ambtelijke staf. In beginsel is het mogelijk dat bij verschil van mening een beroep wordt gedaan op de Eerste Minister, maar dit komt zelden voor of speelt zich af in de informele sfeer. Het nieuwe uitgavenkader wordt door het kabinet vastgesteld, maar in het kabinet is nauwelijks meer sprake van discussie. Rapporten die worden uitgevoerd door interdepartementale of externe werkgroepen worden openbaar gemaakt.

3.6 Spending review in landen die procedures ad hoc gebruiken

In Nieuw Zeeland en Zweden zijn in het verleden procedures ad hoc voor uitgavenheroverweging. In Finland wordt momenteel een procedure ad hoc gebruikt en in Spanje is een plan opgesteld voor een procedure ad hoc.

Finland

In Finland geldt sinds 2003 een productiviteitsprogramma voor de collectief gefinancierde sector. Dit programma is ingesteld door het vorige kabinet en is verlengd door het huidige kabinet. De huidige doelstelling is dat dit programma in 2011 moet hebben geleid tot een vermindering van het overheids personeel met 9.645 fte's en in 2015 tot additionele vermindering met 4.800 fte's. Deze taakstellingen zijn verwerkt in meerjarige uitgavenkaders die van jaar tot jaar worden bijgesteld in het licht van de geboekte vooruitgang en nieuwe prioriteiten. Op initiatief van het Ministerie van Financiën worden door het kabinet ambtelijke werkgroepen gevormd die bezuinigingsopties moeten uitwerken. De resultaten van deze werkgroepen worden gebruikt om de uitgavenkaders van jaar op jaar bij te stellen en om ombuigingen waartoe reeds besloten is in te vullen. De medewerking van lijnministers wordt mogelijk gemaakt doordat het kabinet zich verbonden heeft aan het productiviteitsprogramma en de doelstellingen op lange termijn.

Nieuw Zeeland

In Nieuw Zeeland is in 2006 door het kabinet een "expenditure review" procedure opgezet die aanvankelijk als permanent was bedoeld. De onderzoeken werden uitgevoerd door de lijnministeries. Voor ieder onderzoek werd een stuurgroep gevormd, die bestond uit hoge ambtenaren van het lijnministerie, het Ministerie van Financiën ("Treasury") en externe deskundigen. De stuurgroepen stelden de taakopdracht vast en hielden toezicht op de uitvoering van het onderzoek. De onderwerpselectie werd aanvankelijk opgedragen aan een speciale kabinetscommissie, maar die taak werd na korte tijd overgedragen aan de bestaande kabinetscommissie voor overheidsuitgaven en bestuur ("Cabinet Committee on Government Expenditure and Administration") die een belangrijke rol vervult in the begrotingsproces. Onderwerpen konden worden voorgedragen door het Ministerie van Financiën en de "State Services Commission" (een apart ministerie voor de Civil Service). Er werden onder deze procedure zeven onderzoeken uitgevoerd, waarvan 5 verticaal en 2 horizontaal, waarover in 2006 werd gerapporteerd. Na de eerste ronde is

de procedure stopgezet. De resultaten van de eerste ronde werden gebruikt bij de begrotingsvoorbereiding 2007.

Zweden

Zweden heeft in de periode 1994-1998 een enorm besparingsprogramma uitgevoerd, waarbij de administratieve uitgaven met 11 procent zijn verlaagd. Om dit mogelijk te maken vond een aanzienlijke uitdunning van de regels voor bedrijfsvoering plaats, die managers van lijnministeries en agentschappen in staat moest stellen om de taakstellingen te realiseren. In Zweden werkt slechts 4 procent van de ambtenaren van de centrale overheid in de kernministeries, de rest in de agentschappen. Dit proces werd ondersteund door ambtelijke werkgroepen, soms aangevuld met externe deskundigen die verticale en horizontale onderzoeken uitvoerden gericht op besparingen. De werkgroepen werden ad hoc door het kabinet benoemd, en bestonden uit ambtenaren van het lijnministerie, de agentschappen en het Ministerie van Financiën. Werkgroepen voor uitgaven-heroverweging worden nog steeds gebruikt maar minder frequent. Het initiatief voor onderzoeken gaat meestal uit van het Ministerie van Financiën, maar de onderwerpselectie wordt sterk door politieke onderhandelingen bepaald. Zweden kent veel politiek benoemde functionarissen, soms twintig per departement. De taakopdrachten worden vastgesteld door het kabinet. Zweden werkt evenals Nederland met gefixeerde meerjarige uitgavenkaders. De onderwerpen zijn hoofdzakelijk horizontaal. De resultaten worden zowel gebruikt bij de actualisering van de uitgavenkaders (de kaders zijn gefixeerd, maar voortschrijdend, ieder jaar worden de ijklijnen met een jaar verlengd) als om overschrijdingen te compenseren of ruimte te maken voor nieuwe prioriteiten.

Spanje

Spanje heeft kortgeleden een procedure van uitgaven-heroverweging in het leven geroepen om omvangrijke besparingen te kunnen realiseren. Spanje kampt momenteel met een sterk oplopend financieringstekort. Het uitgavenkader voor de jaren 2011-2013 voorziet besparingen van 3 procent over de totale uitgaven. De onderwerpen zijn geselecteerd door het kabinet maar dekken in totaal vrijwel alle overheidsuitgaven. De onderwerpen zijn verticaal en de onderzoeken worden uitgevoerd door de lijnministeries. De rapporten moeten opties bevatten om invulling te geven aan de besparingen voorzien in het uitgavenkader 2011-2013. Het toezicht op de uitvoering van de onderzoeken berust bij het Ministerie van Financiën.

4 Vergelijking en succesfactoren

Uit het overzicht van de vorige paragraaf blijkt dat er aanzienlijke verschillen zijn tussen de procedures die in gebruik zijn in de OESO-landen waarover informatie is verzameld. Er zijn echter ook vele overeenkomsten. De belangrijkste verschillen en overeenkomsten tussen de landen die structurele procedures kennen, met inbegrip van Nederland, zijn in tabel 1 samengevat.

Tabel 1. Verschillen en overeenkomsten in procedures van uitgaven-heroverweging

Institutionele vormgeving	Landen
<i>Onderzoeken uitgevoerd door</i>	
Interdepartementale werkgroep	Australië, Nederland
Interdepartementale werkgroep of Financiën-team	Denemarken, UK
Lijnministerie of verzelfstandigde dienst	Canada
<i>Verplichte besparingsvariant</i>	
Altijd	Canada, Nederland
Soms	Denemarken, UK
Nooit	Australië
<i>Plusvarianten</i>	
Niet toegelaten	Australië, Denemarken, Nederland
Toegelaten	Canada, UK
<i>Toezicht door</i>	
Speciale kabinetscommissie uitgaven-heroverweging	Australië
Interdepartementale ambtelijke commissie	Nederland
Ministerie van Financiën of centraal ministerie	Canada, Denemarken, UK
<i>Secretariaat werkgroepen en teams bij</i>	
Ministerie van Financiën	Australië, Denemarken, Nederland, UK
Lijnministerie of verzelfstandigde dienst	Canada
<i>Onderwerpselectie door</i>	
Kabinet of kabinetscommissie	Australië, Denemarken, Nederland
Ministerie van Financiën	UK
Periodieke heroverweging	Canada
<i>Kabinetsbesluitvorming op voorstel van</i>	
Lijnminister	Denemarken
Minister van Financiën of centraal ministerie	Australië, Canada
Lijnminister of Minister van Financiën	Nederland

Om meer zicht te krijgen op succesfactoren is het nodig, een duidelijk beeld te hebben van de belangrijkste doelstelling die alle procedures gemeenschappelijk hebben. Uit de informatie die de betrokken landen aan het OESO-Secretariaat hebben verstrekt, vooral wat betreft de ontstaansgeschiedenis van de procedures, kan worden afgeleid dat deze gemeenschappelijke doelstelling bestaat in het beschikbaar maken van politiek realistische besparingsopties. Alle landen benadrukken dat daarbij eerst gekeken moet worden naar besparingen door verbetering van de efficiëntie of beperking van ineffectief beleid, maar vervolgens ook naar verlaging van het voorzieningenniveau, vooral wat betreft programma's die door het zittende kabinet als minder prioritair worden gezien. Kennelijk voorziet het reguliere begrotingsproces niet in het beschikbaar komen van dergelijke besparingsopties.

De reden voor het tekortschieten van het reguliere begrotingsproces op dit punt is dat lijnministers een groot belang hebben bij het opstellen van politiek realistische voorstellen voor uitgavenverhoging maar niet bij het opstellen van voorstellen van uitgavenverlaging die aan die eis voldoen. Aangezien voorstellen voor uitgavenverhoging van verschillende ministeries met elkaar concurreren in het begrotingsproces wordt de kans op positieve besluitvorming naast de kwaliteit van de voorstellen, sterk bepaald

door politieke factoren. Voorstellen voor nieuwe uitgaven zullen allereerst aan hoge eisen moeten voldoen wat betreft efficiëntie en effectiviteit van het beleid, maar vervolgens ook moeten aansluiten bij de prioriteiten van het zittende kabinet. Voor voorstellen voor uitgavenverlaging geldt hetzelfde, maar met omgekeerd effect. Naarmate de voorstellen beter aansluiten bij geconstateerde gebreken in efficiëntie en effectiviteit in bestaand beleid en de besparingen meer terecht komen bij lage kabinetsprioriteiten is de kans op acceptatie groter, *maar daardoor de prikkel om zulke voorstellen in te dienen geringer voor de lijnminister*. In het algemeen geeft een lijnminister er immers de voorkeur aan financiële middelen voor zijn ministerie te behouden, zelfs als die worden uitgegeven aan inefficiënte, ineffectieve of minder prioritaire programma's. Dat betekent niet dat de lijnminister niet geïnteresseerd is in verbetering van het beleid ("bad policy is bad politics") maar hij/zij geeft er de voorkeur aan om reallocatie binnen het eigen ministerie zelf ter hand te nemen, wat niet mogelijk is als de middelen bij Financiën moeten worden ingeleverd. Dit mechanisme leidt tot een fundamentele asymmetrie van het begrotingsproces. Procedures van uitgaven-heroverweging corrigeren deze asymmetrie door de voorbereiding van besparingsopties te onttrekken aan de regie van lijn ministeries.

In het licht van de asymmetrie van het reguliere begrotingsproces zou men kunnen veronderstellen dat het succes van een procedure van uitgaven-heroverweging rechtstreeks bepaald wordt door de mate waarin het beter lukt om het lijn ministeriebuiten de voorbereiding van besparingsopties te houden. Dit is echter te simpel. Het ontwikkelen van technisch goede besparingsopties vereist immers de medewerking van het lijnministerie. Het Ministerie van Financiën of andere centrale ministeries beschikken niet over de deskundigheid om zonder medewerking van het lijnministerie goede beleidsopties te ontwikkelen. Een goede procedure van uitgaven-heroverweging zal dus moeten voldoen aan de eis dat maximaal gebruik kan worden gemaakt van de informatie en deskundigheid van het lijnministerie, zonder dat dit ministerie de regie voert over de inhoud van inhoud van het op te stellen rapport. Ervan uitgaande dat het gemeenschappelijk doel van procedures van uitgaven-heroverweging het beschikbaar komen van politiek realistische besparingsopties is, zou het succes van procedures in verschillende landen in principe moeten worden afgemeten aan de mate waarin ontwikkelde besparingsopties worden gerealiseerd. Een dergelijk onderzoek is voor zover mij bekend nooit uitgevoerd, en kon ook niet worden uitgevoerd in het kader van de voorbereiding van deze bijdrage. Men zou misschien kunnen menen dat bij wijze van eerste benadering gewerkt zou kunnen worden met een globale indicator in de vorm van een ratio van besparingsopties ten opzichte van gerealiseerde besparingen, maar dit zou tot misleidende resultaten leiden. Ten eerste wordt de omvang van ontwikkelde besparingsopties sterk bepaald door het al dan niet van toepassing zijn van een verplichte besparingsvariant en de omvang van het voorgeschreven besparingspercentage van deze variant. Ten tweede wordt de omvang van de gerealiseerde besparingen bepaald door de institutionele context van het begrotingsproces. In sommige landen worden de rapporten van de uitgaven-heroverweging vooral of onder meer gebruikt om een gefixeerd meerjarig uitgavenkader vast te stellen (Nederland, UK), in andere landen om een meerjarig uitgavenkader van jaar op jaar bij te stellen of om de begroting van het komend jaar op te stellen (Australië, Canada, Denemarken). In de eerstgenoemde landen kunnen de uiteindelijk in

de begroting gerealiseerde besparingen afwijken van de veronderstelde besparingen bij de vaststelling van het uitgavenkader. Omgekeerd is het ook mogelijk dat besparingen die niet zijn opgenomen in het uitgavenkader later toch worden gerealiseerd bij wijze van compensatie van overschrijdingen of nieuwe beleidinitiatieven of om interdepartementale reallocatie mogelijk te maken¹². In de laatstgenoemde landen kunnen meerjarige besparingen in volgende jaren worden beperkt of afgeblazen. In beide gevallen is dus minutieus onderzoek van opeenvolgende begrotingen nodig om de uiteindelijk gerealiseerde besparingen te achterhalen.

Gelet op deze problemen bij het meten van uiteindelijk succes, ligt het in de rede om een meer kwalitatieve benadering te volgen bij het identificeren van succesfactoren. Hieronder wordt voor elke van de kenmerken van procedures van uitgavenheroverweging opgenomen in tabel 1 gewezen op mogelijke effecten die kunnen bijdragen tot succes.

Uitvoering van de onderzoeken

De beste garantie dat politiek realistische besparingsopties tot stand komen is gelegen in het werken met interdepartementale werkgroepen of Financiën-teams. Als de rapporten worden opgesteld door het lijnministerie, zoals in Canada het geval is, bestaat het risico dat goede varianten (efficiëntieverbetering, besparingen op ineffektieve of minder prioritaire programma's) buiten het rapport worden gehouden. Financiën-teams kunnen alleen goed werken indien de informatieplicht van het vakdepartement goed geregeld is (niet alleen volgens de wet, maar ook in de praktijk), en indien het Ministerie van Financiën over een sterke uitgavenafdeling beschikt die goed inzicht heeft in de programma's van de lijnministeries en over voldoende analytische capaciteit beschikt, zoals in Denemarken en het UK het geval is.

Verplichte besparingsvariant

Het voorschrijven van een verplichte besparingsvariant is van groot belang voor het bevorderen van "fundamenteel denken". Canada en Nederland scoren op dit punt het best. De Canadese 5 procentvariant is bescheiden vergeleken met de Nederlandse 20 procentvariant. De Nederlandse procedure lijkt de beste garanties voor succes te bieden.

Plusvarianten

De mogelijkheid om plusvarianten te ontwikkelen kan slechts gezien worden als een politieke concessie om medewerking van lijnministeries te verkrijgen. Voor dat doel kan het wellicht nodig zijn, maar deze mogelijkheid heeft geen relatie met het doel van de uitgavenheroverweging. Goede plusvarianten komen in het reguliere begrotingsproces vanzelf tot stand. Medewerking van lijnministeries kan beter worden bevorderd door deze op te nemen in interdepartementale werkgroepen. Australië, Denemarken en Nederland scoren op dit punt het best.

¹² Nederland en het UK werken met een meerjarig gefixeerd uitgavenkader, maar dit sluit tussentijdse interdepartementale reallocatie niet uit.

Toezicht

Het is de vraag of een speciale kabinetscommissie voor uitgaven-heroverweging zoals in Australië bestaat op de lange duur goed zal functioneren. Besluitvorming in een kabinetscommissie wordt meer door politieke overwegingen bepaald dan die in een ambtelijke commissie. Het risico bestaat dat het non-interventie beginsel dat ministeriële commissies in het algemeen kenmerkt, op den duur de besluitvorming verlamt, vooral indien in perioden van economische voorspoed, de acute bezuinigingsnoodzaak afneemt of wegvalt. Uit een oogpunt van structurele verankering van het proces in slechte, maar ook in goede tijden, lijkt het beter het toezicht bij een ambtelijke commissie te beleggen die meer let op de handhaving van de spelregels vanuit een technische optiek. Toezicht vanuit het Ministerie van Financiën of een centraal ministerie kan ook werken indien dit ministerie sterk genoeg is om de naleving van de spelregels af te dwingen. Canada, Denemarken, Nederland en het UK scoren op dit punt het best.

Secretariaat

Uit een oogpunt van handhaving van de spelregels, en om te vermijden dat het vakdepartement de inhoud van het rapport gaat bepalen, lijkt het belangrijk dat het secretariaat van alle werkgroepen bij het Ministerie van Financiën wordt belegd. Australië, Denemarken, Nederland en het UK scoren op dit punt het best.

Onderwerpselectie

Het is essentieel dat het lijnministerie geen onderwerpen kan blokkeren en dat het Ministerie van Financiën of een centraal ministerie de belangrijkste zeggenschap heeft over de onderwerpselectie. Het Ministerie van Financiën moet daartoe wel genoeg zeggenschap hebben. Dit is het geval in het UK en ook in Denemarken. Formeel besluit in Denemarken de Economische Commissie van het kabinet over de onderwerpselectie, maar in feite wordt zonder veel discussie het voorstel van Financiën gevolgd. Denemarken en het UK scoren op dit punt het best. In Canada is in beginsel geen onderwerpselectie nodig omdat alle programma's eens per vier jaar aan de orde moeten komen. De procedure bestaat echter pas twee jaar en de toekomst zal moeten leren of deze spelregel zal worden nageleefd. In Australië en Nederland is de onderwerpselectie afhankelijk van kabinetsbesluitvorming, wat lijnministeries de mogelijkheid geeft om onderwerpen te blokkeren. In Nederland is dit altijd een groot probleem geweest en in feite het zwakste punt van de procedure. Op dit punt scoren Denemarken en het UK het best, terwijl afgewacht moet worden of de periodieke heroverweging volgens het Canadese model gaat werken.

Kabinetsbesluitvorming

Het is van belang dat het Ministerie van Financiën of een centraal ministerie de regie voert over de implementatie van de voorstellen. Dit gebeurt vanzelf als de voorstellen vooral worden gebruikt om het uitgavenkader vast te stellen zoals in Australië, Canada, Nederland en het UK het geval is, aangezien dit een verantwoordelijkheid is van de minister van Financiën (Australië, Canada, UK) of van de onderhandelaars over het kabinetsprogramma waarbij het Ministerie van Financiën doorgaans een belangrijke inbreng heeft op het punt van het financieel beleid (Nederland). In Denemarken zijn de rapporten pas klaar als de besluitvorming over de jaarlijkse bijstelling van het kader al is

afgerond en moet het Ministerie van Financiën afwachten of de lijnministeries de voorstellen zullen gebruiken. De vaststelling van het kader loopt als het ware vooruit op verwachte opbrengsten en de onderzoeken dienen meer als invulling van taakstellingen waartoe al besloten is dan als bron van nieuwe besparingen. Dit moet worden gezien als een zwak punt van de Deense procedure.

5 Conclusies

Wat kan Nederland in het licht van het voorgaande van het buitenland leren? De conclusie moet zijn: niet veel. De Nederlandse heroverwegingsprocedure bestaat langer dan enige vergelijkbare buitenlandse procedure, heeft kinderziekten overwonnen, was tot enkele jaren geleden het best geïnstitutionaliseerd en was effectief in termen van gerealiseerde besparingen.

Wanneer de verschillende aspecten worden langsgelopen waarop in de vorige paragraaf de procedures vergeleken zijn, dan is er geen aanleiding om verandering te brengen in uitvoering van de onderzoeken door ambtelijke werkgroepen, aangevuld met externe deskundigen, onder leiding van gezaghebbende personen die geen verantwoordelijk dragen voor het beleid dat wordt onderzocht. Het is in de Nederlandse politieke context niet goed denkbaar dat onderzoeken worden uitgevoerd door Financiën-teams zonder deelname van het vakdepartement, zelfs indien de informatieplicht beter geregeld zou worden dan thans het geval is¹³. Ook het verbod van plusvarianten en het toezicht door een commissie van hoge ambtenaren zijn goede kenmerken van de Nederlandse procedure. De verplichte 20 procent besparingsvariant is een voordeel omdat deze aanzet tot fundamenteel denken. Men kan zich echter afvragen of deze variant acceptabel zal blijven indien de bezuinigingsnoodzaak minder manifest is. In 1991 bleek dit niet het geval. Wellicht kan voor de toekomst een iets minder draconische variant, die toch tot fundamenteel denken aanzet ook goed functioneren; bijvoorbeeld 10 procent besparingsvariant.

Wat betreft de besluitvorming, is de Nederlandse situatie enigszins ambivalent. De procedure is jaarlijks, maar de besluitvorming over het uitgavenkader vindt slechts éénmaal per vier jaar plaats. In het verleden bleven de onderzoeken om deze ronde soms jaren liggen voordat ze werden gebruikt. Vanuit deze optiek, en ook om de onderwerpselectie te vergemakkelijken is er veel voor te zeggen te procedure slechts eenmaal per vier jaar te gebruiken, namelijk voorafgaande aan de kabinetsformatie (en ook als een kabinet gevallen is en een nieuw kader moet worden vastgesteld voordat de vierjaarsperiode is verstreken).

Het zwakste punt van de Nederlandse procedure is de onderwerpselectie. Dit hangt ten dele samen met het coalitiekarakter van de Nederlandse kabinetten. Er zijn echter wel verbeteringen mogelijk. De procedure kan beter wettelijk worden verankerd. Momenteel berust de procedure op een kabinetsbesluit, zonder wettelijke status. Het verdient de aanbeveling de procedure tenminste te regelen in een officiële ministeriële verordening van de minister van Financiën en daartoe een basis te scheppen in de Comptabiliteitswet.

¹³ Het is uiteraard nuttig dat Financiën-teams onderzoeken uitvoeren en analyses opstellen ter ondersteuning van het werk van de Inspectie der Rijksfinanciën, zoals ook thans het geval is, maar deze rapporten kunnen in de Nederlandse politieke context niet openbaar gemaakt worden zonder medewerking van het lijnministerie.

Ook verdient het aanbeveling de informatieplicht van de lijnministeries beter te regelen dan thans het geval is. In de Comptabiliteitswet zou een bepaling kunnen worden opgenomen, waarin expliciet wordt geregeld dat de lijnministeries verplicht zijn informatie aan het Ministerie van Financiën te leveren die nodig is bij de voorbereiding van beleidshervormingen, naast de algemene informatieplicht die reeds thans bestaat.

Dirk-Jan Kraan

* De auteur is senior economist bij de OESO.

Literatuur

- Nispen tot Pannerden, E.K.M van (1988), *De Heroverweging als schouwtoneel: elk speelt zijn rol en krijgt zijn deel*, Rotterdam, Risbo publicaties
- OESO (2010), *Public Administration after New Public Management*, Parijs, OESO
- Ruppert, C.J. (1991), *De Heroverweging*, in: C.A. de Kam, J. de Haan, Terugtrekkende overheid. Realiteit of Retoriek. Een evaluatie van de grote operaties, Schoonhoven, Academic Service.

Zonder prijs geen kwaliteit: de heroverwegingen bij mobiliteit en leefomgeving

C.C. Koopmans*

Samenvatting

De heroverwegingen Mobiliteit & Water en Leefomgeving & Natuur laten zien dat er veel mogelijkheden zijn om te bezuinigen. Daarmee kan tevens de welvaart worden vergroot omdat veel geplande projecten maatschappelijk onrendabel zijn, zoals de verlenging van de A15, hoogfrequent spoor en de compensatieprojecten voor de Zuiderzeelijn in het Noorden. Prijsbeleid is noodzakelijk om beleidsdoelen na te streven met minder investeringen en subsidies. Zo zal een congestieheffing de files verminderen; en een kilometerprijs voor vrachtwagens en hogere brandstofaccijnzen zijn goed voor de kwaliteit van de leefomgeving. Daarnaast kan flink worden bespaard door het hoofdrailnet en het openbaar vervoer in de grote steden aan te besteden. Publiek private samenwerking levert efficiencywinst op, maar verschuift de rijksuitgaven naar de toekomst en houdt daardoor het risico in dat besparingen worden uitgesteld.

Trefwoorden: heroverweging, rijksuitgaven, mobiliteit, leefomgeving

1 Inleiding

In 2009/2010 hebben twintig werkgroepen zich op verzoek van het kabinet gebogen over mogelijke besparingen op rijksuitgaven. Bij deze 'brede heroverwegingen' waren er volgens de opdracht geen taboes: alle mogelijkheden mochten op tafel komen. Elke werkgroep kreeg een deel van de totale overheidsuitgaven toegewezen, met de vraag om bij deze uitgaven mogelijke besparingen van 20% in 2015 te presenteren. Dit artikel beschrijft de resultaten van de Werkgroep Mobiliteit & Water (2010) en de Werkgroep Leefomgeving & Natuur (2010)¹.

Hieronder worden eerst de uitgaven op deze twee terreinen geschetst. Daarna wordt een samenvatting gegeven van de voorstellen van de twee werkgroepen. Daarbij wordt weinig aandacht besteed aan de wijze waarop de werkgroepen de maatregelen hebben gebundeld in besparingsvarianten. De auteur ziet de afzonderlijke maatregelen als een menu waaruit 'de politiek' eigen keuzes zal maken. Tot slot wordt gereflecteerd op de resultaten. Daarbij wordt onder meer getracht om uit de heroverwegingen lessen te trekken voor toekomstig nieuw beleid.

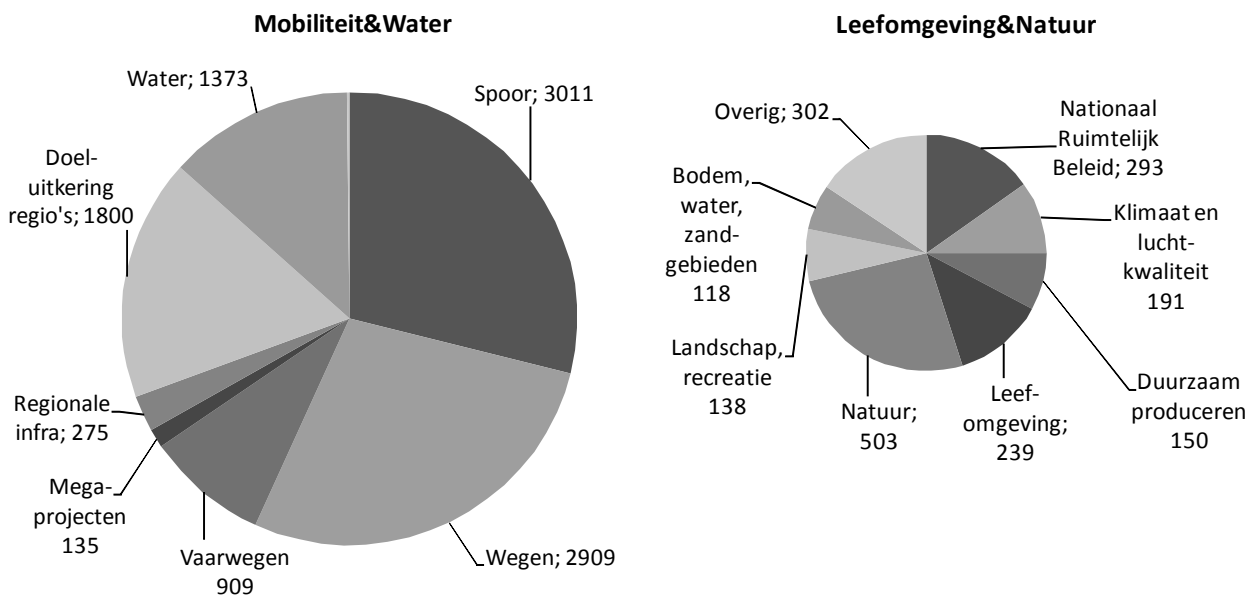
2 Uitgaven

Figuur 1 geeft aan hoe de rijksuitgaven op de twee terreinen zijn verdeeld. In totaal gaat het om € 12,4 miljard per jaar. Dit komt overeen met ongeveer 2% van het bruto binnenlands product en ongeveer 4½% van de totale rijksuitgaven. Het valt op dat de

¹ De auteur was lid van de heroverwegingswerkgroep Mobiliteit & Water. Delen van dit artikel zijn geschreven door passages uit de twee rapporten te citeren en te parafraseren. Het ambtelijk jargon van de werkgroepen is hier en daar vervangen door andere termen die hopelijk voor een breder publiek helder zijn.

uitgaven voor mobiliteit veel groter zijn dan voor water, leefomgeving en natuur. Spoor en wegen zijn de grootste uitgavenposten met elk een omvang van circa € 3 miljard per jaar. Aan de Brede Doeluitkering voor regionaal verkeer- en vervoersbeleid wordt € 1,8 miljard uitgegeven, ongeveer evenveel als aan Leefomgeving & Natuur als geheel: € 1,9 miljard. Binnen de uitgaven voor Leefomgeving & Natuur vormt natuuraanleg de grootste post met een omvang van € 0,5 miljard. Het gaat daarbij vooral om uitbreiding van de Ecologische Hoofdstructuur, een netwerk van aaneengesloten natuurgebieden. De rijksuitgaven voor Mobiliteit & Water betreffen vooral het Infrastructuurfonds, waaruit het grootste deel van de rijksinfrastructuur in Nederland wordt betaald. Daarbij gaat het niet alleen om nieuwe investeringen, maar ook om prijsbeleid en benutting, beheer en onderhoud, gebruik en bediening. In 2010 zijn de totale uitgaven circa € 8,6 miljard. 55 à 60% daarvan wordt besteed aan investeringen; de andere uitgaven betreffen beheer en onderhoud. Naast het Infrastructuurfonds is er de Brede Doeluitkering (BDU) voor regionaal en lokaal verkeer- en vervoersbeleid. Dit is een bijdrage aan 19 provincies en stadsregio's, die kan worden ingezet binnen het gehele domein van verkeer en vervoer. Circa 70% van het BDU geld wordt besteed aan de exploitatie van regionaal openbaar vervoer; de overige 30% wordt gebruikt voor wegen, fietspaden, verkeersveiligheid, busbanen e.d. Op de wijze waarop dit geld precies wordt besteed bestaat voor het overige weinig zicht.

Figuur 1. Veel geld naar mobiliteit^a



^a Verdeling rijksuitgaven Mobiliteit & Water en Leefomgeving & Natuur naar soort, miljoenen euro's in 2010

Bron: Koopmans op basis van Werkgroep Mobiliteit & Water (2010), Werkgroep Leefomgeving & Natuur (2010)

De doelstellingen voor verkeer en vervoer zijn vastgelegd in de *Nota Mobiliteit en de Mobiliteitsaanpak* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2005, 2008). Deze doelen betreffen onder meer de doorstroming op snelwegen, de kwaliteit van het openbaar vervoer, betrouwbare reistijden voor de binnenvaart en daling van het aantal verkeersslachtoffers. Het Nationaal Waterplan richt zich op veiligheid tegen overstromingen, een adequate zoetwatervoorziening en schoon water (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 2009). Bij leefomgeving en natuur gaat het vooral om klimaatverandering, gezondheidsrisico's, landschappen en biodiversiteit.

3 Besparingen

Tabel 1 laat de grootste besparingsmaatregelen zien die de werkgroepen hebben gepresenteerd. De meeste grote besparingen zijn te vinden bij de mobiliteit. Het achterwege laten van nieuwe investeringen in snelwegen, vooral wegverbredingen, levert in 2015 maximaal bijna een miljard euro per jaar op. Bij spoorwegen kunnen honderden miljoenen worden bespaard door het netwerk niet uit te breiden of door geen onrendabele projecten zoals hoogfrequent spoor te realiseren. Het afstoten van decentrale spoorlijnen en het aanbesteden van het hoofdrailnet kunnen eveneens leiden tot flinke besparingen (en tot extra reizigers, zie Van Ooststroom en Savelberg, 2008). Een andere optie is het achterwege laten van de compensatie voor het Noorden voor het niet doorgaan van de Zuiderzeelijn². Daarnaast zijn er verschillende mogelijkheden om te besparen op de BDU, zoals aanbesteden van het openbaar vervoer in de grote steden en tariefdifferentiatie tussen spits en dal. Met doelmatig waterbeheer kan volgens de werkgroep vanaf 2021 € 300 miljoen per jaar worden bespaard. De werkgroep geeft geen besparingen aan op de onderhoudsbudgetten, omdat daar sprake lijkt te zijn van tekorten. Wel wordt aanbevolen om bij aanlegbeslissingen structureel rekening te houden met de consequenties voor beheer en onderhoud.

De grootste 'besparingen' bij de werkgroep Leefomgeving & Natuur zijn geen beperkingen van uitgaven, maar verhogingen van inkomsten. Zo levert invoering van een kilometerprijs voor vrachtwagens volgens de werkgroep een opbrengst van € 1,6 miljard per jaar op³. Verhoging van LPG-accijns leidt tot extra inkomsten van € 100 miljoen per jaar. Een verhoging van de accijns op 'rode diesel' kent een opbrengst van € 236 miljoen. Financiering van het Afvalfonds door het bedrijfsleven in plaats van het rijk geeft een besparing van ruim € 100 miljoen. Opvallend is dat op natuuraanleg geen besparing wordt gepresenteerd. De werkgroep stelt voor de om de budgetten voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) tot 2018 te bevriezen en in deze periode een nieuwe strategie voor de EHS te ontwikkelen.

² Aan deze compensatie wordt in totaal € 1,8 miljard besteed.

³ Het is onduidelijk waarom dit afwijkt van de werkgroep Mobiliteit & Water (€ 475 miljoen in 2015).

Tabel 1. De grootste besparingsmaatregelen per werkgroep

Mobiliteit & Water	Besparing	Leefomgeving & Natuur	Besparing
Maatregelen > € 150 miljoen	mln €, 2015	Maatregelen > € 20 miljoen	mln €, 2015
<i>Wegen</i>		<i>Wegen</i>	
Geen verbetering snelwegen	978	Kilometerprijs voor vrachtwagens ^a	1600
Kilometerprijs voor vrachtwagens ^a	475	Accijnsverhoging 'rode diesel' ^a	236
Nu niet invoeren kilometerprijs	305	Accijnsverhoging LPG ^a	100
Beperken doelstellingen snelwegen	254		
Geen onrendabele wegenprojecten	196	<i>Afval</i>	
		Bedrijfsleven financiert Afvalfonds	115
<i>Spoorwegen</i>		<i>Bodem</i>	
Geen uitbreiding spoornetwerk	423	Gebruiker betaalt bij bodemsanering	68
Geen hoogfrequent spoorvervoer	339		
Geen onrendabele spoorprojecten	305	<i>Gebiedsgericht beleid</i>	
Afstoten decentrale spoorlijnen	230	Geen subsidie voor (zand)gebieden	35
Aanbesteden hoofdralnet	160	Recentralisatie budget landelijk gebied	33
		Samenhangend beleid groene gebieden	31
<i>Vaarwegen</i>		Gebiedsconcessies natuurgebieden	25
Geen verbetering vaarwegen	294		
<i>Regionaal</i>			
20% minder voor regionale mobiliteit	207		
Geen compensatie Zuiderzeelijn	179		
<i>Water</i>			
Doelmatig waterbeheer	300 ^b		
Totaal van deze maatregelen	3890 ^c	Totaal van deze maatregelen	2243
Besparing 20% komt overeen met	1730	Besparing 20% komt overeen met	387

^a Dit is geen beperking van uitgaven maar een verhoging van inkomsten.

^b Vanaf 2021; in 2015 is deze besparing nul

^c Niet meegeteld: "Beperken doelstellingen snelwegen" en "Geen onrendabele wegenprojecten" wegens overlap met "Geen verbetering snelwegen"; "Geen onrendabele spoorprojecten" wegens overlap met "Geen uitbreiding spoornetwerk".

Bron: Koopmans op basis van Werkgroep Mobiliteit & Water en Werkgroep Leefomgeving & Natuur.

4 Prijsbeleid

De werkgroep Mobiliteit & Water benadrukt het belang van het verbinden van een prijs aan het gebruik van infrastructuur. Prijsbeleid remt en verschuift niet alleen de mobiliteitsvraag, maar het genereert ook inkomsten. Bovendien kan het de noodzaak van nieuwe aanleg verminderen, waardoor nog extra besparingen optreden. Een consequentie van prijsbeleid is wel dat er verdelingseffecten optreden, waarbij sommige groepen gebruikers meer betalen en andere minder. Daardoor is draagvlak voor

prijsbeleid niet vanzelfsprekend. Indien echter wordt afgezien van prijsbeleid, zullen besparingen alleen gehaald kunnen worden door het laten vervallen van nog meer voorgenomen projecten. De bereikbaarheidsdoelstellingen zullen dan nog verder verlaagd moeten worden.

De huidige plannen voor prijsbeleid op de weg worden door de werkgroep risicovol genoemd, omdat daarvoor een systeem nodig is waarbij alle voertuigkilometers geregistreerd en gefactureerd worden. Het betreft een uitzonderlijk groot ICT-project op basis van een satelliettechniek die niet eerder op deze schaal is toegepast. Daarom suggereert de werkgroep om de kilometerprijs te vervangen door een congestieheffing die alleen op specifieke plaatsen en tijden geldt. Daarnaast kan een kilometerprijs voor vrachtwagens worden ingevoerd. Ook presenteert de werkgroep een verhoging van de gebruikersvergoeding die spoorvervoerders betalen voor infrastructuur, met een prijsverhoging van treinkaartjes in de orde van grootte van 10% als gevolg. Een hogere prijs beperkt ook hier de vraag en daarmee de noodzaak tot capaciteitsuitbreiding. De OV-chipkaart maakt verschillende tarieven per tijdstip mogelijk. Daarnaast kan gedacht worden aan prijsdifferentiatie voor abonneementhouders en studenten met een OV-kaart. Ook de werkgroep Leefomgeving & Natuur pleit voor het internaliseren van externe effecten en toepassen van het profijtbeginsel. Net als de werkgroep Mobiliteit & Water stelt de werkgroep Leefomgeving & Natuur een kilometerprijs voor vrachtwagens voor. Daarnaast noemt de werkgroep afschaffing van de lagere accijns voor LPG en 'rode diesel' (dieselolie voor landbouwwerktuigen, kranen etc.). Ook stelt de werkgroep voor om een (hogere) prijs te rekenen voor milieuvergunningen, afvalbeschikkingen en advisering door de Commissie voor de milieueffectrapportage.

5 Maatschappelijke kosten-batenanalyse

De werkgroep Mobiliteit & Water signaleert dat een deel van de projecten die in uitvoering zijn niet beschikt over een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). De werkgroep bepleit daar waar mogelijk en zinvol een MKBA van beleid op te stellen. Vanuit de MKBA-gedachte zullen in eerste instantie besparingen worden bereikt door die projecten te laten vervallen die waarschijnlijk een negatieve bijdrage leveren aan de welvaart. Een voorbeeld is het Programma Hoogfrequent Spoor. Op de weg geldt dit voor de verlenging van de A15 bij de Duitse grens en voor de N50. Prijsbeleid verbetert de doorstroming op de A28/A1 knooppunt Hoevelaken dusdanig dat dit project vanuit welvaartsoogpunt niet langer nodig is en zou kunnen vervallen. Ook kan gedacht worden aan het laten vervallen van niet rendabele onderdelen van projecten, bijvoorbeeld de overkluizing bij Amstelveen in het project A1/A6/A9. Naar de mate waarin dan nog aanvullende besparingen nodig zijn, kan gekeken worden naar projecten die niet of minder bijdragen aan één of meermobiliteitsdoelstellingen en/of minder kosteneffectief zijn.

Bij de werkgroep Leefomgeving & Natuur krijgt MKBA veel minder nadruk. De kern is daar subsidiariteit: de rijksinzet moet zich beperken tot die doelen waarvan de baten nationaal of internationaal genoten worden en niet in een specifieke regio of stad. Andere aspecten die meewegen zijn de welvaartstheoretische legitimatie voor overheidshandelen (marktfalen, externe effecten, collectief goed, kosten lager dan maatschappelijke baten), de effecten op de financiën van andere bestuurslagen, in- en uitvoeringskosten en handavingskosten, effecten op beleidsdoelen, effecten op de economie, effecten op de

lastendruk en de realiseerbaarheid. Hoe deze verscheidenheid aan criteria is gewogen, is overigens niet volledig duidelijk.

6 Effecten van de besparingsopties

De werkgroep Mobiliteit & Water geeft een *expert judgement* over de effecten van de verschillende besparingsopties. Tabel 2 geeft de resultaten weer. De belangrijkste kolom is "Totaal welvaart", omdat deze een integraal beeld geeft van het totaal van de deelaspecten in de andere kolommen⁴. Het blijkt dat er twee opties zijn die goed zijn voor de welvaart en verder geen nadelen hebben: een kilometerprijs voor vrachtwagens en het aanbesteden van het hoofdrailnet. Veel opties hebben beperkte nadelen voor de snelheid van het verkeer, maar zijn goed voor de welvaart, zoals onrendabele wegenprojecten schrappen, geen of minder investeringen in het spoor en het afstoten van decentrale spoorlijnen. De effecten van minder geld voor regionale mobiliteit (Brede Doeluitkering) zijn voor een deel onduidelijk omdat niet bekend is welke uitgaven van regio's hierdoor zouden dalen. Het achterwege laten van compensatieprojecten voor de Zuiderzeelijn, ten slotte, is minder gunstig voor de bereikbaarheid in het Noorden – al zijn de bereikbaarheidsproblemen daar niet zeer groot – maar goed voor de welvaart. De werkgroep stelt dat het juridisch niet mogelijk lijkt om op de afspraken met het Noorden terug te komen, hoewel het compensatiepakket maatschappelijk zeer onrendabel is. Het verdient volgens de werkgroep aanbeveling om na te gaan of besparen toch mogelijk is.

De werkgroep Leefomgeving & Natuur heeft de effecten van de besparingsopties laten inschatten door het Planbureau voor de Leefomgeving en het Centraal Planbureau (werkgroeprapport, bijlage 9). Bij de grote besparingen in tabel 1 blijkt dat de kilometerprijs voor vrachtwagens (net als bij Mobiliteit & Water) en accijnsverhogingen voor LPG en 'rode diesel' geen zichtbare nadelen hebben. De financiering van het Afvalfonds door het bedrijfsleven wordt beoordeeld als minder gunstig voor de economie. Dat geldt ook voor de optie dat de gebruiker gaat betalen voor bodemsanering; dit zou bovendien minder gunstig zijn voor de ruimtelijke kwaliteit.

4 Hierbij is uitgegaan van een brede definitie van welvaart die ook milieu, ruimte en veiligheid omvat.

Tabel 2. Effecten van de grootste besparingen bij Mobiliteit & Water

	Totaal welvaart	Snelheid	Snelheid andere vervoerswijzen	Internationaal vestigingsklimaat	Lastendruk	Koopkracht	Veiligheid	Ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid
<i>Wegen</i>								
Geen verbetering snelwegen	-	-	0/-	-	0	0	0	+
Kilometerprijs voor vrachtwagens	+/0	0	0	0	0	0	0	+/0
Nu niet invoeren kilometerprijs	?	-	0	0	+	?	0/-	-
Beperken doelstellingen wegen	-	-	0	-/0	0	0	0	+/0
Geen onrendabele wegenprojecten	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0
<i>Spoorwegen</i>								
Geen uitbreiding spoornetwerk	+	0/-	0	0	0	0	0	0
Geen hoogfrequent spoorvervoer	+	0/-	0	0	0	0	0	0
Geen onrendabele spoorprojecten	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0
Afstoten decentrale spoorlijnen	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0
Aanbesteden hoofdrailnet	+	0	0	0	0	0	0	0
<i>Vaarwegen</i>								
Geen verbetering vaarwegen	0	0/-	0	0	0	0	0	0
<i>Regionaal</i>								
20% minder voor regionale mobiliteit	+/?	-	0	0	0	0	-	0
Geen compensatie Zuiderzeelijn	+	0/-	0	0	0	0	0	+/0

Bron: Werkgroep Mobiliteit & Water (2010); effecten "Geen compensatie Zuiderzeelijn" ingeschat door Koopmans.

7 Publiek private samenwerking

Het realiseren van projecten door publiek private samenwerking (PPS) kan volgens de werkgroep Mobiliteit & Water meerwaarde opleveren. PPS vergemakkelijkt de integratie van ontwerp, bouw, onderhoud en eventueel exploitatie, waardoor er geoptimaliseerd wordt over de hele levenscyclus van een project. Dit betekent dat:

- bij aanleg al rekening gehouden wordt met de onderhoudskosten;
- risico's beter bij partijen neergelegd worden die deze het beste kunnen beheersen. Soms is dat de overheid zelf, maar vaak ook private partijen;
- private partijen verantwoordelijk worden voor een groot en geïntegreerd project;

- door de integratie van activiteiten en de overdracht van verantwoordelijkheden daarvoor, zijn zij beter dan de overheid in staat om een dergelijk project tot een goed einde te brengen.

Ervaring met eerdere PPS-projecten leert dat een efficiencywinst van 10% haalbaar is. Om te profiteren van de voordelen van PPS kan overwogen worden de toegestane uitgaven aan beschikbaarheidsvergoedingen te verhogen van 10% naar 20% van het Infrastructuurfonds. Hiermee kunnen besparingen worden gerealiseerd van € 50 miljoen per jaar. Hierbij moet volgens de werkgroep wel worden aangetekend dat PPS ook daadwerkelijk *value for money* moet bieden. Daarom moeten de toetsen van de meerwaarde van PPS voor specifieke projecten, de Public Private Comparator (PPC) en de Public Sector Comparator (PSC), een centrale rol blijven spelen in de besluitvorming. PPS leidt niet alleen tot efficiencywinst, maar ook tot verschuiving van uitgaven in de tijd. Bij PPS wordt de investering namelijk gefinancierd door de private uitvoerder. De overheid betaalt niet de investeringskosten tijdens de bouw, maar een beschikbaarheidsvergoeding over 20 tot 30 jaar. Om PPS-projecten beter vergelijkbaar te maken met reguliere projecten en een gelijk speelveld tussen beide te creëren, is er een begrotingsregel (artikel 39) die ervoor zorgt dat de begroting in geval van PPS tijdens de bouw verlaagd wordt met de vermeden investeringen en in de toekomst verhoogd met de jaarlijkse beschikbaarheidsvergoedingen (Begrotingsregels 2007-2011, Ministerie van Financiën (2007), paragraaf 3.4 en bijlage 8). Deze regel garandeert dat er op termijn ruimte op de begroting is voor betaling van de beschikbaarheidsvergoeding. Als deze begrotingsregel zou worden afgeschaft zou dat de mogelijkheid opleveren om op korte termijn meer projecten uit te voeren, maar zou op langere termijn minder ruimte op de begroting bestaan omdat deze al is belegd met beschikbaarheidsvergoedingen.

Over deze aanpassing van de begrotingsregels bestond onenigheid in de werkgroep. Een deel van de werkgroep acht het toelaatbaar om de ruimte die op korte termijn ontstaat in te zetten als tijdelijke besparing voor de heroverweging. Een ander deel acht dit niet passend binnen de opdracht van de werkgroep en dus niet toelaatbaar, aangezien het niet gaat om een daadwerkelijke bezuiniging. De besparingsopgave wordt immers naar de toekomst verschoven.

8 Reflectie

De werkgroep Mobiliteit & Water constateert *en passant* dat 40% van de geplande vaarwegen, minstens 60% van de spoorprojecten en 25% van de waterprojecten maatschappelijk onrendabel is. Deze cijfers komen uit een rapport waaruit ook blijkt dat bij wegen en havens een derde van de projecten negatief scoort (Rienstra, 2008). Dit roept de vraag op waarom de overheid zo hard trekt aan projecten die ons land armer maken. Mogelijke verklaringen zijn dominante deelbelangen, succesvolle lobby's, politici en ambtenaren die willen 'scoren', misvattingen over de merites van het openbaar vervoer (zie Bakker en Zwaneveld, 2008) en het feit dat de baten van infrastructuur beter zichtbaar zijn dan de kosten voor belastingbetalers. De auteur wil niet pleiten voor technocratische besluitvorming waarin kosten en baten het enige richtsnoer zijn, maar wel voor een betere balans tussen inhoud en politiek.

Het is opvallend dat de BDU-budgetten zo sterk zijn gedecentraliseerd, dat er zelfs geen verantwoordingsplicht bestaat ten aanzien van de besteding van dit geld. Het Rijk geeft geld, maar weet niet of het nuttig wordt besteed. Dit in contrast met de verplichting die bij rijksprojecten bestaat om kosten-batenanalyses uit te voeren. Dit contrast kan worden verminderd zonder de decentralisatiegedachte los te laten, door proceseisen aan de BDU te verbinden. De vervoersregio beslist dan nog steeds over de besteding, maar is wel verplicht om getoetste MKBA's openbaar te maken. Dit geeft niet alleen het rijk meer zicht op de mate waarin de budgetten zinvol worden besteed. Het kan ook het publieke debat over regionale bestedingen voor verkeer en vervoer voeden met inhoudelijke informatie.

Dat een deel van de Werkgroep Mobiliteit & Water voorstander was van het veranderen van begrotingsregels bij het toepassen van Publiek Private Samenwerking (PPS), was voor de auteur van dit artikel een surrealistische ervaring. Naar zijn mening staat het oprekken van de financiële ruimte op korte termijn ten koste van de lange termijn, haaks op het doel van heroverwegingen om juist voor de lange termijn meer financiële mogelijkheden te creëren door de uitgaven te beperken. Het argument dat aanpassing van de begrotingsregels 'meer lucht geeft' op de korte termijn zou men ook kunnen gebruiken om de heroverwegingen volledig achterwege te laten; dat geeft immers 'nog meer lucht' op korte termijn. Aanpassing van regels om minder te hoeven bezuinigen zonder dat dit goed zichtbaar wordt, is een truc die doet denken aan de manier waarop Griekenland zijn overheidsuitgaven jarenlang verkeerd heeft voorgesteld. Hopelijk zullen de heroverwegingen Griekse toestanden in Nederland voorkomen in plaats van bevorderen.

De Zuiderzeelijn was een zeer onrendabel project. Vanuit dat oogpunt is het goed dat deze investering van € 3,6 tot 8,5 miljard (Ecorys, 2006, blz. v.) is afgeblazen. Het Noorden heeft echter een compensatiepakket gekregen met een omvang van € 1,8 miljard, waarvan de baten twijfelachtig zijn⁵. Dit lijkt een voorbeeld van de 'wet van behoud van ellende' in de politiek: als men eenmaal op een onverstandig pad zit, is het moeilijk om er weer volledig van af te komen. Het lijkt in een tijd van forse bezuinigingen redelijk om te verlangen dat de projecten in het compensatiepakket worden getoetst met een MKBA; en dat zij alleen bij hoge uitzondering doorgaan als ze niet rendabel zijn. Als het Noorden hiertoe niet bereid is en er bovendien dwingende juridische verplichtingen zouden bestaan om het compensatiepakket te handhaven, valt te overwegen om andere financiële stromen naar het Noorden te beperken.

9 Slot

Toen het economisch beter ging, werd gekozen voor ambitieuze doelen en extra uitgaven. Deze besluiten worden nu naar alle waarschijnlijkheid voor een deel teruggedraaid. Beleid dat aantrekkelijk was in goede tijden, doet nu extra pijn omdat het verdwijnt. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om in de toekomst te kiezen voor beleid dat robuust is tegen economische teruggang. Daarbij valt te denken aan meer prijsbeleid, minder dure projecten, andere subsidies en een benadering gebaseerd op bewezen succes. Bij prijsbeleid kan het gaan om hogere prijzen, maar ook om

5 Gebaseerd op betrokkenheid van de auteur bij expertsessies waarin alternatieven voor de Zuiderzeelijn werden beoordeeld.

tariefdifferentiatie bij gelijkblijvende gemiddelde prijzen. Andere subsidies houdt in dat subsidies niet worden verstrekt waar zij politiek aantrekkelijk zijn, maar waar zij effectief zijn. En bewezen succes betekent dat een verplichting wordt ingevoerd om beleid te evalueren na invoering. Met deze ingrediënten is beleid mogelijk dat ons door de volgende crisis helpt.

Een opvallend kenmerk van de heroverwegingen is het ontbreken van politieke sturing. In de ervaring van de auteur hebben bewindslieden bij ambtelijke commissies nogal eens de neiging om via hun ambtenaren blokkades op te werpen of via de media de publieke opinie te bespelen. Bij de heroverweging Mobiliteit & Water – en voor zover de auteur weet ook bij de andere heroverwegingen – is dat niet gebeurd. In hoeverre dat samenhangt met de val van het kabinet voordat de heroverwegingen voltooid waren, is niet duidelijk. Wel is duidelijk dat de heroverwegingen een niet politiek gekleurd overzicht hebben opgeleverd van mogelijkheden om te besparen op rijksuitgaven. En ook is duidelijk dat de politiek nu nadrukkelijk wel aan zet is.

Carl Koopmans

* Onderzoeksdirecteur bij SEO Economisch Onderzoek en hoogleraar Infrastructuur en Mobiliteit aan de Vrije Universiteit.

Literatuur

- Bakker, P. en P. Zwaneveld (2009), *Het belang van openbaar vervoer*, Centraal Planbureau en Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Ecorys (2006), *KBA Openbaar Vervoeralternatieven Zuiderzeelijn*. Onderzoek in het kader van de Structuurvisie.
- Ministerie van Financiën (2007), *Miljoenennota 2008*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2005), *Nota Mobiliteit*, Deel 3 Kabinetsstandpunt.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2008), *Mobiliteitsaanpak*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (2009), *Nationaal Waterplan*.
- Ooststroom, H. van en F. Savelberg (2008), *Decentraal Spoor Centraal*. Quickscan van de marktontwikkelingen in het personenvervoer op gedecentraliseerde spoorlijnen, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid.
- Rienstra, S. (2008), *De rol van kosten-batenanalyse in de besluitvorming*, Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid,.
- Wergroep Leefomgeving & Natuur (2010), *Ruimte voor leven*, Rapport 2, Brede heroverwegingen.
- Wergroep Mobiliteit & Water (2010), *Rapport 3, Brede heroverwegingen*.

Het is te doen

D. J. Wolfson*

Samenvatting

Doe niet te ingewikkeld over de heroverwegingen. Er zijn drie ernstige knelpunten die met voorrang moeten worden opgelost: de sanering van de woningmarkt, de aanpassing van het pensioenstelsel aan de snel stijgende levensverwachting, en het gebrek aan slagvaardigheid en responsiviteit van het openbaar bestuur. Een stevige aanpak van de eerste twee levert in acht jaar tijd al meer dan de helft van de beoogde 29 mld op. De rest kruimelen we wel bij elkaar, als we de professionaliteit van het bestuursapparaat beter weten te benutten. De ambtelijke werkgroepen Openbaar bestuur en Bedrijfsvoering beperken zich hier tot laag hangend fruit. Dit artikel spoort aan om wat hoger te reiken.

Trefwoorden: heroverweging, bestuurscultuur

1 Inleiding

Leve de crisis! Onder druk wordt alles vloeibaar, zelfs het overheidsbeleid. Misschien begrijpen burgers dat wel beter dan politici, want uit enquêtes blijkt substantiële steun voor zaken als het beperken van de hypotheekrenteaftrek en langer werken, waar politici al veel te lang omheen draaien. Volgens het heroverwegingsrapport *Wonen* kost alleen de renteaftrek al € 15 mld. per jaar, en het sociale huurbeleid nog eens € 10 mld. Dat is € 25 mld. in totaal, dicht bij de bezuinigingstaakstelling van € 29 mld. Stel dat we in de acht jaar na 2012 de toegang tot pensioenen naar 67 jaar brengen (goed voor minstens 5 mld., zie Bonenkamp en Ter Rele 2009) en zo'n veertig procent van de woonlasten opschonen, dan hebben we al meer dan de helft van de taakstelling gehaald. Daarbij 'verdienen' we ook nog wat, want aanpakken van de renteaftrek wordt op den duur ruimschoots gecompenseerd in lagere koopprijzen en minder scheefwonen verlicht de aanspraken op huursubsidie. Een groter arbeidsaanbod, ten slotte, matigt de lonen (SER 2010). Verder behoeft de zorg modernisering (RVZ 2010), en zijn er nog genoeg andere mogelijkheden om het land beter in te richten. Rekeningrijden, bijvoorbeeld.

Toch is de centrale vraag niet wat we allemaal kunnen bedenken, maar hoe we timing, beleid, uitvoering en verantwoording onderling zo afstemmen dat er ook iets *gebeurt*. Waarom heeft Balkenende IV in februari 2009, toen dat gat in de overheidsfinanciën viel, niet meteen een evenwichtig basispakket geformuleerd van wat hoe dan ook moet gebeuren? Ingrijpen in de AOW ligt zwaar bij de onderkant van de samenleving, rekeningrijden en verminderen van subsidies op wonen bij het midden en de bovenkant; een evenwichtige aanpak lag binnen handbereik. Waarom liepen de reactiesnelheden op de financiële en de budgettaire crisis zo ver uiteen? *Why waste a good crisis?* Waarom waren alle partijen – niet alleen de politieke, ook de andere, zoals de vakbeweging en natuurlijk weer die ANWB – zo met zichzelf bezig? De toon is te laat gezet. De opties waren al lang bekend; de *proof of the pudding* is in de besluitvorming, de uitvoering en

de rekenschap. Het is een geluk bij een ongeluk dat een nieuw kabinet een herkansing krijgt om de draad op te pakken die Balkenende IV was kwijtgeraakt.

In wat volgt, is mijn hypothese dat burgers daadkracht meer waarderen dan weglopen voor verantwoordelijkheid, maar daarbij vragen om een combinatie van *slagvaardigheid* en *responsiviteit*. Dat vereist een inhoudelijke bestuurlijke vernieuwing op zes straks nader te duiden aandachtsterreinen, uitmondend in een nieuw bestuursmodel. Laten we daarom eerst kijken wat de heroverwegingswerkgroepen 18 en 19 zeggen over het eigen functioneren van de overheid en hoe dat zich verhoudt tot hedendaagse visies op de rol van kenniswerkers (professionals) en burgerparticipatie in het openbaar bestuur.

2 Ombuigen in bestuur en bedrijfsvoering van de overheid

Het kabinet heeft zijn werkgroepen geen visie meegegeven op het bestuur van de toekomst; zij hadden domweg de opdracht te kijken hoe er 20 % bezuinigd kon worden. Werkgroep 18 (Openbaar bestuur) pleit – terecht – voor het versterken van horizontale samenwerking en voor een eenduidige toedeling van taken op een zo laag mogelijk niveau. Zij beperkt zich tot de aanbodzijde, en wil naar een schaalvergroting van het locale bestuur, zonder zich te wagen aan vragen over de uitvoering, effectiviteit en responsiviteit van haar oplossingen (Hoe organiseer je eenduidigheid bij een meerduidige problematiek? Waar blijft het burgersnabij bestuur?). Door die vraagtekens krijgen op zichzelf interessante observaties toch iets van schuiven met dekstoelen op het slagzij makende Schip van Staat. Zij biedt twee opties:

- Schaf de provincies af, creëer 25 tot 30 'regiogemeenten', en zie het rijk als het nieuwe middenbestuur tussen de Europese Unie en de regiogemeente waarin ook de waterschappen opgaan. Misschien een verdedigbaar idee voor de langere termijn, maar neem dan ook de politie- en openbaar vervoerregio's mee en bouw deelgemeentes om tot administratieve servicepunten.
- Of, als variant, behoud het Huis van Thorbecke, maar breng het aantal provincies terug tot 5 à 8 met een versterkte focus op het ruimtelijke domein, en beperk het aantal gemeentes tot 100-150.

Wat moet dat opleveren? Zo'n € 1,8 mld., resp. € 1,5 mld. structureel en ongeveer een kwart daarvan in 2015. Pikant is dat die besparingen vooral komen uit een drastische vermindering van het aantal politieke ambtsdragers en collega-ambtenaren *buiten* het Haagse. Verder zou een bezuiniging op het provinciefonds en het gemeentefonds in totaal € 2,7 mld. in 2015 en € 3,7 mld. structureel opleveren. Daar zit inderdaad wel wat ruimte.

Werkgroep 19 (Bedrijfsvoering) richt zich op de sturing en beheersing van processen *binnen* het rijk en de ZBO's. De meest ambitieuze variant omvat een bundeling in 27 uitvoerende en 14 toezichthoudende clusters, alweer onder zo'n eenduidige sturing die over de departementale kokers heen reikt (bijlage 4), en met een rijksbrede ondersteuning. Die centrale ondersteuning is een goed idee, al mis ik daar een analyse van de factoren die dat tegenhouden. Maar wat eenduidigheid van uitvoering en toezicht betekent, horen we ook hier niet: na overleg met andere ministers die het aangaat?; in overeenstemming met...?; bekijk het maar...? In de complexiteit van vandaag is de ministeriële verantwoordelijkheid zelden eenduidig. Dat ook bij toezicht politieke

coördinatie nodig is, heeft de vuurwerkcramp in Enschede wel geleerd, ja. Maar waarom inspecties op totaal verschillende terreinen, als ogen en oren van de ministeriële verantwoordelijkheid, beter (meer alert, professioneel en doeltreffend?) zouden functioneren in één beheerscluster (p. 56) is mij niet duidelijk. Verder wordt er – als alternatief? – nog wat gemijmerd over mogelijke departementale herindelingen. Met dat al zou € 1 mld. te halen zijn in 2015 en het dubbele structureel.

Voor de achterliggende analyse van de clustering verwijst de werkgroep op p. 29 naar de opdrachtgever-opdrachtnemer theorie, die de problematiek van de asymmetrische informatie benoemt als het centrale probleem van het hedendaagse openbaar bestuur (Stiglitz 2002: "different people know different things"). Anders gezegd: de professionele opdrachtnemer ('agent') is als regel beter bekend met een op te lossen probleem dan haar opdrachtgever ('principal'), van wie zij echter op haar beurt afhankelijk is voor haar legitimatie en financiële middelen (Breton 1995). In de hiërarchie komt die wederkerige afhankelijkheid tot uitdrukking in drie dubbelrollen: de (1) *politicus* is opdrachtnemer van de burger in diens rol als soevereine kiezer, en opdrachtgever aan de ambtelijke (2) *bestuurder* in diens rol als opdrachtnemer die, op zijn beurt, opdracht geeft aan de (3) *burger* als onderdaan die de cirkel rond maakt in het stemhokje. Naast die cirkel is er de streep van de horizontale wederzijdse betrokkenheid in netwerken, die zich laat analyseren in termen van intermediaire leveringen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. In een kennismaatschappij zal de analyse hoe dan ook moeten beginnen bij wat de professionele opdrachtnemer te bieden heeft. Die conclusie trekt de werkgroep echter niet; ze doet eigenlijk niets met het theoretische kader waarnaar ze verwijst.

3 De voorstellen getoetst aan een visie op eigentijds bestuur

Zonder een richtinggevende kabinetsvisie kunnen we de voorstellen alleen beoordelen aan de hand van inzichten uit de sociale wetenschappen. In die optiek verzet de wederkerigheid in het opdrachtgever-opdrachtnemermodel zich tegen de door werkgroep 19 op p. 35 bepleite volledige scheiding van beleid en uitvoering. Er is juist behoefte aan endogene terugkoppelingen die beleid, uitvoering en burger aan elkaar laat refereren, om greep te houden op de dynamiek van de samenleving. Anderzijds erkent de werkgroep op p.19 dat juist de onderlinge verbindingen aandacht verdienen, maar zij komt niet verder dan de suggestie de uitvoering dan maar op het hoogste niveau te laten aanschuiven. Zo werkt het niet; je moet juist een band leggen met de niveaus daaronder, want daar zit de specifieke informatie. Onderzoek wijst bovendien uit dat kenniswerkers behoefte hebben aan ruimte om te doen waarvoor ze zijn opgeleid en aan koestering van hun intrinsieke motivatie om het publieke belang te dienen (Le Grand 2003; Van Slyke 2007), terwijl burgers erkenning waarderen van hun inbreng als mondighe coproducent van beleid (Tops en Zoudiris 2001).

De werkelijkheid laat dan ook zien hoe regelgeving meer en meer wordt vervangen door interactieve sturing op basis van doelvoorschriften (TK 2003-2004; Pollitt *et al.* 2007), met ruimte voor een eigen inbreng van de relevante opdrachtnemer en een situationele respons in maatwerk. Die eigen inbreng is nodig om de informatieasymmetrie terug te dringen, zowel in verticale als in horizontale betrekkingen. Situationeel maatwerk – zo kenmerkend voor professioneel handelen – schept ruimte om binnen een normatieve

politieke regie rekening te houden met verschillen in kennen en kunnen (Krähmer 2006; Wolfson 2010b). Met de in de uitvoering opgedane kennis en informatie oefent de politiek haar primaat uit in de vaststelling van protocollen en mandaten om transactiekosten te beheersen in een optimaal doelbereik, met rekenschap achteraf op basis van de mantra pas-toe-of-leg-uit. De daarin toegestane beleidsruimte voor ambtenaren en het maatwerk voor burgers is op zijn beurt weer afhankelijk van een (tegen)prestatie in de vorm van een prudent gebruik van middelen en voorzieningen, zoals vastgelegd in situationele contracten.

Die situationele contracten zijn, zoals eerder genoemde werkgroep 18 wel bepleit, maar geen vorm geeft, gebaseerd op *geconditioneerd vertrouwen*, waarbij de conditionaliteit van de toegang tot middelen en voorzieningen – de binding van prestaties aan tegenprestaties – essentieel is voor het blootleggen van de werkelijke voorkeuren van betrokkenen en het bestrijden van strategisch gedrag. *Exit*- en *voice* opties bieden de burger bescherming en fungeren als impliciet referendum, in directe democratie, met de burger als coproductant van beleid (Wolfson 2010a). Randvoorwaarden zijn uitsluitbaarheid bij wanprestatie (zoals bij alle contracten, zie Shleifer 1998), en de eis dat de transactiekosten beneden de regeldruk van de traditionele hiërarchie blijven (Wolfson 2010; 2010b).

Werkgroep 18 bepleit, zoals gezegd, terecht om taken op een zo laag mogelijk schaalniveau te beleggen. Gegeven de groeiende complexiteit van het bestuur en de opkomst van de kenniswerker, vereist een inhoudelijke bestuurlijke vernieuwing dan ook een paradigmaverschuiving van aanbodsturing naar geconditioneerde en gemandateerde vraagsturing op het niveau waar de kennis is, in wederkerigheid, binding en rekenschap, met oog voor doelmatigheid, doeltreffendheid en de belevingswereld van de burger (Elchardus 2008). Hieronder worden daartoe enkele *do's and don'ts* geopperd.

4 Aandachtsterreinen voor een inhoudelijke bestuurlijke vernieuwing

4.1 Verantwoordelijkheden van politici

- Wees slagvaardig, responsief en dualistisch in de beleidsvoering: geef het politieke debat en de ministeriële verantwoordelijkheid zijn plaats terug (Tjeenk Willink 2010); zet partijleiders in de Tweede Kamer, beperk een regeringsprogramma tot hoofdlijnen en limiteer de duur van de (in)formatieopdracht om eindeloos touwtrekken af te straffen. Dat kan allemaal zonder Grondwetswijziging.
- Herleid *gedeelde* verantwoordelijkheden op een *coördinerende* verantwoordelijkheid en geef de coördinerende bewindspersoon dan – als gemandateerde opdrachtnemer van collega's – autorisatiebevoegdheid inzake de relevante posten in dat andere budget, met een eigen compensatieverantwoordelijkheid voor overschrijdingen. Dat kan binnen de Comptabiliteitswet en geeft vorm aan ministeriële verantwoordelijkheid over de *bestaande kokers* heen, zoals bepleit door werkgroep 19, zonder dat er allerlei losse vruchten gaan rondrijven.

Voorbeeld: behoud de integrale (door Onderwijs gedelegeerde) verantwoordelijkheid van de minister van Volksgezondheid (en de inspectie VGZ) voor de opleiding van keuringsartsen, maar geef de minister van SZW de optie om op die andere begroting

voor zijn rekening keuringsartsen te 'bestellen' (dit is een optie uit de praktijk, die destijds door de minister van Volksgezondheid is tegengehouden).

- Wees responsief, doorbreek het populistische toeschouwerschap door burgers te betrekken in coproductie van beleid. Leg rechten en zorgplichten vast in de wet, maar maak – waar mogelijk en redelijk – de *toegang* tot voorzieningen afhankelijk van een verifieerbare tegenprestatie in maatwerk, en zorg dat de daarbij opgedane ervaringen worden teruggekoppeld in beleid en uitvoering. Dat is succesvol gebleken in de Wet verbetering Poortwachter van 2001, de Wet Werk en Bijstand van 2004, de onlangs positief geëvalueerde Wet Maatschappelijke Ondersteuning van 2007 (De Klerk *et al.* 2010), en biedt ruime perspectieven voor een verdere toepassing (Wolfson 2010 en 2010b).
- Bestrijd de dramademocratie van een fixatie op incidenten in zo'n 1500 Kamervragen per jaar (buiten de behandeling van wetgeving en het vragenuurtje) waarmee kamerleden ministers van hun werk houden in de hoop op een half minuutje in het Journaal. Voer – eindelijk – het rapport-Van Lunteren (IBO 2004) uit. Hierin wordt, naar het respectabele voorbeeld van het Britse parlementaire gebruik, voorgesteld om de secretarissen-generaal jaarlijks een managementverantwoording te laten opstellen, waarin de top van het departement verantwoording aflegt van de bedrijfsvoering en die in de gelieerde ZBO's. Veel van die 1500 kamervragen zouden naar zo'n verantwoording verwezen kunnen worden. De Staatsrechtelijke plicht om de Kamer te informeren is een groot goed, maar er wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om antwoorden in een relevante context te plaatsen (TK 2001-2002; Wolfson 2005, pp. 23-26). Hierover kunnen in het constituerend beraad en – hopelijk – in overleg met het Presidium van de Kamer afspraken worden gemaakt, ondersteund door het initiëren van een Grondwetwijziging die het aantal Kamerleden weer tot 100 beperkt, als bescheiden alternatief voor een kiesdrempel en in de hoop dat die leden zich dan meer op hoofdzaken en beleidslijnen zullen richten.
- Besteed meer aandacht aan *timing*.
Voorbeeld: de Enquête Buurmeijer (uitvoering werknemersverzekeringen) leverde, op de voet gevolgd door de publicatie van een WRR-rapport aan het begin van de formatie van het eerste Paarse kabinet, in 1994 de opmaat voor een hervorming van de sociale zekerheid in een opgaande conjunctuur (het juiste moment). Daaruit – en recentelijk uit het anticiperende boekenonderzoek van de ING door Financiën in de herfst van 2008 – blijkt het belang van een strategische planning van de inzet van kennis.

4.2 Verantwoordelijkheden van bestuurders (en bestuursjuristen)

- Herinterpreteer gelijke behandeling als het ongelijke in vergelijkbare mate ongelijk behandelen, met een beroep op het proportionaliteitsbeginsel. Dat mag van de Commissie gelijke behandeling en van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob 2006).
- Bestrijd juridisering; vervang regels (en ambtenaren) *op grote schaal* door zorgplichten in maatwerk (zoals in de WMO) .
- Laat ambtelijke kenniswerkers hun ding doen; speel niet de baas, maar de coach; doe afstand: mandateer, in opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties, op basis van wederkerigheid, binding en rekenschap.

4.3 Kennisinfrastructuur en ambtelijke cultuur

De ambtelijke cultuur behoeft een nieuw evenwicht tussen loyale vereenzelviging met het beleid (binnen de eigen koker), kippendrift m.b.t. partners in het openbaar bestuur en de maatschappelijke organisaties, en responsiviteit in de bejegening van de burger. Dat geldt vooral voor de naar binnen gekeerde hantering van informatie en kennis, de padafhankelijkheid van eenmaal genomen beslissingen (Betuwelijn, JSF), de afscherming van wat de Engelsen zo mooi 'uncomfortable facts' noemen, en de inhuur van ad-hoc commissies en consultants die het eigen gelijk bevestigen. Keer de dreiging van het eigen gelijk, bepleitte ik al eerder in de *Staatscourant* van 13 maart 2007:

- Koester het contact met je omgeving. Rouleer ambtenaren met de wereld van het onderzoek en het bedrijfsleven;
- Investeer in *eigen* expertise en breng de grote aantallen consultants sterk terug, conform de nooit uitgevoerde, unaniem aanvaarde motie-Halsema (TK 2003-2004, 29 508, nr. 3; zie ook Tjeenk Willink 2010; *niets* daarover bij werkgroep 19!). Laat planbureaus kleine expertisecentra formeren voor de kennistransfer van universiteiten en andere kenniscentra, en een register aanleggen van betrouwbare consultants (die bestáán!)
- Formuleer, desgewenst na een eerste informele raadpleging, zélf het probleem dat je wilt oplossen; geef daarbij ook oplossingsrichtingen aan; vlucht niet in open adviesaanvragen;
- Houd advies en toetsing uit elkaar, als *checks and balances*; keur geen eigen vlees, maar besteed toetsing uit aan, of op advies van, de planbureaus
- Schrijf en accepteer (ook als Tweede Kamer) geen papierlawines waarin het onderwerp zoekraakt.

Voorbeeld: de Spoorwegwet is vorig jaar geëvalueerd in 9 delen en zo'n 1750 bladzijden, zonder dat de hamvraag – was het een goed idee om infrastructuur en exploitatie te scheiden – adequaat is beantwoord. Vraag niet wat dat gekost heeft, en welk Kamerlid het allemaal gelezen heeft. Het kan ook anders: de Raad voor de Volksgezondheid en Zorg heeft onlangs in dertig toegankelijke en goed onderbouwde bladzijden de hele gezondheidszorg op zijn kop gezet (RVZ 2010), met waarderende reacties van vrijwel alle politieke partijen.

- Zorg voor een bestuurlijk geheugen binnen de departementen; om niet iedere vijf jaar opnieuw een wiel uit te vinden.

4.4. Verantwoordelijkheden van burgers

- De burger zal moeten accepteren dat de overheid geen Witte Reus is die alle vlekjes uit het leven kan wegwerken.

Voorbeeld: dat impliceert o.a. de acceptatie van meer verantwoordelijkheid voor de eigen inzetbaarheid en gezondheid (RVZ 2010).

4.5 Wetgevingsprocedures en inspraak

- Het is vruchtbaar om belanghebbenden te betrekken bij voorbereiding van beleid, maar ook in dit stadium geldt de eis van wederkerigheid en proportionaliteit: tolereer geen blokkades, weet belangenbehartiging en advies te scheiden. Misbruik de adviesstructuur niet als vluchtstrook.

Voorbeeld: zadel het nuttige overleg in de SER niet op met een *mission impossible* als het oplossen van de pensioenproblematiek, die sterk verweven is met de fiscaliteit en het toezicht op de financiële sector als primaire verantwoordelijkheid van de overheid zelf.

- Verbeter de kwaliteit van de wetgeving door de positie van Ministerie van Justitie bij voorbereiding te versterken, beperk de rol van de Raad van State tot administratieve rechtspraak en beperk het ledental van de Eerste Kamer tot 50, onder verlening van een eenmalig *terugzendrecht* op gronden van kwaliteit en uitvoerbaarheid.

4.6 Samenwerking, ZBO's en de maatschappelijke onderneming

Samenwerking – in de beleidsclusters van werkgroep 19, in programma's, publiek-private verbanden of welke verticale of horizontale vorm dan ook – staat of valt met afspraken over de onderlinge verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

- Het situationele contract identificeert niet alleen voorkeuren, omstandigheden en mogelijkheden in hiërarchische situaties, maar ook horizontaal, waarbij het endogeen dwingt tot afspraken over de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden; besef dat 'gedeelde' verantwoordelijkheden *zoekgemaakte* verantwoordelijkheden zijn (Wolfson 2005).
- Visitatie, als *interface* tussen intern en extern toezicht, blijkt een vruchtbaar instrument als er haren in de soep blijken te zitten bij een taakverdeling die 'in de schaduw van de macht' (Schillemans 2007) tot stand komt. Zie visitatie als een *blamefree* en 'therapeutisch' proces, dat blootlegt waar anderen (toezichthouders; opdrachtgevers) hun verantwoordelijkheid moeten nemen en behoud de waarde van onafhankelijk toezicht in relatie tot de uiteindelijke operationalisering van de ministeriële verantwoordelijkheid, ook voor de maatschappelijke onderneming (De Jongh *et al.* 2010). Het is jammer dat werkgroep 19 geen aandacht heeft geschonken aan visitatie als faciliterend instrument voor de inspraak van en onderlinge afstemming met belanghebbenden.

5 Conclusie: het situationele contract samengevat en getoetst

De ambtelijke werkgroepen – en zeker die welke zelfonderzoek moesten doen naar het functioneren van het openbaar bestuur en de interne bedrijfsvoering – waren gehandicapt door de eenvormige opdracht die zij hebben meegekregen: kijk hoe het voor 20% minder geld kan. Het kabinet bood geen visie en zelfs geen draaiboek. Bij de werkgroepen 18 en 19 heeft dat geleid tot een focus op de doelmatigheid van het bestuursproces, onder verwaarlozing van een ruimer welvaartsbegrip (Hennipman 1977), de maatschappelijke wrijvingskosten van verandering, de ambities en potenties van kenniswerkers, en de noodzaak van meer herkenbaarheid voor de betrokken burger en diens bereidheid tot participatie (Tjeenk Willink 2010). Dit artikel benadrukt de rol van de kenniswerker en de burger, aan de hand van inzichten uit de gedragstheorie en de evolutie van *principal-agent* theorie tot *principal-steward* relaties, die ruimte bieden voor binding en betrokkenheid (Le Grand 2003; Van Slyke 2007), in twee basiskenmerken:

1. het expliciet benoemen van de politieke normstelling in bevoegdheden en verantwoordelijkheden: *wie is de principaal?* (hierin volg ik werkgroep 18) en
2. het inhoudelijk vormgeven van de conditionaliteit van bij de wet geborgde rechten, door de *toegang* daartoe afhankelijk te stellen van een *toetsbare tegenprestatie in maatwerk*, ten behoeve van een meer betrouwbare voorkeursidentificatie, de

motivatie van kenniswerkers, de participatie van burgers en de voorkoming van oneigenlijk gebruik van voorzieningen.

Als bestuursmodel is een bestel van situationele contracten politiek neutraal, want de *specificatie* van de verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden over burgers, maatschappelijke organisaties en overheden kan iedere politieke kleur aannemen. Zo wordt het primaat van de politiek weer in ere hersteld. Dat geldt ook voor de verdeling van lusten en lasten, voor de weging van verschillen in toegang tot sociale netwerken (*embeddedness*, Granovetter 1985) en van verschillen in kennen en kunnen (*capabilities*, Sen 1999). Andersom geredeneerd: het *lijkt* op marktwerking, maar de ruilvoeten zijn niet noodzakelijk die van de markt, en worden ingezet als permanent referendum naar de werkelijke voorkeuren van de actoren. Zo worden politici, bestuurders en burgers weer bij de les gebracht (Wolfson 2010a).

Situationele contracten zijn inmiddels over een breed terrein toegepast in de sociale zekerheid en de zorg, en daar uitvoerig empirisch getoetst (De Klerk *et al.* 2010; Wolfson 2010; 2010b). Zij functioneren niet alleen in uitvoeringssituaties, maar kunnen ook diensten bewijzen in onderhandelingen over doelbepaling op beleidsniveau, zoals bij kabinetsformaties, in het samenspel binnen en tussen beleidsdirecties, en in beleidsmatige opdrachten voor op afstand gestuurde politieregio's, ZBO's en maatschappelijke ondernemingen. Is dat nieuwlichterij? Welnee, zo werkt de Inspectie Rijksfinanciën al tientallen jaren, en het IMF al meer dan zestig jaar in politiek uitermate gevoelige zaken als de vaststelling van leningsvoorwaarden (Wolfson 2010). Daar valt van te leren.

Dik Wolfson

* Emeritus economie, verbonden aan de Afdeling Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam en oud-lid van de SER, de WRR en de Eerste Kamer. Met dank aan Walter Kickert voor commentaar op een eerdere versie.

Literatuur

- Bonenkamp, J. en H. Ter Rele (2009), *Verhoging AOW-leeftijd en dekkingsgraad pensioenen*, Den Haag: CPB Memorandum,.
- Van der Lecq (2010), *Minder AOW, meer Drees*, TvOF, 2010-2.
- Breton, A. (1995), *Organizational hierarchies and bureaucracies*, in: *European Journal of Political Economy*, 11, pp. 411-440.
- De Jongh, J., A. Schild en L. Timmerman (2010), *Naar maatschappelijke varianten van de rechtsvormen in Boek 2 BW?*, Preadvies NJV (te verschijnen in mei).
- De Klerk, M., R. Gilsing en J. Timmermans, red., (2010) *Op weg met de WMO. Evaluatie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, 2007-2009*. Den Haag: SCP.
- Elchardus, M. (2008), *Politiek van betekenis kan het onbehagen van de burger keren*, in: *Socialisme & democratie*, 65 (10), pp. 12-31.
- Granovetter, M. (1985), *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*. *American Journal of Sociology*, 91, pp. 481-510.

- Hennipman, P. (1977), *Welvaartstheorie en economische politiek*. Alphen a/d Rijn: Samsom.
- IBO (2004), *Verantwoordelijkheid en verantwoording. Eindrapport van de werkgroep Regeldruk en Controletoeren*, Interdepartementaal beleidsonderzoek 2003-2004, nr. 3.
- Krähmer, D. (2006), Message-contingent delegation, in: *Journal of Economic Behavior and Organization* 60: pp. 490-506.
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, agency and public policy*, Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, Ch., S. van Thiel en V. Homburg (2007), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*, Basingstoke: Palgrave MacMillan.
- Rob (2006), *Verschil moet er zijn. Bestuur tussen discriminatie en differentiatie*, Den Haag: Sdu.
- RVZ (Raad voor de Volksgezondheid & Zorg (2010), *Zorg voor je gezondheid! Gedrag en gezondheid: de nieuwe ordening*, www.rvz.net
- Schillemans, T. (2007), *Verantwoording in de schaduw van de macht*, proefschrift Utrecht.
- Sen, A.K. (1999), *Development as Freedom*, New York: Alfred A. Knopf.
- SER (2010), *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt* (Rapport Commissie Sociaal-Economische Deskundigen). www.ser.nl.
- Shleifer, A. (1998), State versus private ownership, in: *Journal of Economic Perspectives*, 12, pp. 133-150.
- Stiglitz, J. (2002), Information and the change in the paradigm in economics (Nobel Lecture), in: *American Economic Review*, 92, pp. 460-501.
- Tjeenk Willink, H.(2010), De Raad in de Staat. Algemene beschouwingen, in: Raad van State, *Jaarverslag 2009*, pp. 17-48.
- Tops, P. en S. Zouridis (2001), Burgers en overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, in: Rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, bijlage 3, Den Haag: Sdu.
- 2K (Tweede Kamer). 2001-2002. *Reikwijdte van art. 68 GW. Brief van de minister van BZK, 28 362, nr. 2.*
- TK (Tweede Kamer). 2003-2004. *Rechtsstaat en rechtsorde*, 29 279, nr. 14.
- Van Slyke, D. (2007), Agents or stewards: using theory to understand the government-nonprofit social service contracting relationship, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17, pp. 157-187.
- Wolfson, D. (2005), *Transactie als bestuurlijke vernieuwing*. WRR Verkenning nr. 9, Amsterdam: University Press.
- Wolfson, D. (2010), Bestuurlijke vernieuwing: werken aan wederkerigheid, in: *Bestuurskunde* (te verschijnen in juni).
- Wolfson, D. (2010a), Dreaming about a properly informed democracy, in: R.J. In 't Veld, ed., *Towards knowledge democracy*, Heidelberg/Berlijn: Springer, pp. 37-48.
- Wolfson, D. (2010b), Situational contracting in public governance, in: *Journal of Public Management* (te verschijnen).
- Wolfson, D. (2010/2011), Targeting public services (paper under review)
- WRR. *Belang en beleid* (2004), Rapporten aan de regering, nr. 45, Den Haag: Sdu.

Minder AOW, meer Drees

S.G. van der Lecq*

Samenvatting

Een onconventionele manier om de budgettaire problemen met de Algemene Ouderdomswet op te lossen, is deze wet geleidelijk af te schaffen. Veel mensen kunnen immers binnen hun aanvullende-pensioenregeling ook het AOW-gedeelte opbouwen, mits de franchise in die regeling tot nul wordt teruggebracht. Voor wie daartoe niet in staat is, kan seniorenbijstand tot het huidige AOW-niveau een oplossing bieden. Met deze hervorming lijkt het staatspensioen meer op hoe Drees het ooit heeft bedoeld. Dit artikel verkent de mogelijkheden voor het uitfaseren van de AOW.

Trefwoorden: heroverweging, AOW

1 Inleiding

Hoewel het sinds de val van het kabinet Balkenende-IV niet zeker is of de verhoging van de AOW-leeftijd naar uiteindelijk 67 jaar doorgaat, omdat deze maatregel in politiek opzicht controversieel is verklaard, kan de bedoelde ingreep uit economisch perspectief als een 'no-brainer' worden beschouwd. Doordat de levensverwachting blijft stijgen, is het zelfs de vraag of een toename van de standaard-pensioenleeftijd naar 67 jaar voldoende zal zijn. Formele koppeling van de pensioenleeftijd aan de levensverwachting wordt inmiddels als serieuze optie overwogen om een AOW die is gefinancierd op omslagbasis betaalbaar te houden. Deze aanpak leidt naar alle waarschijnlijkheid tot een pensioenleeftijd die snel oploopt tot 70 jaar of hoger.

De stijgende levensverwachting is niet de enige reden dat de invulling van de AOW verwijderd raakt van de oorspronkelijke bedoelingen van de heren Drees en Suurhoff, de politieke vaders van het staatspensioen. Zo is er een grote en groeiende groep Nederlanders die geen volledige AOW-uitkering ontvangt. Tegelijk is er een andere groep voor wie de AOW niet het basisinkomen na pensionering vertegenwoordigt, maar veeleer een leuk extraatje.

Dit artikel bespreekt hoe de oorspronkelijke doelstellingen van de AOW geleidelijk op de achtergrond zijn geraakt en nieuwe problemen rond de AOW zijn ontstaan, die niet allemaal te voorzien waren. Vervolgens wordt een radicale wijziging van het Nederlandse pensioenstelsel onderzocht, waarbij de AOW wordt vervangen door een bijstandsuitkering voor senioren, in combinatie met extra mogelijkheden om langs andere weg meer pensioen op te bouwen.

2 AOW: de problemen

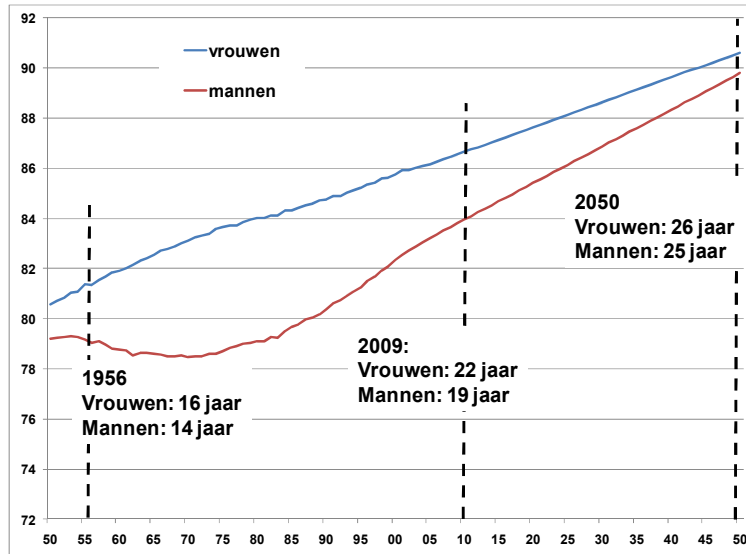
Hieronder komen drie problemen in beeld: demografie, armoede ondanks de AOW en rijkdom ook zonder AOW.

2.1 Demografie

Nederlanders worden gemiddeld steeds ouder en de meeste mensen beschouwen dat als goed nieuws. Sinds de AOW is ingevoerd in 1956, is de *resterende* levensverwachting voor 65-jarige vrouwen en mannen gestegen van 16 respectievelijk 14 jaar, naar 22

respectievelijk 19 jaar in 2010. Cijfers van het Centraal Bureau voor de Statistiek beloven dat die verwachting tegen 2050 is gestegen tot 23 respectievelijk 21 jaar. Figuur 1 presenteert de ontwikkeling van de levensverwachting, waarbij naast de sterke opwaartse trend tevens opvalt dat het verschil tussen mannen en vrouwen kleiner wordt.

Figuur 1. Resterende levensverwachting 65-jarigen in Nederland



Bron: CBS (2008)

Behalve de toenemende levensverwachting, is een tweede probleem voor omslagstelsels in het algemeen dat de werkende jaargangen (het draagvlak voor de premieheffing) snel in omvang afnemen. De verhouding tussen de leeftijdsgroep 20-65 en de leeftijdsgroep 65+ wordt om die reden steeds ongunstiger: zes staat tot één in 1957 tegen twee staat tot één in 2040 (Tweede Kamer, 2009/10a: 4).

2.2 Armoede ondanks de AOW

Afgezien van de invloed van demografische trends is er een groeiende groep Nederlanders met een AOW-gat. In de meeste gevallen gaat het hier om mensen die op latere leeftijd uit landen als Marokko of Turkije naar Nederland zijn gekomen. Hoewel het toegestaan is om het AOW-gat te dichten met een bijstorting, zijn veel mensen van allochtone afkomst hier financieel niet toe in staat of niet op de hoogte van deze mogelijkheid. Momenteel ontvangt ongeveer 1 op de 7 Nederlanders een onvolledige AOW-uitkering. Dit zijn veelal mensen die ook via hun werkgever weinig aanvullend pensioen opbouwen. Het betreft ook de niet-werkende partners van immigranten. Daarbij komt nog dat er een sterke relatie bestaat tussen de hoogte van het pensioeninkomen en de levensverwachting: Nederlanders met lagere inkomens, voor wie de AOW een belangrijk onderdeel vormt van de oudedagsvoorziening, worden gemiddeld vijf jaar minder oud dan Nederlanders met hogere inkomens (CBS, 2009).

2.3 Goed pensioen zonder AOW

Andersom worden ook AOW-uitkeringen verstrekt aan mensen die het geld niet nodig hebben. "Wat me nu is overkomen", zei onlangs een oud-directeur die met 60 jaar met

pensioen was gegaan: "Ik krijg nota bene AOW?" Hij had besloten deze te reserveren voor goede wijn en spullen voor zijn zeilboot. De AOW kent immers geen inkomenstoets. Aangezien de aankomende generaties gepensioneerden er gemiddeld genomen financieel goed voor staan, is het denkbaar dat de groep die geen AOW nodig heeft, gaat groeien (Goudswaard e.a., 2010, par. 2.4).

3 Hoe Drees het bedoelde

Het simpelweg opschuiven van de AOW-leeftijd biedt geen soelaas voor de drie problemen die in de voorgaande paragraaf werdenesignaleerd. De opwaartse verrassingen bij de levensverwachting lijken eerder trend dan uitzondering en een voorzichtige verhoging van de AOW-leeftijd lijkt al achterhaald op het moment dat de aanpassing is ingevoerd. Er gaat nu al veel geld (meer dan 10 miljard euro) uit de algemene middelen richting de AOW en snelle verdergaande fiscalisering via een toenemende rijksbijdrage ligt in de lijn van de verwachting (Tweede Kamer, 2009/10b: 127). Verder wordt de veel geroemde solidariteit tussen generaties op de proef gesteld. Deze is bovendien een stuk minder groot dan door sommigen wordt gedacht, vanwege het verband tussen inkomen en levensverwachting.

We moeten dus verder denken en nieuwe wegen onderzoeken (De Kam et al, 2007). Daarbij kan de oorsprong van de AOW wellicht inspiratie bieden. De wetsgeschiedenis van de AOW laat zien wat Drees sr. en zijn geestverwanten destijds met de AOW beoogden te bereiken (SVB, 2006):

1. een ouderdomsvoorziening op minimumniveau, voor wie anders tot armoede zouden vervallen;
2. solidariteit tussen generaties, gebaseerd op erkentelijkheid jegens de oudere generatie en vertrouwen in de bijdragebereidheid van jongere en komende generaties;
3. solidariteit binnen generaties, door (a) inkomensafhankelijke bijdragen en (b) uitkeringen die onafhankelijk zijn van de individuele inleg;
4. een bodempensioen als basis voor bedrijfspensioenen en andere aanvullende pensioenregelingen.

Anno 2010 zien we dat hiervan het volgende terecht is gekomen:

1. Doordat een groeiende groep mensen een onvolledige AOW-uitkering heeft en in aanvulling daarop geen tot weinig aanvullend pensioen geniet, wordt het minimumniveau niet vanuit de AOW gegarandeerd. Deze mensen moeten nu reeds een beroep doen op de Wet werk en bijstand.
2. Ongeacht eventuele gevoelens van erkentelijkheid en solidariteit, tellen jongere en komende generaties simpelweg minder mensen.
3. Solidariteit binnen generaties wordt via veel andere belastingen al vormgegeven. Ook de AOW zelf komt in toenemende mate uit de algemene middelen (Helleman e.a., 2008).
4. Voor veel mensen is de AOW inderdaad een bodempensioen, maar voor veel mensen blijft het bij de bodem. Door de hoogte van de franchise in veel pensioenregelingen, zijn zij nauwelijks of niet in staat om aanvullend pensioen op te bouwen (Schols, 2009b).

Hoewel er nog altijd veel steun bestaat voor de doelstellingen van de AOW, blijkt uit het bovenstaande dat de huidige opzet van de regeling niet geschikt is om die doelstellingen te realiseren. De volgende paragraaf zet de lijnen uit om de AOW om te vormen tot een voorziening die meer recht doet aan de oorspronkelijke uitgangspunten en doelstellingen van de regeling en die bovendien toekomstbestendig is.

Kleinzoon Wim Drees (55):

„Met overheidsgeld was mijn grootvader wel heel voorzichtig. Daarom zou hij er zeker voorstander van zijn geweest dat de AOW nu wordt versoberd. Het ging hem er vooral om dat ouderen niet meer afhankelijk zouden zijn van hun kinderen. En dat ouderen niet onder een armoedegrens zouden zakken die onaanvaardbaar is. Daarvoor diende het minimuminkomen uit AOW. Maar hij zou altijd hebben willen voorkomen dat er door een te royale AOW geen geld zou overblijven voor andere noodzakelijke uitgaven die een staat moet doen.” (Trouw, 2009)

4 Voorstel: uitfaseren AOW

Het voorstel voor een alternatieve opzet van de oudedagsvoorzieningen in Nederland omvat de volgende onderdelen:

- a. de AOW wordt afgeschaft;
- b. de franchise in de tweede pijler (bestaande uit aanvullende-pensioenverzekeringen) wordt verlaagd tot nul;
- c. de seniorenbijstand kan worden uitgebreid.

Ad a. De AOW verdwijnt

Veel jongeren vragen zich af of er nog wel AOW zal bestaan tegen de tijd dat zij met pensioen gaan. Neem bijvoorbeeld Johannes Drees (25), de achterkleinzoon van Willem Drees: “Ik denk eigenlijk niet dat ik nog AOW zal krijgen op het moment dat ik 67 ben. Ik weet ook niet of dat zo erg is. Je zou je oudedagsvoorziening ook zelf moeten kunnen regelen. Het belangrijkste is dat mensen die het echt nodig hebben een minimum krijgen om van te leven. Dat is voor mij het uitgangspunt, net als overigens voor mijn overgrootvader (Trouw, 2009).”

Een alternatieve opzet speelt in op dit uitgangspunt. De AOW op omslagbasis kan geleidelijk worden vervangen door een volledig pensioen op basis van kapitaaldekking. De AOW als eerste pijler van het pensioengebouw verdwijnt. In principe bouwt iedereen straks pensioen op over het volledige salaris, via een kapitaalgedekt systeem. Dit kan collectief, via een pensioenregeling van de werkgever, of individueel, via een pensioenverzekering of fiscaal gefaciliteerd banksparen. Ook valt te denken aan de instelling van een collectief, nationaal basispensioenfonds, zoals dit onder andere in Denemarken bestaat. Op deze manier zouden ook zzp'ers en andere zelfstandigen collectief een basispensioen kunnen opbouwen.

Dit voorstel voorziet weliswaar in uitfasering van de AOW, maar tegelijkertijd is er ook een alternatief met dezelfde zekerheid als het huidige aanvullende pensioen. Jongeren zullen hun gehele pensioen in de tweede pijler gaan opbouwen en zij zijn daardoor

minder afhankelijk van de situatie van de rijksfinanciën, die gevoelig is voor demografische ontwikkelingen.

Ad b. De franchise verdwijnt

De franchise komt te vervallen. Dit is het deel van het salaris waarover deelnemers aan een pensioenregeling op dit moment geen pensioenaanspraak opbouwen, omdat dit salarisbestanddeel door de AOW-uitkering wordt afgedekt. Daarbij valt op te merken dat de AOW voor iedereen een gelijk maximum kent, maar dat de franchise per pensioenregeling verschilt. Bovendien wordt er voor mensen die geen volledige AOW-uitkering ontvangen momenteel geen lagere franchise gerekend. Deze mensen zouden veelal beter af zijn als ze het verschil via de pensioenregeling mochten opbouwen.

Ad c. De seniorenbijstand kan worden uitgebreid

Wie gedurende langere perioden geen betaald werk verrichten en daardoor weinig pensioen opbouwen, lopen het risico bij het bereiken van de pensioenleeftijd onder het sociaal minimum terecht te komen. Voor hen is de seniorenbijstand bedoeld. Deze uitkering kan worden afgestemd op de huidige bijstand voor 65-plussers, die globaal gesproken even hoog is als de AOW-uitkering. De seniorenbijstand kent geen vermogenstoets, analoog aan de bijstandsregeling die nu al voor werkloze en gewezen zelfstandige 50-plussers geldt. Hierdoor wordt voorkomen dat ontvangers van seniorenbijstand – uit eigen beweging voor hun 65^{ste} of daartoe gedwongen na hun 65^{ste} – ‘hun vermogen opeten’. Positiever geformuleerd: spaarzame individuen worden niet gestraft voor hun relatief sobere levensstijl in het verleden. Het betreft hier overigens doorgaans mensen die voor het bereiken van de leeftijd van 65 jaar in het algemeen gesproken niet veel te sparen hadden, anders hadden ze hoogstwaarschijnlijk ook meer pensioenrechten opgebouwd. Voor deze mensen was de AOW ooit bedoeld en is nu de seniorenbijstand beschikbaar. Aangezien er geen AOW meer wordt uitgekeerd aan mensen die dit niet nodig hebben, zal er eerder meer dan minder ruimte ontstaan om waar nodig de seniorenbijstand toe te kennen.

Samengevat

Voor de laagste-inkomensgroepen verandert er weinig, omdat de seniorenbijstand in de plaats van de AOW-uitkering treedt. Voor de hogere-inkomensgroepen verandert er echter veel. Zij ontvangen in de toekomst niet langer een AOW-uitkering, maar gaan zelf sparen voor hun gehele ouderdomspensioen (de AOW bestaat immers niet meer). Het klinkt paradoxaal, maar door de AOW af te schaffen zijn we terug bij het oorspronkelijke doel van Drees: een oudedagsvoorziening voor wie anders tot armoede zouden vervallen. Op voorhand zijn zowel belangrijke voordelen als nadelen van het geschetste alternatief te onderkennen.

5 Voordelen uitfaseren AOW

Met het afschaffen van de franchise komt een einde aan de vele ongelijkheden die daardoor worden veroorzaakt. Te denken valt aan herverdeling van arm naar rijk, de ongelijke uitwerking tussen vrouwen en mannen, de eerder beschreven mismatch voor immigranten en andere effecten die zich slecht verhouden tot het principe van gelijke

behandeling (Schols, 2009a). Door de franchise af te schaffen, verdwijnt een bron van indirect onderscheid.

Berekeningen zullen moeten uitwijzen hoe de effecten van een dergelijke maatregel op de rijksfinanciën uitpakken. Enerzijds zal er op termijn geen beroep meer worden gedaan op de AOW, maar anderzijds komt er ook geen AOW-premie met de belastingheffing meer binnen. Voor zover de maatregel ertoe gaat leiden dat er niet langer een AOW-uitkering gaat naar mensen die deze niet nodig hebben, valt een besparing voor de schatkist te verwachten.

Bovendien worden de rijksfinanciën minder kwetsbaar voor de demografische trends, omdat een kapitaaldeckingsstelsel dergelijke ontwikkelingen beter kan accommoderen dan een omslagstelsel.

6 Nadelen uitfaseren AOW

Als het bovenstaande het hele verhaal was, zou de maatregel ongetwijfeld al eerder zijn ingevoerd. De belangrijkste nadelen van het voorstel zijn:

- a. overgangsproblematiek;
- b. effecten omkeerregel;
- c. werkgeversbijdrage premie tweede pijler;
- d. gevoeligheid van financiële markten;
- e. moreel risico.

Ad a. Overgangsproblematiek

Ten eerste is er sprake van een forse financiële overgangsproblematiek, om van het omslagstelsel naar het kapitaaldeckingsstelsel te komen. Diverse generaties zullen zowel de huidige AOW-ers moeten betalen als hun eigen pensioen moeten gaan opbouwen. De verhoging van de pensioenpremies rond 2003 gaf een forse negatieve schok aan de macro-economische ontwikkeling. Om de effecten van de dubbele heffing op de effectieve vraag tot macro-economisch aanvaardbare proporties te beperken, is een zeer geleidelijke invoering van de alternatieve regeling nodig. Daar valt tegen in te brengen dat de toekomstige schaarste op de arbeidsmarkt ceteris paribus tot looninflatie gaat leiden, die betaald wordt uit de vrijkomende pensioenen. Op dat moment zou enige demping van de economische groei wellicht gelegen komen. Het door gepensioneerden ontspaarde geld wordt dan min of meer gelijktijdig door werkenden gespaard, waardoor de inflatoire effecten beperkt kunnen blijven.

Ten tweede is er een politieke overgangsproblematiek, omdat maatregelen rondom ouderen veelal gevoelig liggen. De maatschappelijk breed gedragen wens om ouderen te ontzien, strekt zich soms ook uit tot maatregelen die ouderen niet nadelig treffen. De overgangsproblematiek bestaat dan vooral uit het bijsturen van percepties en verwachtingen. In concreto kan de onterechte indruk ontstaan dat ouderen aan hun lot worden overgelaten als zij onvoldoende pensioen hebben opgebouwd.

Ad b. Effecten omkeerregel

Een ander nadeel is dat de fiscale omkeerregel ertoe leidt dat de belastinginkomsten in de toekomst lager zullen zijn dan bij voortzetting van het huidige systeem. Werkenden mogen immers hun pensioenpremie tot aan de jaarruimte aftrekken van de inkomstenbelasting. Door de verhoging van de pensioenpremie met het bedrag dat nodig

is om de franchise te sparen, zal meer premie worden afgetrokken. Pas bij uitkering van de pensioenen vindt belastingheffing plaats. In de moeilijke jaren die de rijksoverheid op budgettair gebied te wachten staan, zal een dergelijke verlaging van de belastinginkomsten onwelkom zijn. Deze is overigens naar verwachting tijdelijk, omdat na de transitie ook hogere pensioenbedragen worden uitgekeerd. De fiscalisering van de AOW is daarmee een feit.

Ad c. Werkgeversbijdrage premie tweede pijler

Werkgevers dragen momenteel geen premie voor het pensioen voor hun werknemers af, over de premievrije voet (de franchise) van het salaris. Een open vraag is of zij ook hogere pensioenpremie moeten gaan betalen ingeval de franchise naar nul gaat. Enerzijds zou dat niet voor de hand liggen, omdat zij geen AOW-premie betalen en daarom tijdens de overgangperiode geen navenante verlaging van de AOW-premie krijgen waaruit een hogere pensioenpremie zou kunnen worden gefinancierd. Anderzijds wordt de AOW nu reeds gedeeltelijk uit de algemene middelen betaald, en kan het wegvallen van de AOW daardoor doorwerken in diverse belastingtarieven waar werkgevers mee te maken hebben.

Ad d. Gevoeligheid financiële markten

Economen zijn vaak positief over de combinatie van een omslagstelsel en een kapitaaldeckingsstelsel, omdat het ene gevoeliger is voor demografische schokken en het andere gevoeliger is voor rente- en inflatieschokken. Door beide pijlers verschillend in te richten, worden de risico's gespreid (World Bank, 1994). Hoe waar dit ook is, het argument is eindig. De recente crisis heeft duidelijk gemaakt dat elk stelsel met dekking en garanties gevaar kan lopen en dat er dan een beroep op de schatkist wordt gedaan. Het omslagstelsel zal daarmee altijd de 'lender of last resort' zijn in geval de financiële markten in crisis geraken.

Duidelijk is dat de schatkist niet elke trekking aankan, maar dat is geen reden om structurele omslagstelsels in de lucht te houden. Wel dient het kapitaal veiliggesteld te worden voor eventuele ontwikkelingen in de eurozone die vooral gunstig zijn voor landen die hun pensioenen volledig op omslagbasis financieren. Hierbij valt te denken aan het beleggen in inflatiegerelateerde financiële producten en het afdekken van valutarisico's tegen een eventuele waardedaling van de euro.

Ad e. Moreel risico

Werknemers zijn veelal verplicht deel te nemen in de pensioenregeling van hun werkgever. Dat zal na uitfasering van de franchise niet anders zijn. Dan zullen werknemers via de pensioenregeling ook rechten ter waarde van het huidige AOW-gedeelte van hun oudedagsvoorziening opbouwen. Voor werknemers die niet verplicht deelnemen in een pensioenregeling en voor zelfstandigen, is denkbaar dat een arbitragemogelijkheid ontstaat. Deze werkenden zouden kunnen besluiten om uit hun eigen middelen geen pensioenrechten op te bouwen en na pensionering een beroep te doen op de seniorenbijstand. Dit zou vooral aantrekkelijk kunnen zijn voor degenen die qua pensioenopbouw niet of nauwelijks boven de huidige AOW zouden uitkomen. Hierbij valt te denken aan laagbetaalde zzp'ers, zoals alfahulpen en veel bouwvakkers. Pensioenfondsen die voortzetting van de regeling voor zzp'ers verplicht stellen, zoals de

fondsen voor schilders en afbouwers, sluiten deze arbitragemogelijkheid voor hun deelnemers uit (Van der Lecq en Oerlemans, 2009: 17).

7 Ten slotte

De AOW is een volksverzekering, die onafhankelijk is van het premieverleden van burgers. Voorstellen om de AOW daarvan afhankelijk te maken, ondergraven het karakter van de volksverzekering. Bovendien maken ze de AOW ingewikkeld, terwijl een volksverzekering meer draagvlak kan krijgen als deze transparant en begrijpelijk is. Een van de uitgangspunten bij de AOW is dat er een zekere mate van solidariteit tussen alle burgers is.

De solidariteit binnen de AOW is echter niet onbegrensd, want de AOW-uitkering hangt af van het aantal jaren dat iemand in Nederland heeft gewoond. Een groeiende groep mensen heeft hier last van, soms zonder dit te beseffen. Voor hen biedt de AOW onvoldoende soelaas.

Ooit was de AOW ingesteld voor wie het echt nodig heeft. Dat zijn mensen met onvolledige pensioenopbouw. Zij zouden met de AOW een basispensioen op minimumniveau krijgen. De franchise in veel pensioenregelingen correspondeert niet langer met die gedachte en leidt tot diverse verdelingseffecten die moeilijk met solidariteit vallen te rijmen.

Het geleidelijk vervangen van de AOW door seniorenbijstand onder gelijktijdige verlaging van de franchise in de tweede pijler is een ingrijpende hervorming van het pensioenstelsel. In feite worden de eerste en tweede pijler in elkaar geschoven. Dat zal leiden tot flinke transitieproblemen, maar de uiteindelijke verbetering weegt hier mogelijk tegenop. Daarom verdient het voorstel ten minste serieuze overweging.

S.G. van der Lecq

* Hoogleraar Pensioenmarkten aan de Erasmus School of Economics. De auteur dankt Onno Steenbeek voor zijn bijdragen aan dit artikel.

Literatuur

CBS, 2009, *Lage inkomens, kans op armoede en uitsluiting*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

Goudswaard, K.P., R.M.W.J. Beetsma, Th. E. Nijman en P. Schnabel, 2010, *Een sterke tweede pijler*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Helleman, J, G. de Jong en A. van der Giezen, 2008, Fiscalisering AOW niet door vergrijzing, *ESB*, 25 januari 2008, 36-39

Kam, C.A. de, S.G. van der Lecq, O.W. Steenbeek en O.C.H.M. Sleijpen, 2007, 'De AOW ziet Abraham', hoofdstuk 2 in *Jaarboek Overheidsfinanciën 2007*, Den Haag: Sdu Uitgevers, 63-85

Lecq, S.G. van der en A. Oerlemans, 2009, *Zelfstandigen Zonder Pensioen*, NEA Paper 24, Tilburg: Netspar.

Schols - van Oppen, E.M.F., 2009a, *De franchise in pensioenregelingen*, proefschrift Universiteit van Tilburg, Nijmegen: Wolf Legal Publishers

- Schols - van Oppen, E.M.F., 2009b, Laagbetaalden dupe van franchise in pensioenregelingen, *Pensioen Magazine*, december 2009, 16-20
- Sociale Verzekeringsbank, 2006, *De AOW: veel besproken, nu beschreven*, Amstelveen: SVB
- Trouw*, 24 oktober 2009, Vier maal Drees en de AOW
- Tweede Kamer, 2009/10a, *Wijziging van de Algemene Ouderdomswet, de Wet inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de loonbelasting 1964 in verband met verhoging van de leeftijd waarop recht op ouderdomspensioen ontstaat*, *Memorie van Toelichting*, 32 247, nr. 3.
- Tweede Kamer, 2009/10b, *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2010*, *Memorie van Toelichting bij Wetslichaam*, 32 123 XV, nr. 2.
- Wereldbank, 1994, *Averting the Old Age Crisis*, Oxford University Press

Heroverwegingen Energie en Klimaat

H. Vollebergh, E. van der Werf, J. Oude Lohuis*

Samenvatting

De Heroverwegingswerkgroep Energie en Klimaat bespreekt een aantal aanknopingspunten voor het verschuiven van lasten van het overheidsbudget naar burger en bedrijven zonder de doelstellingen van kabinet-Balkenende IV geweld aan te doen. Hieraan wordt invulling gegeven door de verminderde subsidies en belastinguitgaven te vervangen door ofwel beprijzing via het belastinginstrument, ofwel regulering, ofwel combinaties daarvan. Deze strategie biedt de mogelijkheid om de vervuiler meer te laten betalen dan onder de huidige regulering. Het blijkt dat er complicaties kleven aan deze strategie, vooral omdat de twee deelterreinen energie- en klimaat weliswaar elkaar voor een deel overlappen, maar ook niet altijd automatisch in elkaars verlengde liggen. Het is hoog tijd voor een systematische analyse van de interactie tussen de doelstellingen van het Europese klimaat- en energiepakket in relatie tot het emissiehandelssysteem en vooral met het oog op de op lange termijn nagestreefde koolstofarme energievoorziening.

Trefwoorden: brede heroverwegingen, klimaat, energie

1 Inleiding^{1 2},

Het werkterrein van de Werkgroep Energie en Klimaat onder voorzitterschap van Mr. A.W. Kist, is door recente ontwikkelingen flink in beweging. In 2009 waren er de moeizame onderhandelingen in Kopenhagen om een nieuw internationaal verdrag ter beteugeling van de wereldwijde uitstoot van broeikasgassen te realiseren. Daarna ontstond er debat over de zorgvuldigheid van de klimaatrapportages die sommigen aangrijpen om het klimaatvraagstuk zelf ter discussie te stellen. En nu is er dan de gevoelde noodzaak tot ombuigingen ter beteugeling van oplopende overheidstekorten. Op het werkterrein van deze werkgroep lopen de uitgaven naar verwachting op van € 1.430 miljoen in 2009 tot € 2.268 miljoen in 2014, oftewel een stijging van bijna 60 procent.

Net als alle andere werkgroepen is ook deze Werkgroep gevraagd om met beleidsvarianten te komen die structureel besparen op de relevante uitgaven en waarbij

¹ De werkgroepen zijn samengesteld uit vertegenwoordigers van betrokken ministeries en werden voorgezeten door onafhankelijke voorzitters. Op verzoek van de voorzitter van de Heroverwegingscommissie Energie en Klimaat hebben naast het Centraal Planbureau (CPB), ook het Energieonderzoekcentrum Nederland (ECN) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) aan deze commissie deelgenomen als waarnemend lid. De werkgroepleden van de bij deze heroverweging meest betrokken ministeries hebben de besparingsvarianten gekozen en nader ingevuld en tevens de criteria voor de beoordeling van de varianten en de uiteindelijke beschrijving van de effecten vastgesteld.

² De auteurs danken leden van het secretariaat van de Werkgroep Energie, evenals F. Dietz, H. Elzenga, A. Hanemaaijer, N. Hoogervorst, P. Koutstaal en T. Manders voor nuttig commentaar op een eerdere versie.

tenminste één variant structureel 20 procent van de netto uitgaven in 2010 bespaart, oftewel € 370 miljoen (20 procent van € 1,8 miljard). Daarnaast is gevraagd of de Werkgroep kans ziet om “gezien de aard van het thema aanvullend grotere besparingsvarianten (te) presenteren voor de langere termijn (na 2015)”. De uitgaven, vooral vanwege de regeling Stimulering Duurzame Energieproductie SDE (en diens voorganger MEP), zullen na 2014 namelijk sterk verder stijgen, mogelijk tot zo’n € 3,6 miljard in 2020 (ECN/PBL, 2010).

In deze bijdrage gaan we na in welke mate de Werkgroep is geslaagd in haar opdracht en of de gekozen varianten voldoende aanknopingspunten bieden voor een verbetering van de maatschappelijke welvaart. Het spreekt niet vanzelf dat opties die goed zijn voor de schatkist ook goed zijn voor de samenleving. Bij het formuleren van een oordeel dient men wel de complicaties op het werkkterrein van de Werkgroep te onderkennen. De twee deeltherreinen energie- en klimaatbeleid overlappen voor een groot deel, maar liggen niet altijd in elkaars verlengde. Vooral het in 2005 geïntroduceerde Europese handelssysteem voor CO₂-emissierechten (ETS) stelt lidstaten voor nieuwe uitdagingen. Verder is sprake van kortetermijnbeleid in de aanwezigheid van ambitieuze langetermijndoelstellingen. Vooral de Europese Commissie beoogt, op een termijn van 40 jaar een ‘energieevolutie’ te hebben gerealiseerd door middel van de inrichting van een koolstofarme energievoorziening.

In onze bijdrage betogen we dat de voorgestelde varianten goede aanknopingspunten bieden voor het verschuiven van lasten van het overheidsbudget naar burger en bedrijven. Dit biedt de mogelijkheid om, daar waar dat (nog) niet het geval is, de vervuiler te laten betalen. We concluderen verder dat een aantal van de opties voor de korte termijn een goede balans lijken te vinden tussen winst aan budgettaire opbrengst enerzijds en het voorkomen van verlies aan doelbereik anderzijds. Wat betreft de relatie met de lange termijn constateren we dat de Werkgroep een nuttige bijdrage heeft geleverd aan dit debat, maar dat het hoog tijd is voor een meer systematische doordenking van de complicaties van het Europese emissiehandelssysteem voor de vormgeving van het energie- en klimaatbeleid in de lidstaten

Dit artikel is als volgt opgebouwd. Allereerst schetsen we het huidige relevante budgettaire kader op dit werkkterrein en beschrijven we kort hoe de door de Werkgroep uitgewerkte beleidsvarianten zijn opgebouwd. Daarna bespreken we in paragraaf 3 de voor- en nadelen van de verschillende voorgestelde maatregelen in het licht van een aantal complicaties bij de instrumentering. Daarna beoordelen we in paragraaf 4 de voorgestelde varianten in het licht van de Europese langetermijnambities op dit beleidsterrein. We sluiten af met een aantal conclusies.

2 Budgettaire kader en overzicht voorgestelde maatregelen

Tabel 1 geeft een overzicht van de subsidies en gemiste belastingopbrengsten (belastinguitgaven) op het terrein energie en klimaat. Uit de tabel wordt duidelijk dat de SDE regeling de grootste uitgavenpost is. Verder valt het belang van de fiscale regelingen op, zoals verlaagde tarieven en teruggaaf voor de energiebelasting (EB) en de accijnzen op brandstoffen. Het gaat hier onder andere om tegemoetkomingen aan de glastuinbouw, en accijnsdifferentiatie voor landbouwvoertuigen, mobiele werktuigen en vervoer over spoor, de zogenaamde ‘rode diesel’. Deze regelingen leiden op het eerste gezicht tot een hoger energiegebruik en meer CO₂-emissies. De derde grote uitgavenpost

betreft fiscale voordelen voor investeringen in milieuvriendelijke en energiebesparende bedrijfsmiddelen, de Energie- en Milieu-InvesteringsAftrek (EIA en MIA) alsmede de regeling voor Vervroegde Afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL). Na de SDE zijn de belastinguitgaven de grootste uitgavenpost, met € 789 miljoen (43 procent) in 2010.

Tabel 1. Grondslagtabel heroverwegingen Energie en Klimaat (miljoen euro)

	2010	2015
<i>Uitgaven</i>		
(a) Stimulering duurzame energie (SDE en MEP)	773	1161
(b) Meerjaren afspraken Industrie	14	10
(c) Warmte	41	38
(d) Carbon Capture and Storage (grote demonstratieprojecten)	9	26
(e) Subsidies duurzame landbouw	52	42
(f) Subsidies gebouwde omgeving	45	44
(g) Voorkomen klimaatverandering	21	16
(h) Internationaal klimaatbeleid	117	18
(i) Het nieuwe rijden (publiekscampagne)	5	5
<i>Fiscaal</i>		
(j) Energiebelasting (verlaagde tarieven en vrijstellingen) (EB)	120	121
(k) Accijnzen (rode diesel; verlaagd tarief OV)	237	237
(l) Stimuleringsregelingen (EIA, MIA, VAMIL)	275	304
(m) Groen beleggen	170	189
Totaal	1878	2203

Bron: *Rapport brede heroverwegingen, Energie en Klimaat*, Tabel 1.1

Deze uitgavencategorieën overziend, wordt de zorg over het budgettaire beslag op dit werkterrein dus nu, maar zeker ook in de toekomst, gedomineerd door de uitgaven in het kader van de SDE regeling.³ Alleen al tot 2014 stijgen deze uitgaven aan subsidies voor duurzame energie tot zo'n € 1,2 miljard per jaar. Maar zoals in de inleiding al genoemd stijgen deze uitgaven daarna nog veel sneller en wel tot € 3,6 miljard in 2020 volgens de onlangs verschenen *Referentieraming Energie en Emissies* (ECN/PBL 2010). Zelfs dit bedrag is onvoldoende om de Nederlandse doelstelling, namelijk 20 procent hernieuwbare energie in 2020 te realiseren op Nederlandse bodem te halen. Afhankelijk van de gekozen technologische opties, wordt de minder ambitieuze Europese doelstelling net wel of net niet gehaald (ECN/PBL 2010).⁴

³ Een andere snel stijgende uitgavencategorie is die voor internationaal klimaatbeleid. Deze stijgt eveneens sterk tot 2012, maar daarna vindt ook weer snel afbouw plaats.

⁴ De Nederlandse doelstelling bedraagt 20 procent op basis van de substitutiemethode. Het aandeel hernieuwbare energie is hierbij gebaseerd op de hoeveelheid fossiele brandstoffen die door hernieuwbare energie wordt verdrongen. In Nederland bestaat het grootste deel van de hernieuwbare energie uit elektriciteit, dat in de Europese doelstelling minder zwaar meetelt dan in de Nederlandse. De Europese doelstelling voor Nederland bedraagt 14 procent en volgt de finale energiemethode, waar hernieuwbare warmte en elektriciteit even zwaar tellen (ECN/PBL, 2010).

Om aan haar taakopdracht te voldoen, schetst de Werkgroep vier beleidsvarianten (A, B, C en D) voor de korte termijn (tot 2015) en twee gericht op de langere termijn (2020). De kortetermijnvarianten moeten de beoogde transitie naar een koolstofarme energievoorziening op langere termijn niet in de weg staan. Daarbij signaleert de Werkgroep dat de deelterreinen energie en klimaat weliswaar voor een deel verschillende invalshoeken hebben, maar ook onderling sterk interacteren. Europees klimaatbeleid is gericht op het beperken van de opwarming van de aarde door menselijk handelen tot 2 graden Celsius, met emissiereducties van broeikasgassen van 80 tot 95 procent in 2050. Het energiebeleid streeft een betrouwbare, betaalbare en duurzame energievoorziening na. Een CO₂-arme energievoorziening is zodoende de belangrijkste overlap tussen de twee deelterreinen. Het probleem is, zoals ook de Werkgroep constateert, dat een CO₂-arme energievoorziening op korte termijn een relatief dure maatregel is om CO₂-uitstoot te beperken omdat de hiervoor benodigde opties, zoals wind- en zonne-energie, nu eenmaal (veel) duurder zijn dan hun fossiele concurrenten.

De maatregelen waaruit de kortetermijnvarianten zijn opgebouwd, kunnen grofweg in 4 categorieën worden verdeeld (zie tabel 2). Allereerst zijn er maatregelen gericht op het beperken en hervormen van de fiscale en subsidieregelingen. Daarbij gaat het om de perverse gemiste belastingopbrengsten, zoals de verlaagde tarieven van de EB voor de glastuinbouw, maar ook om tegemoetkomingen die leiden tot lager energieverbruik en in principe lagere CO₂-uitstoot, zoals EIA, MIA en VAMIL, en subsidies gericht op benutting van restwarmte en ter stimulering van energiebesparing in de gebouwde omgeving en industrie.

De tweede categorie maatregelen is gericht op het in de hand houden van de overheidsuitgaven aan de SDE door middel van een kolen- en gasbelasting en verplichte bij- en meestook van biomassa in kolen- en gascentrales. Beide maatregelen verkleinen het verschil tussen de kostprijs van grijze stroom en die van technologieën die een beroep doen op de SDE-regeling (de onrendabele top) waardoor de overheidsuitgaven voor de SDE kunnen dalen.

De derde categorie betreft een budgetneutrale verhoging van de EB bedoeld als compensatie voor maatregelen die prikkels verminderen om energieverbruik en CO₂-uitstoot te reduceren. De vierde categorie zoekt compensatie in uitbreiding van het ETS, verplichtende maatregelen, zoals 'witte certificaten' om energieleveranciers energiebesparing te laten realiseren, en verplichtingen voor bedrijven en in de gebouwde omgeving om energiebesparingsmaatregelen in te voeren.

Tabel 2. Overzicht samenstelling kortetermijnvarianten A-D

	A	B	C	D
(1a) Afschaffen perverse subsidies/vrijstellingen	X		X	X
(1b) Optimaliseren EIA, MIA, VAMIL	X	X		
(1c) Afschaffen warmtesubsidies	X	X	X	X
(1d) Afschaffen subsidies energiebesparing bouw/industrie		X	X	
(2a) SDE financieren door kolen-/gasbelasting	X			X
(2b) Lagere uitgaven SDE door verplichte bij- en meestook biomassa		X	X	
(3) Uniforme verhoging Energiebelasting	X			
(4a) Verbreding ETS systematiek				X
(4b) Verplichte energiebesparingsmaatregelen industrie (tvt < 7 jaar)		X		X
(4c) Verplichting verbetering G-label woningen; invoering slimme energiemeter; witte certificaten voor leveranciers		X		X

De door de Werkgroep gepresenteerde varianten zijn bedoeld om de 20% besparingseis in te vullen zonder de doelstellingen zelf geweld aan te doen. Variant A legt de focus op 'beprijzing'. De oploop in de uitgaven aan de SDE wordt ondervangen door de kolen- en gasbelasting, terwijl een uniforme verhoging van de EB het beleidstekort op het terrein van energiebesparing moet opvangen. Variant B stelt normeren en reguleren in plaats van subsidiëren centraal. Het is de enige kortetermijnvariant die minder dan 20 procent op de overheidsuitgaven bespaart. Het afschaffen van 'perverse' subsidies zoals die op rode diesel blijft hier buiten beschouwing, terwijl de uitgaven aan de SDE worden beperkt door het verkleinen van de onrendabele top via verplichte bij- en meestook van biomassa. Het beleidstekort op het terrein van energiebesparing wordt opgevangen door regulering. Variant C bestaat uit een combinatie van A en B. Variant D, tenslotte, richt zich op het behalen van de doelen voor de niet-ETS sector. Hiertoe wordt een aantal emissiebronnen van de niet-ETS naar de ETS verplaatst (zonder dat emissieruimte in de niet-ETS verloren gaat), en wordt een CO₂-vereveningssysteem in de glastuinbouw geïntroduceerd.

Verder presenteert de Werkgroep nog twee varianten gericht op het beperken van de oploop van de uitgaven aan de SDE regeling na 2014. Deze oploop weerspiegelt in de eerste plaats de keuze van het kabinet-Balkenende IV om een stevig energie- en klimaatbeleid te voeren. Het beleidsprogramma 'Schoon en Zuinig' had als doel om de nationale emissies (ETS plus niet-ETS) te verlagen tot 30 procent onder het niveau in 1990, in 2020 zo'n 20 procent hernieuwbare energie te realiseren op Nederlandse bodem, en expliciet 2 procent energie per jaar energie te besparen. Deze drie doelen gaan verder dan wat Nederland is opgelegd in Europese afspraken. Beleidsvariant E beoogt afschaffing van deze koppen op de Europese doelen. Volgens de Werkgroep zet de 'extra' inspanning mondiaal geen zoden aan de dijk terwijl de kosten hiervan wel een bedreiging kunnen zijn voor de Nederlandse concurrentiepositie.

Variant F stelt juist een andere benadering van de SDE voor zonder het streven naar het aandeel hernieuwbare energie te beperken. De optie is hier om energieleveranciers te verplichten, een bepaald aandeel hernieuwbare energie in hun aanbod op te nemen door middel van een systeem van verhandelbare certificaten in combinatie met subsidies aan

de duurste opties. Een dergelijk complex hybride systeem wordt pas in 2020 haalbaar geacht.

3 Kanttekeningen bij de kortetermijnvoorstellen

Kern van de voorgestelde kortetermijnmaatregelen is het korten op subsidieregelingen dan wel belastinguitgaven, waarbij eventuele negatieve gevolgen voor het doelbereik worden gecompenseerd door gerichte belastingverhogingen op energie (variant A) dan wel regulering (varianten B), of een combinatie (variant C en D). Hierdoor is sprake van een geringer beslag op de begroting door vermindering van overheids- dan wel belastinguitgaven, terwijl tegelijkertijd lasten worden verhoogd voor bedrijven en burgers via belastingverhogingen dan wel normstelling.

In hoeverre dragen de voorgestelde maatregelen en de daaruit samengestelde varianten bij aan een effectief en doelmatig energie- en klimaatbeleid van de Nederlandse overheid? In principe wordt de rekening in alle voorstellen verlegd van de belastingbetaler naar de vervuilers. Dit geldt niet alleen voor het verminderen van de belastinguitgaven, maar ook voor de maatregelen en varianten gericht op het verlagen dan wel anders financieren van (vooral) de SDE-uitgaven. Soms snijdt het mes zelfs aan twee kanten, zoals in variant A. Daar worden niet alleen perverse subsidies afgeschaft, maar moet over vervuilende activiteiten – het restverbruik van energie – ook (extra) belasting worden afgedragen (als een soort impliciete emissieheffing). Bij verplichtingen is dat niet het geval, maar mogelijk zijn deze meer effectief in het realiseren van de doelstelling.

Het idee om lasten van de overheid te verschuiven naar burger en bedrijven weerspiegelt in feite het oude principe 'de vervuiler betaalt'. Het lijkt niet meer dan terecht dat gezocht wordt naar manieren om de alsmaar oplopende rekening van de SDE-regeling te verschuiven van de belastingbetaler naar de vervuiler. Dit is overigens niet meer dan een *verdelingskwestie*. Hoewel dit niet door de Werkgroep wordt aangeroerd, en slechts impliciet door Buijink (2010) in zijn recente bijdrage aan dit debat, de oplopende SDE-uitgaven vormen in feite een herverdeling van de belastingbetaler aan de ETS-bedrijven. Dit komt doordat in de aanwezigheid van het bestaande Europese ETS-systeem tevens wordt ingezet op een subsidieregeling om de doelstelling voor duurzame energie te bereiken.

Zo is de SDE-regeling, bedoeld om de nu eenmaal aanwezige grote verschillen in kostprijs tussen fossiele en niet-fossiele elektriciteitsopwekking te overbruggen, niet alleen vrij kostbaar, maar zij leidt ook tot een fors weglekeffect. De grote vervuilers vallen immers onder het EU brede plafond op CO₂-uitstoot. Om CO₂ uit te stoten dienen ze te beschikken over emissierechten. Deze kunnen ze eventueel bij- of verkopen op de Europese markt voor CO₂-rechten, al naar gelang de situatie van het individuele bedrijf. Elk klimaat- of energiebeleid dat er nu toe leidt dat bedrijven die onder het ETS vallen minder CO₂ gaan uitstoten, zorgt weliswaar voor minder uitstoot van die betreffende bedrijven, maar op Europees niveau verandert dat niets aan het totaal van de toegestane emissies. Bedrijven kunnen de vrijgevallen emissierechten verkopen op de markt voor ETS rechten, hetgeen andere bedrijven ruimte geeft om meer te emitteren ('waterbed-effect'). Het leidt immers niet tot een daling in de Europese emissies. Daarmee subsidiëren belastingbetalers indirect de vervuiler in kwestie en komt een *lagere* prijs voor de CO₂-rechten tot stand.

Vanuit verdelingsoogpunt lijkt het dus alleszins redelijk om naar wegen te zoeken om deze herverdeling te verminderen. Vooral varianten waarin extra belastingmaatregelen worden ingezet voldoen aan dit criterium. Tegelijkertijd zijn er nog de nodige vragen bij verschillende van de naar voren gebrachte opties. Zo is bijvoorbeeld in de beprijzingsvariant onduidelijk wat de precieze samenhang is met reeds voorziene maatregelen, zoals de ophanden zijnde 'SDE-opslag' op de elektriciteits- en gasrekening of de veiling van emissierechten welke vanaf 2012 op stapel staat. Dat geldt ook voor de effectiviteit van de voorgestelde beprijzing, van vooral de voorgestelde kolen- en gasheffing. Zo zal het effect vanwege het verschil in aangrijpingspunt sterk afwijken van de gangbare EB. De EB is een belasting die geheven wordt bij de consument terwijl een kolen- en gasbelasting door de producent wordt betaald (Vollebergh, 2008). Afgezien van verschillen in emissiereductie-opties zal de doorwenteling van beide sterk verschillen vanwege het bestaan van marktmacht, vooral in de elektriciteitssector. En dit is weer van belang voor de beoogde verhoging van de energieprijzen om de onrendabele top te verlagen.

Dit voorbeeld laat zien dat nog lang niet alle vragen zijn beantwoord. Implementatie van de varianten vergt nog verdere uitwerking. Dat dit nu ontbreekt, heeft ook te maken met de keuze van de Werkgroep om varianten van samengestelde maatregelen te presenteren. Dat heeft als voordeel dat hierdoor het overzicht op de samenhang beter bewaard blijft. Het nadeel is wel dat hierdoor niet altijd transparant is wat de precieze doorwerking is per maatregel.

4 Een blik op de lange termijn

Mede vanwege de sterk oplopende overheidsuitgaven na 2014 heeft de Werkgroep bij maatregelen gericht op de langere termijn gezocht naar opties die enerzijds versoepeling van de doelstellingen toelaten (variant E) en anderzijds een mogelijk nieuwe invulling geven aan het beperken van de SDE uitgaven (variant F).

Versoepeling van de doelstellingen is een optie omdat 'extra' inspanning van Nederland mondiaal geen zoden aan de dijk zet, terwijl de kosten van de Nederlandse koppen een bedreiging zijn voor de Nederlandse concurrentiepositie. De Werkgroep wijst erop dat juist de zeer ambitieuze nationale doelen de sterk oplopende kosten en overheidsuitgaven in het komende decennium veroorzaken. Voor de realisatie van deze extra beleidsinspanning moet een beroep worden gedaan op maatregelen die aan de marge erg duur zijn. Zelfs met € 3,6 miljard uitgaven in 2020 wordt de Nederlandse doelstelling voor hernieuwbare energie niet gehaald (ECN/PBL, 2010). Alleen al het aanpassen van de doelstelling hernieuwbaar naar het niveau van Europese afspraken levert volgens de Werkgroep al een structurele besparing op van circa € 1,4 miljard vanaf 2020. Ook Buijnk (2010) heeft daarom eerder voorgesteld de aanvullende Nederlandse doelstellingen af te schaffen.

Deze gedachtenlijn sluit goed aan bij ideeën die momenteel opgeld doen om de doelstellingen op het terrein van energie en klimaat te beperken tot louter reductie van CO₂-emissies. De inzet van het instrumentarium kan dan worden versimpeld tot een Europees brede aanpak op basis van CO₂-emissiehandel over een zo breed mogelijk spectrum. Vanwege eventuele externaliteiten op het technologieterrein hoeft dit beleid dan alleen te worden gecombineerd met subsidiëring van fundamenteel onderzoek (R&D) (zie Buijnk, 2010). Volgens deze lijn van denken is zelfs helemaal geen plaats meer voor

een SDE-regeling omdat deze leidt tot een dure uitrol van duurzame opties nu, terwijl hier mogelijk goedkopere opties in de toekomst beschikbaar komen. De Werkgroep gaat hierin niet mee en onderschrijft de strategie van de EU om op termijn van 40 jaar een 'energierevolutie' te ontketenen.

Inderdaad dient voorkomen te worden dat met het badwater (de problemen van het waterbed-effect) ook het kind (mogelijk nuttige uitrol van dure opties binnen een breed, op lange termijn gericht energie- en klimaatbeleid) wordt weggegooid. Op het energie- en klimaat terrein is namelijk sprake van een hele reeks van marktfalen (zie Jaffe et al., 2005). Nog afgezien van de problematiek van marktmacht, is bijvoorbeeld bij energieproductie ook sprake van externe kosten als gevolg van diverse andere schadelijke emissies, zoals die welke de luchtkwaliteit beïnvloeden. Verder treden positieve 'spillovers' niet alleen op bij fundamenteel onderzoek (R&D), maar ook bij het 'vermarkten' of 'uitrollen' van nieuwe technologieën (Popp, 2009; ECN, 2010a). Bij een te beperkte 'uitrol' blijft bovendien het probleem van 'lock-in' bestaan, omdat dan onvoldoende kan worden geprofiteerd van schaalvoordelen, en de economie gebaseerd blijft op energie uit fossiele brandstoffen.

Innovatie en een zekere uitrol van duurzame technologieën zijn cruciaal en dit is ook de legitimatie van de afzonderlijke doelstellingen voor duurzaam opgewekte energie en energiebesparing. Vanuit dit perspectief is de SDE-regeling terecht gericht op inzet van technologieën voor hernieuwbare energie, zelfs indien door ETS-bedrijven uitgevoerd. Niettemin illustreert deze regeling tegelijkertijd wel de problemen die ontstaan doordat energie- en klimaatbeleid niet altijd in elkaars verlengde liggen, zeker binnen de Europese markt. Zoals aangegeven subsidiëren belastingbetalers hierdoor indirect de vervuiler in kwestie, terwijl ook nog eens de CO₂-emissies EU-breed op korte termijn niet afnemen.

Optimaal beleid is idealiter gebaseerd op een goede inschatting van maatschappelijke kosten en baten, maar juist hier wringt de schoen. Zo is er weliswaar redelijke consensus over de externe kosten van niet-CO₂-emissies (vergelijk bijvoorbeeld AEA, 2005 en CE, 2010), maar juist niet over die voor CO₂ (Tol, 2009).⁵ De verschillen in de schattingen illustreren de grote mate van onzekerheid die ten aanzien van zowel de risico's als kosten van klimaatverandering enerzijds en de kosten en leereffecten van de bestrijdingstechnologieën anderzijds. Ook over de hoogte van de externe baten van technologie-spillovers is maar weinig bekend.

Beleidsmatig zijn hier twee vragen relevant. Deze komen echter maar ten dele terug in het rapport van de Werkgroep. Allereerst is dat de vraag hoe een goed ontworpen energie- en klimaatbeleid in aanwezigheid van het Europese ETS-systeem eruit zou moeten zien. Het doordenken van de interactie tussen de doelstellingen van het Europese klimaat- en energiepakket in relatie tot het emissiehandelssysteem staat echter nog in de kinderschoenen. Bovendien is deze vraag nog steeds actueel als Nederland zijn doelen zou verlagen tot wat de EU van ons eist.

⁵ In het literatuuroverzicht van Tol (2009) is de mediaan van de studies € 8 per ton CO₂ (omgerekend in euro voor het jaar 2009), het gemiddelde € 29 per ton CO₂, en het 95^{ste} percentiel € 101 per ton CO₂. Ter vergelijking: de waarde die gehanteerd wordt in de bekende Stern Review (Stern, 2006) bedraagt omgerekend bijna € 113 per ton. Dit terwijl de prijs van ETS-rechten in de maanden januari-april 2010 rond de € 14 schommelde.

Ten tweede is er de meer beperkte vraag hoe een gegeven ambitie voor een groter aandeel duurzame energie het beste kan worden gerealiseerd. Bij regelingen daarvoor bestaat altijd het gevaar van zelfselectie (ook bedrijven die zonder de subsidie de investering zouden hebben gedaan, proberen gebruik te maken van de subsidie). Het is dan ook een nuttige bijdrage van de Werkgroep om na te denken over een eventueel alternatief instrumentarium, zoals het hybride verplichtingssysteem.

Langetermijnvariant F stelt voor om naast de SDE-regeling een verplicht aandeel hernieuwbare energie in de leveranties op te leggen aan elektriciteitsleveranciers, gekoppeld aan een systeem van verhandelbare certificaten (vergelijk ECN/CPB, 2009; ECN, 2010b). Het is echter onvoldoende duidelijk in hoeverre andere opties, zoals een garantieregeling voor investeerders of een optimalisatie van de regeling ter vermindering van selectie-effecten, haalbaar zijn.

5 Conclusies

Het terrein van de Werkgroep Energie en Klimaat wordt gekenmerkt door overlappende doelen en interacterende instrumenten. Bovendien speelt de Europese Unie een grote rol door haar stringente eisen, de vormgeving van het Europese ETS-systeem, en haar belastingrichtlijnen. De Werkgroep constateert dan ook terecht dat hier een samenhangende visie geboden is. Haar rapportage biedt daarvoor goede aanknopingspunten. Dat geldt ook voor de centrale gedachte achter de voorgestelde varianten, namelijk om de rekening te verleggen van de belastingbetaler naar de vervuilers. Ook zonder de noodzaak tot bezuinigen lijkt dit niet meer dan redelijk. In de bestaande situatie zijn het namelijk vooral de vervuilende bedrijven die profiteren van de uitrol van duurzame energie via de SDE-regeling.

Vanuit beleidsmatig oogpunt verdient ook de keuze om samenhangende beleidspakketten samen te stellen steun. Hierdoor kan meer recht worden gedaan aan de complexiteit van dit beleidsterrein waardoor bepaalde op het oog voor de hand liggende maatregelen soms averechtse effecten kunnen hebben. Behalve het waterbedeffect verdient bijvoorbeeld ook het perverse 'WKK (Warmte-Kracht Koppeling)-effect' aandacht. Zo stimuleren energiebelastingmaatregelen tevens de verdere inzet van WKK omdat geen Energiebelasting over gasgebruik ten behoeve van grote WKK installaties hoeft te worden afgedragen. Deze voorbeelden maken duidelijk dat het inderdaad hoog tijd is voor een grondige doordenking van de interactie tussen de doelstellingen van het Europese klimaat- en energiepakket en het in te zetten (nationale) instrumentarium. Vooral de ingeslagen weg van een Europees emissiehandelssysteem stelt nationale beleidsmakers voor nieuwe en vaak onverwachte problemen. Het grote nut van deze exercitie in het kader van de heroverwegingen is dat beleidsmakers de tijd hebben gekregen en genomen om hier eens goed over na te denken. Maar het werk is nog lang niet af.

H. Vollebergh, E. van der Werf, J. Oude Lohuis

* De auteurs zijn werkzaam bij Planbureau voor de Leefomgeving.

Literatuur

- AEA (2005), *Damages per tonne emission of PM2.5, NH₃, SO₂, NO_x and VOCs from each EU25 Member State (excluding Cyprus) and surrounding areas*, AEA Technology Environment.
- Buijink, C. (2010), 'Kiezen voor groei', *Economisch Statistische Berichten* 95 (4576), pp. 6-9.
- Burtraw, D. en XXX , (2009), *Resources for the Future*, Washington.
- CE (2010), *Handboek Schaduwrijzen – Waardering en weging van emissies en milieueffecten*, CE Delft, Delft.
- ECN/PBL (2010), *Referentieraming Energie en Emissies 2010-2020*, Energieonderzoek Centrum Nederland en Planbureau voor de Leefomgeving.
- ECN (2010a), *Innovatie en leercurven – Rapportage naar aanleiding van kennisvragen Werkgroep Energie en Klimaat*.
- ECN (2010b), *Preliminary qualitative assessment of proposed measures to foster renewable and low carbon sources in the Dutch electricity mix*, ECN-E--10-012.
- Jaffe, A.B., R. Newell and R.N. Stavins (2005), A tale of two market failures, *Ecological Economics*, 54, 164–174.
- Popp, D. (2009), *Policies for the Development and Transfer of Eco-Innovations: Lessons from the Literature*, OECD, Parijs.
- Stern, N. (2006), *Stern Review on the Economics of Climate Change*, HM Treasury, Londen.
- Tol, R.S.J. (2009), The economic effects of climate change, *Journal of Economic Perspectives* 23(2), pp. 29-51.
- Vollebergh, H.R.J. (2008), Lessons From the Polder: Energy Tax Design in the Netherlands from a Climate Change Perspective, *Ecological Economics*, 2008, 64, 660-672.