

# *Tijdschrift voor* **Openbare Financiën**

**Editie jaargang 42, 2010, nr. 3**

**ISSN 1875-8401**

## Inhoudsopgave

Boekuitgave 'Miljardendans in Den Haag' <i>Bericht van het bestuur</i>	173
1. Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	174
2. Kostengroei van publieke dienstverlening <i>E. Pommer en E. Eggink</i>	175
3. Ervaringscurven en "target costing" in de publieke sector: bruikbare instrumenten <i>D'Hondt, W. Blokstael-Blok, H.A.L.M. de Graaf</i>	187
4. Welke filosofie van belasting heffen heeft de voorkeur? <i>B. Akkerboom</i>	197
5. Nieuwe eigen middelen voor de Europese Unie. Seigniorage als legitieme mogelijkheid van de status quo. <i>A.R. Leen</i>	205

## 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 uitpuddend 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](mailto: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](http://www.tvof.nl)

### *Uitgever*

Wim Drees Stichting voor Openbare  
Financiën  
Postbus 95328  
2509 CH 's Gravenhage  
Website: [www.wimdreesstichting.nl](http://www.wimdreesstichting.nl)

**ISSN 1875-8401**

## Boekuitgave 'Miljardendans in Den Haag'

Naast het *Jaarboek* en het *Tijdschrift voor Openbare Financiën* geeft De Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën nog een serie uit: Dreesforum. Dreesforum wijdt studies aan vraagstukken op het gebied van de openbare financiën en de gevolgen van het overheidsbeleid voor bedrijven en burgers in algemene zin. Met behulp van steeds wisselende auteurs wordt geprobeerd een evenwichtig beeld te scheppen van de meningsvorming over vraagstukken op het terrein van de overheidsfinanciën.

Deel 4 van Dreesforum verschijnt op 6 oktober 2010 bij Sdu. Dit boek onder redactie van C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros bevat 14 hoofdstukken en draagt de titel 'Miljardendans in Den Haag: over bezuinigingen en belastingen'.

Twintig ambtelijke werkgroepen hebben uitgezocht hoe twintig procent valt te besparen op de overheidsuitgaven voor de zorg, het onderwijs, defensie, ontwikkelingssamenwerking en zo verder. Veel van deze ideeën zijn terechtgekomen in de verkiezingsprogramma's van de politieke partijen en in het regeerakkoord. De geplande bezuinigingen hebben grote gevolgen voor de portemonnee van honderdduizenden, soms zelfs van miljoenen burgers. Ze raken ouders met schoolgaande en studerende kinderen, eigenwoningbezitters en huurders, en mensen met ziektekosten. Ze hebben gevolgen voor energieverbruikers, automobilisten en werkzoekenden. Dit boek bevat kritische beschouwingen over de rapporten van de werkgroepen.

Verhoging van de btw, beperking van fiscale aftrekposten en andere voorstellen uit het recente rapport van de Studiecommissie belastingstelsel raken de koopkracht van massa's burgers. Ook die voorstellen worden kritisch besproken.

Daarmee is dit boek, uitgegeven namens de Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën, een onmisbare handleiding bij de brede maatschappelijke discussie die de komende jaren wordt gevoerd over alle plannen om te snijden in de overheidsuitgaven en om onze belastingen te hervormen.

### Hoofdstukken

1. Vernieuwen of vernielen? C.A. de Kam
2. Schuivende doelpalen – de budgettaire opgave na de crisis. M.A. Roscam Abbing
3. Ambtenaren aan de slag. P.J.C.M. van den Berg en D.L. Kabel
4. Collectieve uitgaven: wegen en herwegen. H. de Groot en C.A. de Kam
5. Onderwijs: een selectieve studie naar besparingen. W. Groot en H. Maassen van den Brink
6. Het budgettaire zorgenkind. F.T. Schut en C.A. de Kam
7. Eigen haard is goud waard. J.H.M. Donders
8. Energie en klimaat: meer met minder. E.H. van der Werf, H.R.J. Vollebergh en J.A. Oude Lohuis
9. Mobiliteit en leefomgeving. C.C. Koopmans
10. Sociale zekerheid: bezuinigen of hervormen? K.P. Goudswaard
11. Renovatie van het huis van Thorbecke. M.A. Allers en C.A. de Kam
12. Bedrijfsvoering: valt er nog wat te halen? A.P. Ros
13. Op weg naar de volgende belastingherziening. C.L.J. Caminada en C.A. de Kam
14. De 'stem des volks': burgers over het begrotingsbeleid. C.A. de Kam

Bestellen via <http://www.sdu.nl>

Prijs: € 34

## Van de redactie

De redactie had graag in deze aflevering van TvOF aandacht willen besteden aan het financieel-economische beleid van een nieuw kabinet. Omdat de totstandkoming van dit kabinet op zich laat wachten, is besloten een ander nummer uit te brengen met artikelen die overigens wel een relatie hebben met het komende financieel-economische beleid. Voor iedere kabinetsformatie maakt het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een analyse van de ontwikkeling van de publieke dienstverlening in het verleden en in de nabije toekomst. Zo ook thans. Pommer en Eggink, medewerkers van het SCP, doen in dit nummer verslag van de meest recente analyse. Zij komen tot de conclusie dat de uitgaven aan publieke diensten (in constante prijzen) in de komende kabinetsperiode naar verwachting minder snel zullen groeien dan in het recente verleden. Wel wordt voor de sectoren zorg en welzijn een relatief sterke kostengroei verwacht. Een andere conclusie: de gerealiseerde kostengroei is veelal hoger dan in de vooruitberekeningen van het SCP werd verwacht, stemt tot nadenken.

Hoe kun je door verhoging van efficiency bezuinigingen beperken of misschien wel voorkomen? Dhondt, Bockstael-Blok, De Graaf, medewerkers van TNO, behandelen daarvoor twee uit het bedrijfsleven overgewaaide instrumenten: ervaringscurven en target-costing. Zij maken duidelijk dat vooral voor productgedreven onderdelen van de overheid beide instrumenten effectief kunnen zijn.

Omdat de mogelijkheden van individuele welvaartsverbetering de komende jaren gering zullen zijn, beschrijft Akkerboom van de Rijksuniversiteit Groningen hoe je door middel van een effectief belastingheffing daaraan toch een bijdrage kunt leveren. Hij gaat in op de voor- en nadelen van een nieuwe belastingfilosofie, die o.a. de plaats kan innemen van het draagkrachtbeginsel, de *optimal tax theory*. Daarin wordt ervan uitgegaan dat je alleen goed over belastingen kunt nadenken als je rekening houdt met economische verstoringen, die optreden doordat mensen en bedrijven hun gedrag aan de veranderde heffingen aanpassen.

In het laatste artikel van deze aflevering behandelt Leen van de Universiteit van Leiden een onderdeel van de budgettaire problematiek van de Europese Unie: hoe moet de unie aan zijn geld komen? Hij gaat in op diverse inkomensbronnen en schenkt daarbij in het bijzonder aandacht aan seigniorage, die zijn voorkeur heeft. Seigniorage is de geldscheppingswinst als gevolg van de uitgifte van eurobankbiljetten door de Europese Centrale Bank.

Leen Hoffman, eindredacteur

## Kostengroei van de publieke sector

E. Pommer en E. Eggink\*

### Samenvatting

Evenals bij de vorige kabinetformaties heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een gedetailleerde analyse gemaakt van de ontwikkeling van de publieke dienstverlening (onderwijs, zorg en welzijn en veiligheid). De analyses zijn uitgevoerd voor de periode 2000-2008 en de raming is opgesteld voor de periode 2010-2014. De reële kosten van de publieke diensten zijn in de periode 2000-2008 gemiddeld met 3,5% per jaar gestegen. Deze groei kan voor circa tweederde worden toegeschreven aan toegenomen gebruik (2,3%, door vergrijzing en toenemende deelname) en voor bijna een derde aan een stijging van de kostprijs (1,1%, o.a. door achterblijvende arbeidsproductiviteit). Ook in de komende kabinetperiode wordt een toename van het gebruik verwacht van 2,3% per jaar. Deze groei is vooral groot in zorg en welzijn. In totaal zal 1,1 miljard euro extra moeten worden ingezet om aan de te verwachten vraag naar publieke diensten tegemoet te kunnen komen. Dit is ongeveer 1% van de begrote uitgaven in 2014. De additionele middelen die in de regeerakkoorden van de kabinetten Balkenende beschikbaar zijn gesteld, gaan doorgaans in dezelfde richting als de bijstellingen die zijn voorgesteld in de voorafgaande SCP-memoranda. De gerealiseerde uitgavengroei ligt iets hoger dan de voorgenomen groei.

Trefwoorden: publieke dienstverlening

### 1 Inleiding

Bij gelegenheid van elke kabinetformatie rapporteert het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) over de ontwikkeling van productie en kosten van publieke diensten. De publieke dienstverlening omvat producten zoals zorg, onderwijs, veiligheid, openbaar vervoer en welzijn.<sup>1</sup> Ook voor de kabinetformatie in 2010 heeft het SCP weer zo'n rapport uitgebracht (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2010). Hierin wordt teruggeblikt op trends in de periode 1995-2008 en vooruitgekeken naar de komende kabinetperiode (2010-2014). De ramingen voor de komende periode bieden aanknopingspunten voor beslissingen over de allocatie van schaarse middelen. Daarover in het regeerakkoord vastgelegde afspraken weerspiegelen de politieke prioriteiten van de coalitiepartijen. Maar beleidsmakers moeten ook acht slaan op het te verwachten gebruik van publieke diensten. Zo is de ontwikkeling van het aantal leerlingen en studenten relevant voor de beoordeling van middelen die nodig zijn voor het onderwijs. En de vergrijzing heeft gevolgen voor het te verwachten gebruik van voorzieningen waarop vooral ouderen een beroep doen. De ramingen van het SCP beogen in deze informatiebehoefte van beleidsmakers te voorzien. Reeds zesmaal eerder zag zo'n rapportage het licht. In dit artikel staan wij op basis van het meest recente rapport stil bij de kosten van publieke diensten in de periode 2000-2008. Verder presenteren wij enkele ramingen voor de

---

1 Buiten beschouwing blijven het openbaar bestuur in enge zin, defensie en infrastructuur, en voorzieningen waarbij collectieve financiering een ondergeschikte rol speelt.

komende kabinetsperiode. Tot slot geven we een indruk van de mate waarin het feitelijk gevoerde overheidsbeleid afwijkt van de voorafgaande ramingen in de SCP-rapportages.

## 2 Kostenontwikkeling, 2000-2008

De kosten van publieke dienstverlening aan burgers bedroegen in 2000 ongeveer 23 procent van het bruto binnenlands product (bbp).<sup>2</sup> In de eerste jaren van deze eeuw liep de kostenquote licht op tot ruim 25 procent in 2003. Dit kwam vooral door uitbreiding van publieke diensten: het wegwerken van wachtlijsten in de zorg, een repressiever optreden van politie en justitie en de invoering van kleinere klassen in het onderwijs. Vanaf 2005 ligt het kostenpeil betrekkelijk constant op circa 25 procent van het bbp. De kosten van publieke diensten komen niet volledig voor rekening van de overheid. In het begin van deze eeuw kwam circa 75 procent van de totale kosten voor rekening van de publieke sector. Door de invoering van de Zorgverzekeringswet – waarbij vroeger particulier tegen ziektekosten verzekerden verplicht werden zich aan te sluiten bij een collectieve zorgverzekeraar – liep het aandeel van de publieke sector tot ruim 81 procent in 2006 en bijna 82 procent in de daarop volgende jaren. De resterende 18 procent van de kosten wordt gedekt uit diverse private bronnen. Hierbij valt te denken aan eigen bijdragen van gebruikers, zoals de ouderbijdragen en collegegelden in het onderwijs, de vervoersbewijzen in het openbaar vervoer, de ouderbijdrage in de kinderopvang en de eigen risico's in de gezondheidszorg.

De ontwikkeling van de reële kosten valt te splitsen in twee componenten: volume en prijs (figuur 1). Deze opsplitsing lijkt eenvoudig, maar zij blijkt in de praktijk erg lastig te zijn. Volgens het Eurostat handboek voor de meting van prijzen en volumina in de Nationale rekeningen moet de volumemaatstaf zowel kwantitatieve als kwalitatieve attributen bevatten.<sup>3</sup> De productiemaatstaf dient dus mede de intensiteit en de kwaliteit van de productie te weerspiegelen. Wanneer beide onvoldoende doorklinken in het gemeten volume, dan komen de hiermee samenhangende bestedingen bij een decompositie in prijs en hoeveelheid ten onrechte terecht in de prijscomponent.<sup>4</sup> Een (te hoge) prijsstijging kan dan leiden tot onderschatting van de arbeidsproductiviteit en tot overschatting van het zogenaamde Baumoleffect.<sup>5</sup> Met name kwaliteitsveranderingen zijn doorgaans erg lastig in volumetermen te duiden. Verder zijn diensten vaak betrekkelijk heterogeen samengesteld en is het lastig die heterogene producten in één maatstaf

2 Het betreft onderwijs, zorg, welzijn, veiligheid, uitvoeringorganisatie sociale zekerheid, belastingdienst, burgerzaken, asielzaken, cultuur, recreatie en openbaar vervoer.

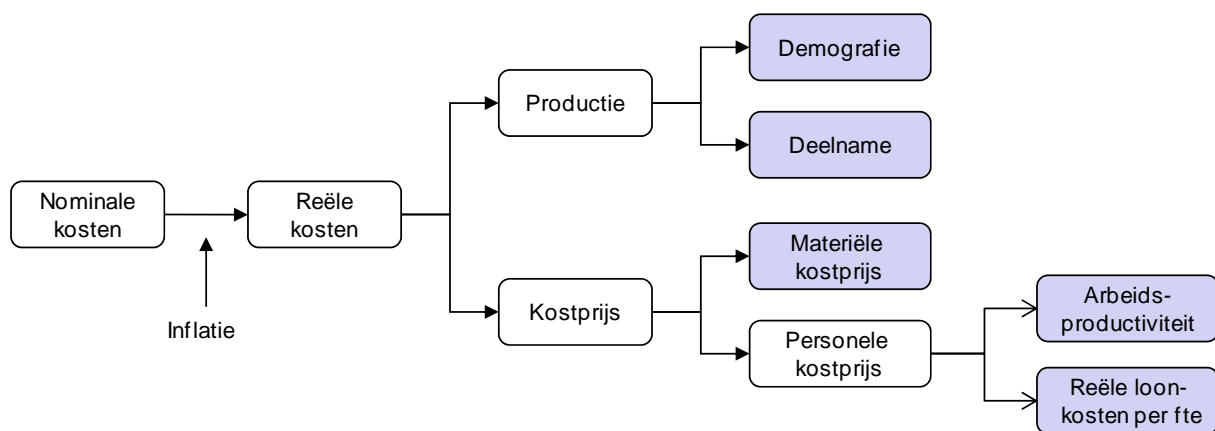
3 Voor een discussie over problemen en oplossingen voor outputmetingen in de publieke dienstverlening, zie Atkinson Commission (2005).

4 In Fraumeni et al. (2008) is voor de leerplichtuitgaven in het onderwijs een poging gedaan om de kwaliteit van het onderwijs in het volume te verwerken. Wanneer de kwaliteit van het onderwijzend personeel en de klassengrootte (deels) bij het volume worden gerekend, daalt de bijdrage van de prijs aan de kostenontwikkeling van 88 procent naar 85 procent en stijgt de bijdrage van het volume navenant van 11 procent naar 14 procent (periode: 1980-2001). Opgemerkt moet echter worden dat de literatuur de bijdrage van de klassengrootte aan de leerprestaties van leerlingen niet steunt. Wel is er steun voor de bijdrage van de kwaliteit van de leraar aan de leerprestaties (zie onder meer CPB 2010a).

5 Het Baumoleffect heeft betrekking op het verschijnsel dat productiviteitsverbeteringen in de dienstverlenende sector doorgaans moeilijker zijn te realiseren dan in andere sectoren. Omdat de lonen in de dienstverlenende sector doorgaans toch de loonontwikkeling in andere sectoren volgen, stijgen de kosten in verhouding sterker. De publieke dienstverlening kampt daarmee inherent met achterblijvende productiviteit en hogere kostprijzen.

samen te voegen. Daarom moet doorgaans gebruik gemaakt worden van meerdere indicatoren die via tijd- of kostprijzen in één productiemaatstaf worden omgezet. Het SCP heeft ervoor gekozen om het volume van de productie direct via prestatie-indicatoren te meten (Kuhry en Van der Torre, 2002).<sup>6</sup> Voorbeelden van zulke indicatoren zijn opgelegde belastingaanslagen (belastingdienst), dagopnames (ziekenhuis), succesvolle leerlingen (onderwijs) en opgehelderde misdrijven (politie). Het prijseffect volgt daarna impliciet uit de kosten- en volumeontwikkeling. Deze benadering wordt bijvoorbeeld ook gevolgd door het Centraal Bureau voor de Statistiek bij de bepaling van de volumeontwikkeling in de zorg (Van Hilten, 2004; Van Hilten et al., 2005) en in het onderwijs (Konijn en Kleima, 2000).<sup>7</sup>

*Figuur 1. Decompositie van de kostenontwikkeling in de publieke dienstverlening*



De ontwikkeling van het productievolume valt te herleiden tot veranderingen in de omvang en samenstelling van de doelgroep (demografische ontwikkelingen) en in het gebruik per leeftijdsgroep (deelname). De prijscomponent is opgebouwd uit een aantal deelcomponenten. De ontwikkeling van de (reële) kostprijzen is het resultaat van trends bij de reële personeelskosten per arbeidsjaar, de reële materiële kosten per eenheid product en de arbeidsproductiviteit (zie nogmaals figuur 1). Bij de interpretatie van de gemeten ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit moet rekening worden gehouden met de eerder genoemde beperkingen bij de meting van het productievolume, die kunnen leiden tot onderschatting van de arbeidsproductiviteit wanneer kwaliteitsverbeteringen onvoldoende in het volume zijn verdisconteerd. Hogere personeelskosten per arbeidsjaar

6 Voor een overzicht van de gebruikte productindicatoren, zie bijlage B in Kuhry en Van der Torre (2002).

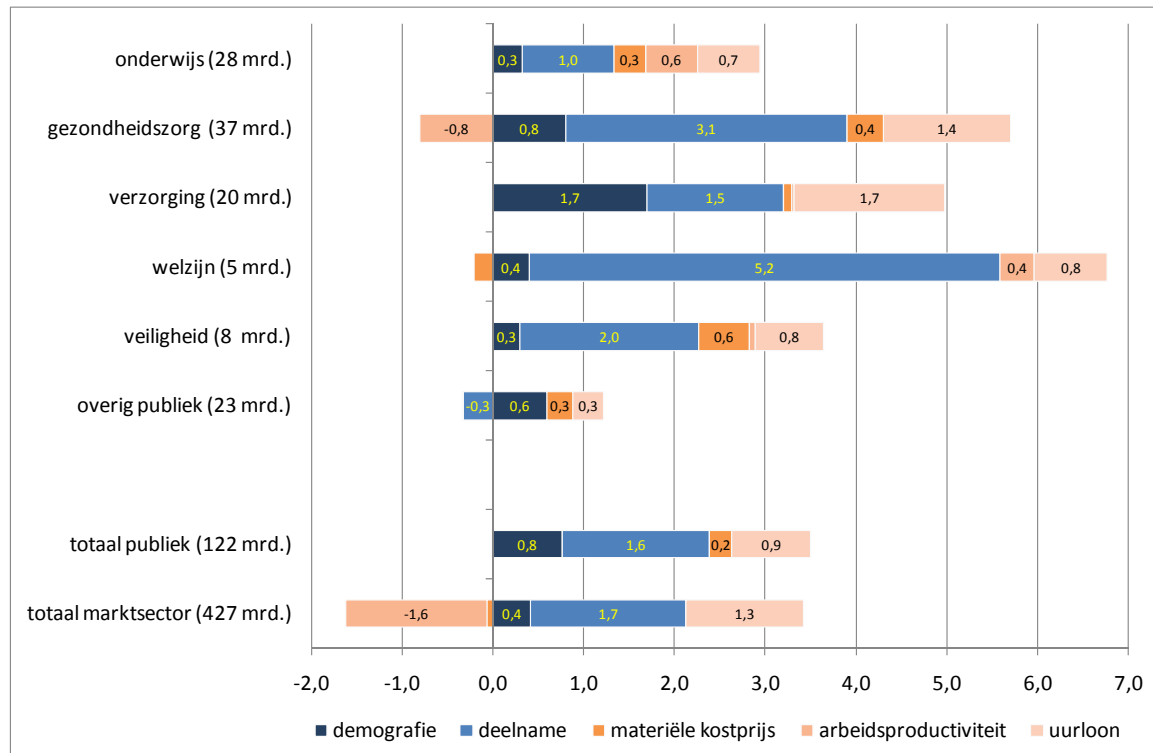
7 Voor de periode 2000-2006 zijn de SCP-cijfers en de CBS-cijfers globaal vergelijkbaar. Voor de ziekenhuizen (inclusief specialisten) komt het SCP uit op een jaarlijkse volumegroei van 3,5 procent en het CBS op 4,3 procent. Voor de geestelijke gezondheidszorg liggen de cijfers dicht bij elkaar: 6,7 procent (CBS) en 6,6 procent (SCP). Voor ouderenzorg en de handicaptenzorg in de Awbz lopen de volumecijfers meer uiteen: 4,5 procent (CBS) en 2,5 procent (SCP) respectievelijk 5,6 procent (CBS) en 2,7 procent (SCP). De uiteenlopende volume uitkomsten bij de verzorging zijn toe te schrijven aan het feit dat het CBS voor de Awbz zorg geen goede prijs- en volumecijfers beschikbaar heeft. Daarom zijn deze uitgaven gedeïndeerd met de consumentenprijsindex (CPI) en slaan kostenstijgingen die uitgaan boven de CPI bij het CBS neer als volume effecten. Het SCP meet het volume direct, inclusief zorgzwaarte.



en gestegen materiële kosten per product hebben een kostenverhogend effect, terwijl een stijging van de arbeidsproductiviteit de kosten per eenheid juist drukt.

Figuur 2 vat de uitkomsten van de decompositie van de kostenontwikkelingen bij de publieke dienstverlening in de periode 2000-2008 samen.

Figuur 2. Reële kostenontwikkeling van publieke dienstverlening naar sectoren, 2000-2008 (jaarlijkse groeipercentages)<sup>a, b, c</sup>



- a Langs de y-as staan de uitgaven in 2008 in miljarden euro's.
- b Gezondheidszorg (*cure*) betreft de op genezing gerichte zorg (ziekenhuizen, huisartsen, geestelijke gezondheidszorg, geneesmiddelen, paramedische zorg); verzorging (*care*) betreft de langdurige zorg (thuiszorg, verzorgings- en verpleeghuizen, gehandicaptenzorg), welzijn omvat kinderopvang, jeugdzorg en ondersteuning van gehandicapten.
- c De volumegroei ontstaat uit ontwikkelingen in demografie en deelname. De prijsontwikkeling ontstaat uit de veranderingen in de materiële kostprijs, de arbeidsproductiviteit en het uurloon.

Bron: SCP (GEQS)

De reële kosten van de publieke diensten zijn in de periode 2000-2008 gemiddeld met 3,5 procent per jaar gestegen. Deze groei valt voor circa tweederde deel toe te schrijven aan een groter (2,3 procent) productievolume vanwege de vergrijzing van de bevolking en een hogere deelname per leeftijdsgroep en voor bijna eenderde deel aan de gestegen kostprijs (1,1 procent) vanwege hogere materiële kosten en hogere uurlonen bij een gelijkblijvende arbeidsproductiviteit. De groei van het productievolume in de publieke dienstverlening ging iets uit boven die van de toegevoegde waarde in de marktsector (2,0 procent) en wordt voor circa eenderde deel veroorzaakt door de vergrijzing van de



bevolking en voor tweederde door de toegenomen deelname per leeftijdsgroep. In de marktsector bleef de kostprijs per eenheid product door de stijgende arbeidsproductiviteit nagenoeg onveranderd. Daardoor zijn de kosten minder snel gegroeid dan in de publieke dienstverlening (1,6 procent tegen 3,5 procent).

Hierna bespreken wij de voornaamste bevindingen per deelterrein; procentuele mutaties zijn jaargemiddelden voor de periode 2000-2008.

De kostengroei is het hoogst in de *welzijnssector* (ruim 6,5 procent) en de *zorgsector* (bijna 5 procent). In de welzijnssector is met name het gebruik van kinderopvang en jeugdzorg fors toegenomen, in de zorgsector steeg vooral het gebruik van geestelijke gezondheidszorg, geneesmiddelen, extramurale verzorging en het persoonsgebonden budget. In de zorgsector wordt de kostengroei voor circa driekwart veroorzaakt door volumegroei en voor circa een kwart door prijsstijgingen. In de welzijnssector wordt de kostenontwikkeling voor zelfs 85 procent bepaald door de volumegroei.

In de sector *onderwijs* valt de achterblijvende ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij het basisonderwijs en het voortgezet onderwijs op. Zij is vooral toe te schrijven aan het sinds het midden van de jaren negentig ingezette beleid om de groepen bij deze onderwijsvormen te verkleinen. Ook in het speciaal onderwijs blijft de arbeidsproductiviteit achter, waardoor samen met een sterk gegroeide deelname (3,9 procent) een hoge kostengroei optrad (6,9 procent). Alleen bij het wetenschappelijk onderwijs heeft de met 3,5 procent per jaar toegenomen deelname niet geleid tot een dienovereenkomstige kostenstijging, vanwege de sterk toegenomen arbeidsproductiviteit. Er zijn voorshands geen aanwijzingen dat dit ten koste is gegaan van de prestaties in het wetenschappelijk onderwijs. Bij het hoger beroepsonderwijs heeft de deelnamegroei (2,7 procent) wel geleid tot een hiermee strokende kostenstijging, omdat de arbeidsproductiviteit in deze deelsector nagenoeg ongewijzigd bleef.

In de *gezondheidszorg (cure)* is vooral de deelname sterk gestegen (3,1 procent) en speelt de vergrijzing bij de volumegroei een minder grote rol (0,8 procent). Hoge groeicijfers in de deelname doen zich ook voor bij de geneesmiddelen (6 procent) en de geestelijke gezondheidszorg (5 procent). De groei van de kosten van geneesmiddelen door het sterk toegenomen volume is afgeremd door kostprijzdalingen van geneesmiddelen. Zij waren mede het gevolg van gericht overheidsbeleid (de 'clawback' van door apothekers genoten kortingen).

In de *verzorging (care)* bepaalt – behalve de hogere deelname (1,5 procent) – ook de vergrijzing (1,7 procent) de groei van het zorgvolume met 3,2 procent per jaar. Vooral bij de extramurale verzorging is een significante volumegroei waarneembaar, mede als gevolg van de voortgaande extramuralisering. Ook de spectaculaire groei van het persoonsgebonden budget (pgb) draagt bij aan verdere extramuralisering van de zorg, hoewel hierbij ook nieuw aangeboorde vraag naar verzorging en verpleging een rol speelt van personen, die hun hulpvraag buiten de publieke sfeer (willen) realiseren. Andere opmerkelijke ontwikkelingen in de zorgsector zijn de stijging van de arbeidsproductiviteit in de extramurale verzorging, die voor circa 2 procent per jaar heeft bijgedragen aan kostenbeperking, en de stijging van de uurlonen in de gehandicaptensector, die juist voor circa 3 procent per jaar hebben bijgedragen aan de gestegen kosten. De verbetering van de arbeidsproductiviteit in de extramurale verzorging houdt onder andere verband met de overheveling van de huishoudelijke hulp uit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

naar de Wet Maatschappelijke Ontwikkeling. Als uitvloeisel hiervan wordt deze hulp sinds 2007 door de gemeenten aanbesteed, wat mede als gevolg van kostprijzdalingen heeft geleid tot een besparing van circa 150 (in 2007) tot circa 210 miljoen euro (in 2008 en 2009).<sup>8</sup> Maar ook in meer algemene zin blijkt dat de thuiszorg efficiënter is gaan werken, doordat de overhead is teruggedrongen. Vanuit het perspectief van de cliënten (klanttevredenheid) bestaan geen aanwijzingen dat dit ten koste is gegaan van de ervaren kwaliteit van de dienstverlening.

In de sector *veiligheid* zijn de kosten van alle betrokken voorzieningen in de periode 2000-2008 duidelijk toegenomen, variërend van 3 procent per jaar bij de politie tot 6 procent bij de brandweer. Bij de politie, de rechtspraak en het gevangeniswezen wordt de kostenstijging voornamelijk veroorzaakt door volumeontwikkelingen. Dit betekent dat de kosten nagenoeg in de pas lopen met de ontwikkeling van de opgehelderde criminaliteit, het aantal behandelde rechtszaken en het aantal insluitingen. Bij het Openbaar Ministerie en de brandweer zijn de kosten vooral toegenomen door hogere materiële uitgaven en gestegen uurlonen.

Bij de *overige voorzieningen* zien we kostendalingen bij asiel en migratie en bij de uitvoering van de sociale zekerheid. Bij asiel en migratie is de kostendaling vooral het gevolg van beperkingen in de instroom en de opvang. Daarnaast hebben de betrokken instanties tijd nodig gehad om de omvang van de organisatie aan te passen aan de verminderde productie, wat tot uiting komt in de achterblijvende arbeidsproductiviteit. Dit verschijnsel van hysteresis is gebruikelijk in de publieke dienstverlening. Ook in de sector veiligheid doet zich hysteresis voor, waar schommelingen in het volume omgekeerd samenhangen met schommelingen in de kostprijs per eenheid product.

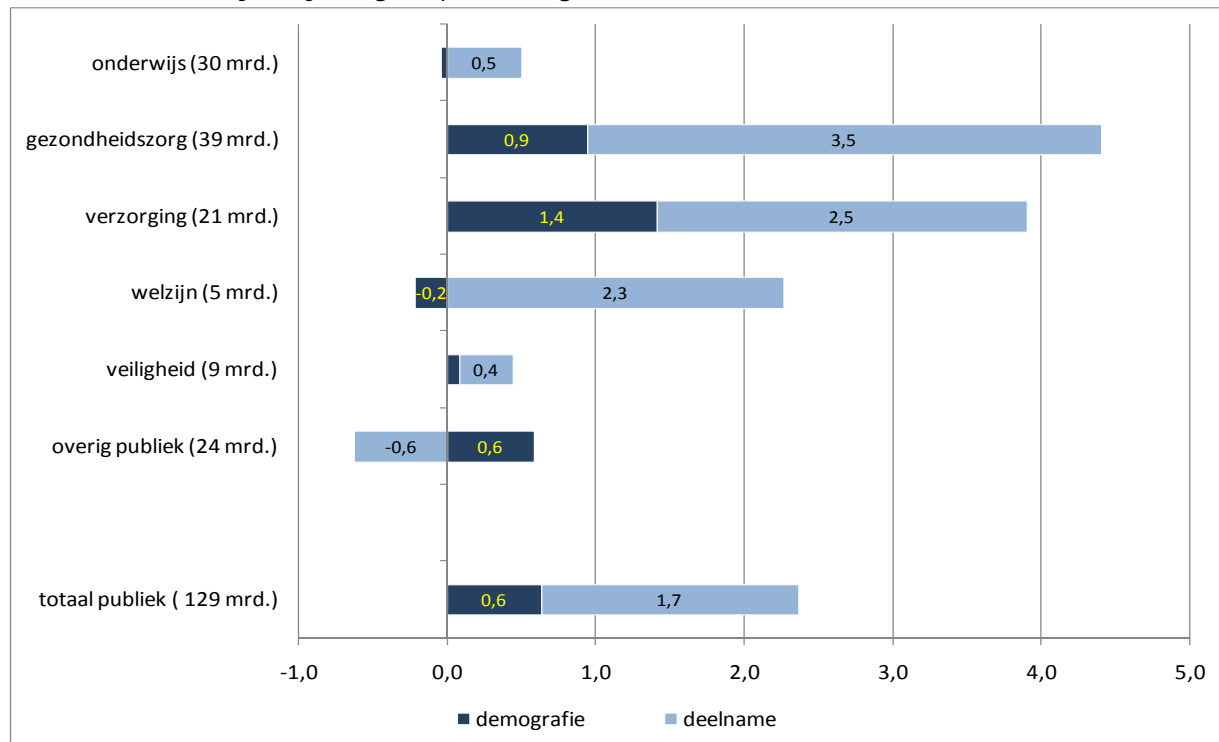
### 3 Vooruitblik op de komende kabinetsperiode

Zoals aan de vooravond van elke kabinetsformatie confronteert het SCP de te verwachten ontwikkelingen in het gebruik van publieke dienstverlening met de middelen die zijn uitgetrokken in de departementale meerjarenramingen. Hoewel de kabinetsperiode tot 2015 loopt, zijn de bedoelde meerjarenramingen slechts tot en met 2014 beschikbaar. Uitgangspunt van de analyse is de 'basisraming' van het SCP voor het gebruik van publieke diensten. Zij is zo veel mogelijk gebaseerd op gezaghebbende externe ramingen van andere instituten, die soms in samenwerking met het SCP zijn opgesteld. Zo maken we onder meer gebruik van de referentieraming voor het gebruik van onderwijs van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW 2009), de middellange termijn raming van het Centraal Planbureau voor de zorgsector (CPB 2010b), de pmj-ramingen van het WODC voor de sector veiligheid (Justitie 2010a) en de ras-raming van het aantal asielaanvragers van uit de begroting van het Ministerie van Justitie. Waar externe ramingen niet voorhanden zijn, is de basisraming gebaseerd op een SCP-trendraming waarin zowel de demografische ontwikkelingen als de historische trend in de deelname zijn verdisconteerd. Figuur 2 laat de volumeontwikkelingen volgens de basisraming zien voor de periode 2011-2014, en splitst deze in veranderingen in demografie en deelname.

---

8 De genoemde besparingen zijn overwegend toe te schrijven aan lagere uurprijzen voor huishoudelijke hulp (tot onder de kostprijs) en een verschuiving van duurdere complexe naar goedkopere eenvoudige hulp (SCP 2009).

Figuur 3. Ontwikkelingen in gebruik van publieke dienstverlening naar sectoren, 2010-2014 (jaarlijkse groeipercentages)<sup>a, b</sup>



a Langs de y-as staan de uitgaven in 2010 in miljarden euro's.

b Gezondheidszorg betreft de curatieve zorg; verzorging betreft de langdurige zorg (*care*), welzijn omvat kinderopvang, jeugdzorg en ondersteuning van gehandicapten.

Bron: SCP (GEQS)

Naar verwachting zal het gebruik van publieke diensten in de komende kabinetsperiode met 2,3 procent per jaar groeien (figuur 3), ongeveer even snel als in de periode 2000-2008. Dit komt vooral door de stijgende deelname (1,7 procent). Demografische veranderingen zijn goed voor toename in het gebruik van nog eens 0,6 procent per jaar. De grootste groeiers in de basisraming zijn de gezondheidszorg (*cure*, 4,5 procent per jaar) en de verzorging (*care*, bijna 4 procent). Hierbij tekenen wij aan dat de basisraming voor de zorgsector is gebaseerd is op de zorgramingen uit de middellange-termijn-verkenning van het Centraal Planbureau (2010b). Hierin zitten ook autonome prijsontwikkelingen, die de afgelopen periode gemiddeld ongeveer 1 procent bedroegen voor de gezondheidszorg en ruim 1,5 procent voor de verzorging. Nadat hiervoor een correctie is aangebracht, resteert een 'kale' volumegroei van 3,5 respectievelijk 2,5 procent. Evenals in het verleden is de vergrijzing voor een deel verantwoordelijk voor de volumegroei in de verzorging, en – zij het in mindere mate – in de gezondheidszorg. Maar vergrijzing is niet de enige factor. Ook de deelname toont in de zorg een opgaande lijn, evenals de kostprijs. Ook de sector *welzijn* is een opvallende groeier. Met name de kinderopvang en de jeugdzorg kunnen rekenen op een jaarlijks toenemend gebruik van ongeveer 2 procent, wanneer de deelnametrends uit figuur 2 doorzetten. Dit is niet zeker, bijvoorbeeld wanneer de indicatiestelling wordt aangescherpt of hogere eigen

bijdragen een deel van de potentiële gebruikers afschrikken. Zulke beleidseffecten zijn niet in de opgestelde ramingen begrepen. Dit geldt ook voor de geprojecteerde snelle daling bij het volume van asiel en migratie. Hier is in de basis-ramingen (gebaseerd op ramingen van Justitie) sprake van een verwachte dalende instroom en de afbraak van de opvangcapaciteit. De overige voorzieningen zullen naar verwachting een meer gematigde stijging of daling doorlopen.

Tabel 1 geeft een indruk van de verschillen tussen de bedragen in de departementale meerjarenramingen en uitgaven die volgen uit de basisraming van het SCP. Hierbij is aangenomen dat de geraamde groei van het gebruiksvolume een maat is voor de groei van de te verwachten uitgaven (in constante prijzen).<sup>9</sup> Het gevonden verschil kan voor beleidsmakers aanleiding zijn om de meerjarencijfers bij te stellen. De laatste kolom van tabel 1 geeft deze bijstelling voor zover deze doorwerkt in het budget van de centrale overheid; de gevolgen voor bijvoorbeeld de gemeentelijke uitgaven staan hier buiten. De tabel laat zien dat per saldo 1.120 mln. euro extra zou moeten worden ingezet om aan de te verwachten vraag naar publieke diensten tegemoet te kunnen komen.

*Tabel 1. Kosten en benodigde bijstellingen van de meerjarenramingen, 2010-2014 (jaarlijkse groeipercentages)*

	meerjaren raming	extra SCP memorandum	bijstelling volgens SCP memorandum (in mln.euro)
onderwijs	0,1	0,4	500
zorg <sup>a</sup>	4,2	0,0	0
welzijn	1,5	0,5	180
veiligheid	-0,4	0,8	40
overig	-1,0	0,9	400
totaal	2,0	0,4	1.120

a Volume- en prijseffect; exclusief beheer van de zorgsector.

Bron: SCP

Het verschil tussen de uitkomst van de basisraming en de departementale meerjarenraming is het grootst bij het *onderwijs*, waar de verwachte toename van het aantal leerlingen en studenten niet volledig is terug te vinden in de vastgelegde uitgavengroei. Alleen bij het primair onderwijs (het basisonderwijs en het speciaal onderwijs) geven de meerjarenramingen een snellere middelengroei aan dan volgt uit de referentieraming van het aantal leerlingen, die voor het SCP als basisraming dient. De bedoelde referentieraming houdt evenwel geen rekening met de benodigde extra middelen voor de zogenoemde rugzakjes voor zorgleerlingen. In totaal zou voor onderwijs 500 mln. euro extra moeten worden ingezet om aan de gestegen vraag naar onderwijs te voldoen.

<sup>9</sup> In de departementale meerjarenramingen wordt immers geen rekening gehouden met prijsontwikkelingen.

Bij de meerjarenraming voor de *zorgsector* is uitgegaan van de recente middellange-termijn-raming, als kader voor de te verwachten zorguitgaven.<sup>10</sup> Hiermee is het verschil tussen de basisraming en de meerjarenraming per definitie niet relevant. In de sector *welzijn* wordt bij de kinderopvang een nog sterkere groei verwacht volgens de meerjarenraming, dan de basisraming aangeeft. Dit is een realistische veronderstelling, omdat in de basisraming alleen het aantal opgevangen kinderen wordt geschat, en geen rekening wordt gehouden met een eventuele toename van het aantal uren. Bij de jeugdzorg en de ondersteuning van gehandicapten komt het SCP uit op een opwaartse bijstelling. In totaal gaat het in deze sector om 180 mln. euro.

In het prognosemodel justitiële ketens (de pmj-raming) van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (de SCP-basisraming) neemt de inzet van de politie af dankzij een dalende criminaliteit. De daling zou iets minder sterk zijn wanneer ook het toenemende aantal overtredingen in de raming zou zijn opgenomen, zo blijkt uit de SCP-trendraming. De rechterlijke macht (rechtspraak en Openbaar Ministerie samen) zou nog wel een forse groei vertonen (2,3 procent per jaar) en het gevangeniswezen zou met steeds minder middelen toe kunnen. Hoewel de groeipercentages in de meerjarenramingen wat anders uitvallen, volgt voor de sector *veiligheid* volgens de basisraming een totale bijstelling van de middelen van 40 mln. euro.

Bij de *overige sectoren* is vooral de bijstelling van civiele aangelegenheden (burgerzaken, belastingdienst, beheer zorgsector) opvallend groot (420 mln euro). Deze bijstelling is grotendeels het gevolg van een lagere inschatting van de groei van de uitgaven voor de Belastingdienst. In de meerjarenramingen wordt op grote doelmatigheidswinsten bij de Belastingdienst gerekend. Ook de bijstelling van de uitvoering van sociale zekerheid is groot (270 mln. euro). Externe factoren als de te verwachten economische groei en de doelmatigheidswinst door de fusie tussen de Centrale organisatie werk en inkomen en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen zullen hierbij wellicht een rol spelen. Omdat het SCP geen inzicht heeft in deze externe factoren en de gevolgen die zij hebben voor de kwaliteit van de dienstverlening, wordt deze bijstelling niet opportuun geacht, en niet als relevante bijstelling opgenomen.

#### 4 Terugblik op eerdere ramingen

Het is interessant om te bezien in welke mate het gevoerde beleid aansluit bij de ramingen die bij gelegenheid van voorgaande kabinetsformaties zijn gemaakt. Hierbij concentreren wij ons op twee rapportages (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002; Sociaal en Cultureel Planbureau, 2007). We beperken ons tot de drie grootste sectoren in de publieke dienstverlening; onderwijs, zorg en veiligheid. Tabel 2 vermeldt de SCP-ramingen voor deze drie sectoren voor de beoogde kabinetsperioden 2002-2006 (kabinet-Balkenende I) en 2006-2011 (kabinet-Balkenende IV). Daarnaast zijn de beleidsvoornemens uit de regeerakkoorden van deze kabinetten gekwantificeerd (Tweede Kamer, 2001-2002; Tweede Kamer, 2006-2007). Tot slot is de gerealiseerde uitgavengroei van de kabinetten Balkenende I tot en met -III in de tabel opgenomen. Realisatiecijfers over de meest recente kabinetsperiode zijn nog niet bekend, maar als eerste indicatie van die realisaties zijn hier de cijfers over de periode 2006-2008 opgenomen.

---

10 De meerjarenraming voor de zorgsector van het Ministerie van VWS is een puur technische raming, waarin de bedragen vanaf 2010 min of meer constant zijn gehouden.

Tabel 2. Ramingen en realisatie van kostenontwikkeling voor publieke dienstverlening van voorgaande kabinetten (jaarlijkse groeipercentages; in constante prijzen)

	2002-2006 (Balkenende I)				2006-2011 (Balkenende IV)			
	uitgaven meerjaren raming	extra SCP memo- randum	extra beleid <sup>a</sup>	realisatie kosten 2002- 2006	uitgaven meerjaren raming	extra SCP memo- randum	extra beleid <sup>b</sup>	realisatie kosten 2006- 2008
onderwijs	1,2	-0,1	0,4	2,4	0,2	0,6	1,0	2,3
zorg <sup>c</sup>	3,0	0,5	0,4	3,8	3,6	0,0	0,3	3,9
veiligheid	0,8	1,5	3,5	2,7	0,8	-0,2	1,3	4,0
totaal	2,3	0,4	0,7	3,2	2,3	0,2	0,6	3,4

a Extra middelen volgens het Strategisch akkoord VVD/CDA/LPF ten opzichte van de meerjarenraming uit de begroting voor 2002.

b Extra middelen volgens het Coalitie akkoord CDA/PvdA/CU ten opzichte van de meerjarenraming uit de begroting voor 2002.

c Volume- en prijseffect; exclusief beheer van de zorgsector.

Bron: SCP

De departementale meerjarenramingen voor de periode 2002-2006 (uit de rijksbegroting voor het jaar 2002) tonen voor de drie in aanmerking genomen sectoren een groei van de reële kosten van 2,3 procent per jaar. Afgemeten aan de basisramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2002) zaten de meerjarenramingen 0,4 procent per jaar te laag, met name vanwege een onderschatting van de trendmatige kostenontwikkeling bij ziekenhuizen, thuiszorg, politie en gevangeniswezen. Het kabinet-Balkenende I streefde naar verbetering van de publieke dienstverlening: een veiliger samenleving (meer blauw op straat), een meer vraaggericht zorgstelsel (minder wachtlijsten) en meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid in het onderwijs (kleinere klassen en extra beloningen). De hiervoor beschikbaar gestelde additionele middelen ter grootte van 1,7 miljard euro (0,7% volgens het Strategisch Akkoord;) waren, met uitzondering van die voor de sector onderwijs, in lijn met de aanbevelingen in de voorafgaande rapportage van het SCP.

De realisaties in het onderwijs (0,8 procent extra ten opzichte van de meerjarenramingen) en de zorg (0,4 procent extra) vielen hoger uit dan in het Strategisch Akkoord werd voorzien. Voor het beleidsterrein veiligheid lag de realisatie ten opzichte van het Strategisch Akkoord juist 1,6 procent lager. Het kabinet Balkenende-I mag echter niet zonder meer op deze realisaties worden afgerekend, omdat het reeds in oktober 2002 viel, waarna in mei 2003 het kabinet-Balkenende II aantrad, waarin D66 de plaats innam van de Lijst Pim Fortuyn. Wel greep dit kabinet grotendeels terug op de uitgangspunten en beleidsinzet van het eerder gesloten Strategisch Akkoord. Desondanks blijkt uit de realisaties dat de overschrijding van de oorspronkelijke budgettaire inzet (meerjarenraming plus extra beleid) beperkt is gebleven tot 0,2 procentpunt. Dit is een van de vruchten van het in 1994 ingevoerde trendmatige begrotingsbeleid, waarbij



coalitiepartijen zich verplichten vast te houden aan bij de formatie afgesproken uitgavenkaders.

De realisaties 2007-2008 (onder het kabinet-Balkenende IV) bevatten deels nog beleid van het voorafgaande kabinet en zijn niet geschikt als toets op de beleidsinzet van het begin 2007 aangetreden kabinet-Balkenende IV.

Bij het opstellen van de beleidsagenda van het kabinet-Balkenende IV voorzagen de meerjarenramingen voor de drie in aanmerking genomen beleidsvelden zelfde trendmatige groei van de kosten als voor de periode 2002-2006: 2,3 procent per jaar. Volgens de basisramingen van het Sociaal en Cultureel Planbureau (2007) was dit 0,2 procentpunt te laag, voornamelijk als gevolg van te laag ingeschatte groei van het aantal studenten in het middelbaar beroepsonderwijs en in het wetenschappelijk onderwijs. In het Coalitie Akkoord werd ruim 1 mld. euro beschikbaar gesteld voor extra onderwijsuitgaven (jaarlijks 1 procent van het onderwijsbudget) om de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren, kleinschaligheid te bevorderen, schoolboeken gratis te maken, de werkdruk te verminderen en de wachtlijsten in het speciaal onderwijs weg te werken. Het Coalitie Akkoord voorzag verder in extra uitgaven voor gezondheidszorg (uitbreiding basispakket, verhoging zorgtoeslag en meer geld voor de verpleeghuizen) en veiligheid (verhoging personele capaciteit van de keten). Helaas dateren de laatste cijfers over de gerealiseerde kosten uit 2008, zodat nog geen uitspraak mogelijk is over de mate waarin de budgettaire inzet van het kabinet Balkenende-IV in 'harde munt' is omgezet.

Bovendien zijn in de realisaties in de periode 2006-2008 ook de na-ijleffecten opgenomen van beleid dat in de voorgaande kabinetsperiode is ingezet. Met name in de sector veiligheid is in 2007 nog forse uitgavengroei gerealiseerd bij de rechtspraak, de brandweer en het gevangeniswezen. Deze uitgavenstijgingen komen onder meer voort uit het beleidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving', waarin uitvoering wordt gegeven aan de voornemens in het strategisch akkoord om criminaliteit en overlast sterk terug te dringen en de veiligheid in Nederland te bevorderen (Tweede Kamer 2002). De uitgaven voor dit beleidsprogramma zijn uitgesmeerd over de periode 2003-2008.

## 5 Conclusie

De uitgaven aan publieke diensten (in constante prijzen) zullen in de komende kabinetsperiode naar verwachting minder snel groeien dan in het recente verleden het geval was. Maar met name voor de sectoren zorg en welzijn wordt een relatief sterke kostengroei verwacht. Dit komt deels door de vergrijzing (zorg) en deels door de stijgende deelname van doelgroepen (kinderopvang, jeugdzorg). De trendramingen van het SCP zijn veelal in lijn met beleidsvoornemens van de overheid. Deze beleidsvoornemens betreffen intensiveringen en ombuigingen, die niet alleen zijn gebaseerd op trendmatige ontwikkelingen maar ook op politieke voorkeuren. De gerealiseerde kostengroei is echter veelal hoger dan in de vooruitberekeningen van het SCP werd verwacht.

Evert Pommer en Evelien Eggink

\* Zijn werkzaam bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.



## Literatuur

- Atkinson Commission (2005), *Final report on measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts*. London: Palgrave MacMillan.
- Centraal Planbureau (2010a), Literatuuroverzicht Effecten Klassengrootte, in: *Productiviteit onderwijs*. Rapport brede heroverwegingen 6. Den Haag: Ministerie van Financiën, 185-190.
- Centraal Planbureau (2010b), *Economische Verkenning 2011-2015*. CPB Document No 203. Den Haag: CPB.
- Fraumeni, Barbara, Marshall Reinsdorf, Brooks Robinsin, en Matthew Williams (2008), *Price and real output measures for the education function of government*. NBER working paper 14099.
- Hilten, Onno van (2004), Volumestijging in de zorg lastig in te schatten, *Economisch Statistische Berichten* 4439, 362-364.
- Hilten, O. van, H. Kleima, H. Langenberg, en P. Warns (2005), Productie, arbeid en productiviteit in de zorgsector, *Economisch Statistische Berichten*, 4452, 3-5.
- Konijn, Paul, en Foste Kleima (2000), *Volume measurement of education*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek (OECD STD/NA(2000)27).
- Kuhry, Bob, en Ab van der Torre (2002), *De vierde sector. Achtergrondstudie quartaire sector*. SCP-onderzoeksrapport 2002/15. Den Haag: SCP.
- OCW (2009). *Referentieraming 2009*. Den Haag: ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.
- Justitie (2010). *Prognosemodel Justitiële Ketens (PMJ): Ramingen capaciteitsbehoefte*. Den Haag: ministerie van Justitie.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2002), *Memorandum quartaire sector 2002-2006*. SCP-werkdocument 86. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2007), *Publieke prestaties in perspectief. Memorandum quartaire sector 2006-2011*. SCP-publicatie 2007/1. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2009), *Definitief advies over het Wmo-budget huishoudelijke hulp 2010*. SCP-special 41. Den Haag: SCP.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2010). *Publieke dienstverlening in perspectief. SCP-Memorandum voor de kabinetsformatie 2010*. SCP-publicatie 2010/16. Den Haag: SCP.
- Tweede Kamer (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Vergaderjaar 2002-2003, 28 684, nr. 1.
- Tweede Kamer (2001-2002), *Werken aan vertrouwen, een kwestie van aanpakken. Strategisch akkoord voor kabinet CDA, LPF, VVD*, 28 375, nr. 5.
- Tweede Kamer (2006-2007), *Samen Werken, Samen Leven. Coalitieakkoord 2007 tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie*, 30 891, nr. 4.

## Ervaringscurven en “target costing” in de publieke sector: bruikbare instrumenten?

D'Hondt, W. Blokstael-Blok, H.A.L.M. de Graaf\*

### Samenvatting

Bij de overheid wordt al snel gedacht dat besparen gelijk staat aan kaasschaven. In dit artikel wijzen we op de mogelijkheden die organisaties zelf hebben om tot meer efficiency te komen. Voor productgedreven onderdelen van de overheid, met name baten-lastenstelsels, kunnen technieken als ervaringscurven en ‘target costing’ helpen om besparingen te realiseren. De afgelopen jaren laat zien dat, ondanks het kaasschaven, deze uitvoerende organisaties duurder zijn geworden. Ervaringscurven en target costing kunnen alleen maar slagen als vertrouwd wordt op de kracht van de werkvloer en de autonomie van de organisaties.

Trefwoorden: *target costing*, ervaringscurven, baten-lastenstelsels, kaasschaven.

### 1 Inleiding

Prestatieverbetering van overheidsorganisaties stond hoog in het vaandel van de regering Balkenende IV (*Nota Vernieuwing Rijksdienst*, 2007). Daarmee was er niets nieuws onder de zon. In de jaren tachtig was er de hoop dat privatiseringen het vraagstuk van de prestaties zou oplossen. Een decennium later werd de koers omgegooid en was de hoop dat outputsturing verbetering kon opleveren. Beide strategieën hebben de overheid grondig van aard gewijzigd. De hoop dat de prestaties hoger en beter worden, is echter niet gerealiseerd. Ondanks alle retoriek over continue verbetering hebben publieke organisaties het in de praktijk lastig om prestatieverbeteringen te laten zien (Van Thiel e.a., 2009). Nu staat de zoektocht centraal naar nieuwe manieren voor productiviteitsverbetering in de publieke sfeer. Voor de zekerheid had Balkenende IV de kaasschaaf gehanteerd om de kosten te drukken. Een nieuwe richting om de productiviteit te verhogen, heeft zich echter nog niet aangediend. Misschien is het verstandig om goed te kijken hoe in het bedrijfsleven productiviteitsverhoging tot stand komt. Daarbij gaat het volgens ons niet zozeer om de ‘schaaf’, maar om twee andere zaken: de prijs van diensten en de autonomie van de spelers bij het beheersen van de kosten.

Overheidsorganisaties kunnen op een andere wijze hun diensten beprijzen dan ze nu doen. Het gaat daarbij niet zozeer om de absolute prijs van de diensten, maar wel om de wijze waarop de kostenontwikkeling wordt gestuurd. Twee instrumenten dienen zich aan: de ervaringscurve en ‘target costing’. Als overheidsorganisaties leren inspelen op leerprocessen in hun organisaties, dan beschikken ze over een krachtig instrument om kosten te beheersen. Afzonderlijke onderdelen van de overheid dienen wel de ruimte te krijgen om na te gaan hoe ze ze kunnen verbeteren. Dit argument onderbouwen we met informatie hoe baten-lastenstelsels (agentschappen) op dit moment de prijsontwikkeling van de diensten en producten beheersen. Daarmee kunnen we aangrijpingspunten formuleren om het over een andere boeg te gooien.

## 2 Ervaringscurven: quid?

In het bedrijfsleven is continue productiviteitsverhoging een normale zaak. Productiviteitsverbetering wordt bij elke dienst- of product vernieuwing op voorhand zelfs ingetekend. Managers hanteren ervaringscurven om die productiviteitsverbetering in te schatten. In de Nederlandse context zijn bij publieke organisaties dergelijke curven niet in gebruik.

De definitie van een ervaringscurve is dat in een productiesetting de kosten met een constant percentage dalen naargelang in die setting de ervaring (of gecumuleerde productie) verdubbelt (Sallenave, 1985). Eerste principes voor de ervaringscurve werden in de jaren dertig van de vorige eeuw geformuleerd (Wright, 1936). Pas in de jaren zestig nam de literatuur van ervaringscurven een hoge vlucht (Reguero, 1957; Arrow, 1962; Hirschmann, 1964). Recentelijk zien we een vernieuwde aandacht (Gaither, 1996; Plaza e.a., 2009).

Auteurs verschillen van mening op welke wijze die curve precies daalt.

Prestatieverbetering kan een S-curve volgen: bij de start van een verbetertraject worden de meeste winsten gemaakt, daarna vlakt de ervaringscumulatie iets af (Arrow, 1962).

De meeste aanhang is voor een exponentiële curve, vooral om ervaringsleren weer te geven. De logistische curve heeft ook aanhangers en lijkt in vorm op de S-curve, alleen wordt er geen rekening gehouden met het starteffect. De vorm van de ervaringscurve helpt managers mogelijke productiviteitswinsten te voorspellen (Plaza e.a., 2009).

Veel aandacht is er voor de mate waarin met ervaringscurven in de productieomgeving echt is te voorspellen. Centraal staat hoe kennisopbouw in zijn werk gaat, met welke kennis (tacit, gecodificeerde kennis) de productiviteitsverbetering sneller kan en op welke wijze de omgeving (organisatie, standaardisatie) een rol speelt. Ander onderzoek richt zich op de rol van beloningssystemen om snellere ervaringsopbouw en minder kennisverlies ('vergeten') tot stand te brengen. Aanvankelijk werd de ervaringscurve alleen uitgerekend in industriële stukproductie-omgevingen. Ondertussen is de bruikbaarheid van het gedachtegoed aangetoond in de gezondheidszorg, zakelijke en publieke dienstverlening (Fong e.a., 2000; Cheah e.a., 2005). De vraag is dan ook waarom dit denken geen ingang krijgt bij Nederlandse overheidsorganisaties. Wel is het zo dat in het bedrijfsleven ervaringscurven niet altijd een belangrijke plaats heeft gekregen (zie Roden e.a., 2009). Mogelijk dat het technische karakter van de berekeningsmethoden managers afschrikt. Adviesbureaus hebben in het verleden wel handzame aanpakken voor de ervaringscurve aangeleverd (BCG, 1973; Gaither, 1996). De link met kennisinzet en -maatregelen moet echter operationele managers aanspreken. Basisvoorwaarde om met de ervaringscurve te werken is dat de organisatie alle kosteninformatie organiseert rondom producten of diensten. Producten en diensten moeten dus herkenbaar zijn.

## 3 Target costing

Target costing komt uit een andere hoek. Eind jaren tachtig braken Amerikaanse en Europese autobedrijven zich het hoofd over de wijze waarop Japanse autobedrijven er in slaagden om concurrerende producten te maken, niet alleen kostentechnisch, maar ook kwalitatief beter (Womack e.a., 1990). Target costing werd als een belangrijke bouwsteen van dit Japanse model geïdentificeerd. Deze kostenmethode zorgde voor een hele andere benadering dan het tot dan toe dominante "kosten-plus"-model. Het kosten-

plusmodel geeft aan dat de prijs van een product de som is van alle kosten plus een bepaalde marge. De producent heeft met deze benadering de zekerheid dat alle kosten aan de afnemer worden doorgerekend. Het nadeel is dat de prijs de resultante is van een gegeven productiesituatie. Te hoge kosten zorgen voor een slechte concurrentiepositie. Japanse producenten kozen voor een andere benadering. Zij keken naar welke producten klanten vroegen en onderzochten welke prijs klanten bereid waren daarvoor te betalen. Vervolgens keken zij hoe zij met hun productie in staat waren om die 'target' prijs te realiseren. Meer nog, ze streefden ernaar, uitgaande van die marktprijs, een maximale druk op de kosten uit te voeren zodat de marge met een gegeven target cost zo hoog mogelijk kon zijn. Prijzen waren geen toeval meer. Dit proces wordt 'value engineering' genoemd. Op dit moment is target costing zeer gebruikelijk in de meeste industriële markten (Cheah en Ting, 2005).

Er is een verband tussen target costing en de ervaringscurve. Alleen door goed te voorspellen hoe de ervaringscurve loopt, kan een producent vaststellen of hij op de target cost kan uitkomen en hoe hij de marge maximaal verhoogt. Target costing is niet beperkt tot producten- of dienstenomgevingen, ook in projectomgevingen is deze systematiek hanteerbaar.

Bij overheidsorganisaties is target costing zeker geen gewoonte. Een enkel voorbeeld is Chan e.a. (2008) die beschrijft hoe de overheid in Hong Kong samen met een private partner bij een spoorwegtraject een succesvol project afrondt. Target costing gekoppeld aan een 'incentive agreement' zorgde in dit project voor het succes.

De meeste overheidsorganisaties hanteren het kosten-plusmodel. Deze benadering zit sterk ingebed in de outputsturing die wordt gehanteerd. Overheidsorganisaties maken ferme afspraken over het aantal producten dat wordt opgeleverd, meestal gekoppeld aan onderbouwde prijsafspraken. Overheden hanteren hierbij strakke regels over 'allowable costs'. Het probleem dat zich dan voordoet is dat de afnemer van de diensten slechts beperkt in staat is om in te schatten wat de producent nodig heeft om het product te leveren. Hoe 'onderbouwd' de prijzen ook kunnen zijn, waarschijnlijk zal de leverancier van de dienst in een sterkere positie staan om de prijs te beoordelen dan de ontvangende partij. Het principal-agent probleem speelt maximaal.

#### 4 Wat is de praktijk bij de Nederlandse overheid?

##### *Sturing op inputs of outputs*

Kosteninitiatieven van de Nederlandse overheid beperken zich tot twee dominante benaderingen: input- en outputsturing (zie Dhondt e.a., 2010). Beide benaderingen houden risico's in voor kostenbeheersing. Inputsturing op kosten was tot de jaren negentig bij de overheid dominant. De kaasschaaf is een dergelijke methode. Door gewoon minder geld te geven, hoopt men dat organisaties het efficiënter doen. Het risico met deze methode is dat de dienstverlening wordt aangepast aan het lagere bedrag. Minder geld leidt tot een lagere output. Sturen op vaste afspraken over kosten voor producten is sturen op de inputs. Hiermee wordt geen zekerheid over kostenbesparing geregeld. Organisaties zetten dan in op maximaliseren van de output waarmee ze het inkomensverlies compenseren.

Sinds de jaren negentig staat outputsturing centraal: met een overheidsonderdeel worden afspraken gemaakt over het aantal acties dat zal worden uitgevoerd. Het baten-lastenstelsel is juist ingericht om sturing op output mogelijk te maken. Voor elk van die outputs worden dan vergoedingen voorzien. In principe is hiermee de mogelijkheid geschapen om kosten in de hand te houden. In de praktijk zien we dat de prijs voor elke dienst of product (output) door de leverende dienst wordt bepaald. Die vrijheid maakt het lastig om kosten in de hand te houden.

Een belangrijk aantal baten-lastenstelsels ontwikkelt zich richting productsturing. Dat zou in zestien van de vijfendertig door ons onderzochte baten-lastenstelsels het geval zijn. Naast productsturing zien we dat nog andere stuurconcepten worden gehanteerd. Een derde van de organisaties is vooral urengestuurd, de overige organisaties zijn projectgedreven. Target costing kan juist helpen bij product- en projectorganisaties. Ervaringscurven kunnen vooral productgerichte organisaties helpen. Enkele voorbeelden tonen dat hier kansen liggen: de kostenontwikkeling bij de Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (WAHV); de kostenontwikkeling van producten van andere baten-lastenstelsels.

*Voorbeeld 1: de WAHV bij het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB)*

Het CJIB int boetes en voert specifieke straffen van de overheid uit. Het belangrijkste 'product' van het CJIB is de WAHV. Dit product is sinds de inrichting van het CJIB al meer dan 100 miljoen keer uitgevoerd. In de afgelopen tien jaar is het aantal WAHV's dat wordt uitgevoerd verdubbeld tot ongeveer twaalf miljoen verrichtingen per jaar. Dit product is bij uitstek geschikt om ervaringseffecten te laten zien. Aanvankelijk werd de uitvoering van dit product gefinancierd aan de hand van outputfinanciering: voor een voorafgestelde prijs werd een schatting gemaakt van de output voor dat jaar. Bij overschrijding van de output verkreeg het CJIB compensatie. Vanaf 1 mei 2009 is een deel van de financiering van de WAHV-sancties afkomstig van aan de burger in rekening gebrachte administratiekosten. Het tarief voor de administratiekosten bedraagt zes euro per WAHV-sanctie. Vanaf 2010 is de hele financiering van de WAHV-uitvoering afkomstig van deze administratiekosten. Het WAHV-proces is gestandaardiseerd en stabiel gebleven.

Tabel 1 toont de kostprijsontwikkeling van de WAHV (geplande kosten: begrotingen van het Ministerie van Justitie; gerealiseerde kosten: jaarverslagen van het ministerie). In 2004 is de kostprijsberekenningsmethode overigens aangepast (geen berekening met een opslag, alles op basis van kostenplaats). Niet alle kosten zouden in het oude model in de prijzen zijn verrekend. In de tabel is een inflatiecorrectie toegepast zodat alle kostprijzen vergelijkbaar worden in termen van prijspeil 2004.

Tabel 1. Ontwikkeling geplande en gerealiseerde kostprijs WAHV

Jaar	Plan WAHV	Realisatie	Inflatiegecorrigeerd (prijspeil 2004)	
	(€)	(€)	plan (€)	realisatie (€)
2004	4,09	3,89	4,1	3,9
2005	4,09	4,07	4,0	4,1
2006	4,32	4,04	4,2	4,2
2007	4,22	3,93	4,0	4,1
2008	4,09	4,15	3,8	4,4
2009	6,00	4,30 <sup>a</sup>	5,5	4,7
2010	6,00		5,4	

a (tot 9/2009)

Bron: Rijksbegroting; Jaarverslagen Rijk.

De inflatiegecorrigeerde plancijfers laten zien dat noch de geplande, noch de gerealiseerde kostprijzen over de jaren systematisch dalen. Vanaf 2009 stijgen de kosten sterk. De realisatieprijzen volgen redelijk de planning tot 2008. In 2008 valt de realisatie sterk hoger uit dan de planning. Dit heeft te maken met een overschatting van het aantal boetes dat zou worden uitgeschreven, vooral omdat door acties van de politie minder boetes werden uitgeschreven. De realisatie tot september 2009 blijft sterk achter bij de planning.

De vraag die hierbij rijst is waarom de WAHV, ondanks dat dit proces miljoenen keer per jaar wordt uitgevoerd, jaarlijks meer kost. Van ervaringseffecten, die zouden moeten resulteren in kostprijsverlaging, blijkt weinig sprake. Tabel 2 toont enkele gegevens die een verklaring hiervoor aanleveren.

Tabel 2. Ontwikkeling kwantiteit- en kwaliteitsindicatoren WAHV, personeel en personele lasten CJIB (index 2004=100)

Jaar	Ontwikkeling aantal boetes	Ontwikkeling inningspercentage boetes	Ontwikkeling totaal personeel	Totaal personele lasten
2002	91	100		
2003	102	97		
2004	100	100	100	100
2005	105	96	117	108
2006	114	106	114	118
2007	120	109	114	126
2008	110	102	125	149

Bron: Jaarverslagen CJIB.

Allereerst kan een stijgende proceskwaliteit tot hogere kosten leiden. Dit zou zichtbaar moeten zijn in een hoger inningpercentage. De tweede kolom van tabel 2 toont dat dit inningpercentage stabiel hoog blijft.

Kwantitatieve ontwikkelingen kunnen kosten veroorzaken. Het aantal boetes in de afgelopen jaren stijgt sterk. Tot 2008 werd de toevloed systematisch onderschat (tussen 14 en 38 procent onderschatting op jaarbasis). De niet geplande stijging kan tot hogere kosten leiden. Echter, in 2008 loopt de planning meer gelijk met de realisatie (twee procent afwijking) en desondanks is er een groot verschil tussen geplande en gerealiseerde kostprijs.

Er zijn ook verschillende soorten boetes: overtredingen voor snelheid, helm, roodlicht, parkeren of andere reden. Meer en meer gaat het om snelheidsboetes (2008: 78 procent). Dit wil zeggen dat de procesvariatie vermindert, wat verdere standaardisatie en kostenbeheersing in de hand zou moeten spelen.

Kwaliteit als kwantiteit van het proces verklaren de stijgende kosten niet. Integendeel, alle gegevens wijzen erop dat er meer ervaringseffecten zichtbaar hadden moeten zijn. De kostprijsontwikkeling van de WAHV loopt verder gelijk met andere CJIB-producten. Alle producten van het CJIB tonen (na inflatiecorrectie) gradueel stijgende kostprijzen. Het lijkt erop dat het CJIB als uitvoeringsorganisatie voortdurend duurder wordt. Het is niet duidelijk wat daarvan de oorzaak is. In de jaarverslagen en begrotingen van het CJIB zijn geen kostendetails voor de producten opgenomen. Op dit moment kunnen we alleen een globale kostenanalyse maken. Het belang van de WAHV in de totale kosten van het CJIB is af te leiden uit die verslagen. Over de jaren heen blijkt dit belang te schommelen tussen de 62 en 64 procent van de totale kosten. De jaarcijfers laten toe om de ontwikkeling van de verschillende kostenposten van het CJIB te bekijken. Tabel 2 toont een index van de personele lasten en het aantal personeelsleden. Het CJIB kende in die periode een continue personeelsgroei. Op dit moment werken er bijna 1000 personen. De personele lasten stijgen sneller dan de personeels- en productiegroei. Deze factor is verantwoordelijk voor de stijgende kostprijzen. Het is nog onduidelijk hoe dat in zijn werking gaat omdat het WAHV-proces in grote mate geautomatiseerd is.

Het is zeker niet zo dat het CJIB geen aandacht besteedt aan kostenbeheersing. De jaarverslagen laten zien dat geïnvesteerd is in resultaat verantwoordelijke teams, een nieuw functiehuis, de ontwikkeling van kwalificaties en zelfs de uitbesteding van delen van de softwareontwikkeling naar India.

Het gehanteerde kostenmodel zorgt in ieder geval niet voor een kostendrukkend effect. In 2004 is het kostprijsmodel voor de producten zo aangepast dat de kostprijzen de reële kosten goed uitdrukken. Het lijkt erop dat het CJIB jaarlijks de verwachte kosten sommeert en deelt door het verwachte aantal overtredingen. Alle verwachte kosten worden doorgerekend in de kostprijs. Dit mechanisme laat weinig sturing vanuit de 'afnemer' toe op de prijzen. Het kosten-plusmodel is met het nieuwe model van administratiekosten ongewijzigd gelaten.

#### *Voorbeeld 2: prijsontwikkeling bij andere veel voorkomende producten*

De kosten WAHV van het CJIB zijn een voorbeeld voor de wijze waarop momenteel productprijzen bij baten-lastenstelsels worden bepaald. De situatie bij het CJIB is niet uitzonderlijk. Slechts een beperkt aantal baten-lastenstelsels biedt ons de mogelijkheid om tijdsreeksen voor basisproducten te maken. Tabel 3 toont enkele van deze



geïndexeerde productprijzontwikkelingen. De reden dat we niet meer prijsontwikkelingen kunnen analyseren is dat de meeste 'productgestuurde' baten-lastenstelsels hun kostprijssystemen veel wijzigen.

Tabel 3. Indexen van productprijzen van drie batenlastenstelsels (2006 = 100; prijzen voor zover beschikbaar, 2010 is planning)

	Product	aantal 2008	2006	2007	2008	2009	2010
BPR	paspoort		100	98	100	103	105
	Nederlandse identiteitskaart	3.600.000	100	102	104	96	109
	GBA	139.000.000	100	102	104	106	109
RvdR	Productgroepprijs rechtbankzaken strafsector	222.032	100	113	119	n.b.	n.b.
CIBG	RIBIZ beschikking BIG-register (+aandeel ministerie volksgezondheid)	11.299	100	100	123	139	139
	RIBIZ vakbekwaamheidsverklaring	520	100	124	113	273	273
	Farmatec vergunning	467	100	102	967	1.268	1.268
	RTE oordeel	2.221	100	124	123	130	130
	registratie wilsbeschikking donorregister	144.009	100	76	66	78	78

Bron: Rijksbegroting; Jaarverslagen Rijk

#### Toelichting bij tabel 3

- *Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten* (BPR – Ministerie Binnenlandse Zaken): de hoogte van de leges is gelijk aan de kostprijs van de documenten die de BPR in rekening brengt bij de uitgevende instanties (gemeenten en dergelijke). De kostprijs is exclusief de gemeentelijke leges en spoedtoeslagen. Volgens de BPR is de kostprijs van de reisdocumenten (exclusief gemeentelijke leges en de invoering van biometrie) vanaf 2004 jaarlijks gedaald. De invoering van biometrie op de reisdocumenten heeft vanaf 26 augustus 2006 geleid tot een netto prijsverhoging van € 8,05 voor het paspoort. In de tabel is deze prijsverhoging meegerekend. Een verdere efficiencyverbetering leidde in 2007 tot stabiele tarieven voor de burger, ondanks hogere gemeenteleges. Voor 2008 en verder rekende het BPR met een prijsstijging in lijn met de inflatie.
- *Raad voor de rechtspraak* (Ministerie van Justitie): de afhandeling van strafzaken in Nederland is weliswaar minder gestandaardiseerd dan de afhandeling van boetes bij het CJIB, even goed is sprake van een gestandaardiseerd en stabiel proces. In de beschouwde periode gaan de prijzen, gecorrigeerd voor inflatie, met een kwart omhoog. De prijsverhoging in 2008 hangt samen met de driejaarlijkse cyclus van prijsafspraken tussen ministerie en Raad. De prijsverhoging in de strafsector hangt waarschijnlijk samen met de beoogde kwaliteitsimpuls voor de periode 2008-2010, zoals de invoering van het project motiveringsverbetering in strafvonnis, uniformering van de behandeling van strafzaken en investeringen in

procesautomatisering. De doelmatigheidswinst als gevolg van ervaringseffecten en verminderde zaakswaarte valt terug naar de Raad ten behoeve van kwaliteit. Deze potentiële besparing leidt niet tot lagere kostprijzen. Dit is de belangrijkste reden voor de toekomstige prijsstijging.

- *Centraal Informatiepunt Beroepen Gezondheidszorg (CIBG – Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn Sport)*: het CIBG meldt dat voor zijn producten in de kostprijzen van 2007 (na loon- en prijsbijstelling) een efficiencykorting is verwerkt van een half procent. In 2008 en 2009 is de prijs met telkens twee procent gekort. De kostprijsontwikkelingen worden daarnaast ook beïnvloed door een gewijzigde productsamenstelling en hogere lasten van het kerndepartement. Voor de afzonderlijke producten worden de volgende ontwikkelingen gemeld:
  - RIBIZ Vakbekwaamheidsverklaring: het CIBG stelt dat de sterke daling van het aantal aanvragen in relatie tot de relatief hoge vaste kosten en verschuiving van lasten de sterk stijgende kostprijs verklaren.
  - Farmatec: op grond van de nieuwe Geneesmiddelenwet is het aantal soorten vergunningen en daarmee ook het volume sterk teruggebracht. Als gevolg daarvan is de kostprijs sterk gestegen. Dit is volgens het CIBG mede het gevolg van relatief hoge vaste (ICT) kosten.
  - RTE: het CIBG meldt dat met toestemming van de opdrachtgever het oorspronkelijke tarief is verhoogd.

Tabel 3 toont dat (inflatiegecorrigeerde) productprijzen bij alle baten-lastenstelsels stijgen. Alle producten worden in grote aantallen uitgevoerd. Ervaringsleren zou in functie van het gerealiseerde volume mogelijk moeten zijn, alleen is dit niet terug te vinden.

### 5 Voorwaarden voor de ervaringscurve en target costing

De ervaringscurve helpt om leereffecten bij de procesuitvoering te cumuleren. Op zich leidt een ervaringscurve niet tot iets. Een manager moet de mogelijkheden van ervaringsleren benutten. In het bedrijfsleven helpt de ervaringscurve om voor een bepaald product of proces de margeontwikkeling op de langere termijn in te schatten. Zoiets helpt bij het ontwikkelen van een marktpositie. De ervaringscurve biedt inzicht in de haalbaarheid van een prijspeil op middellange termijn.

In de publieke sector bieden ervaringscurve en target costing een alternatief voor kaasschaven. Kosten worden namelijk niet meer blind weggestreept. Ze worden alleen weggestreept als ze niet nodig zijn voor de ontwikkeling van de productprijs. Soms zorgen investeringen op de korte termijn voor stijgende productprijzen. De overtuiging moet wel zijn dat prijsdaling op termijn mogelijk is.

Ervaringscurven geven managers van een publieke organisatie een centrale rol in de prijsontwikkeling. Zij dienen ervaringsontwikkeling te stimuleren. Daarbij moet de 'werkvloer' een centrale rol krijgen omdat juist daar ervaring wordt 'gecumuleerd'. Investeringen dienen geënt te worden op de grootste kostenposten.

Werken met de ervaringscurve en target costing biedt ruimte om de prestaties van de overheid te verhogen. Er zijn wel enkele voorwaarden om deze methoden bruikbaar te maken voor de overheid:

- *Referentiegegevens over ervaringsleren:* in de overheidsfeer ontbreekt concurrentie zodat een referentiepunt voor een ervaringspercentage ontbreekt. Rijksbrede benchmarkprojecten kunnen zulke gegevens aanleveren.
- *Een ander sturingsmodel op prijzen is nodig:* het Ministerie van Financiën of het aansturende ministerie sturen momenteel op precieze output- en prijsafspraken. Het principal-agentprobleem maakt dat deze controlerende ministeries niet altijd precies weten wat een 'vereiste' productprijs is. Target costing maakt deze kennis overbodig. Het enige dat nodig is, is een afspraak over de kostenontwikkeling zelf. Aan de producerende organisaties moet ruimte geboden worden om zelf oplossingen te vinden om de gewenste kostenontwikkeling te realiseren. Deze producenten moeten ruimte krijgen om profijt te hebben van inspanningen om nog meer 'winst' te maken: extra gerealiseerde marge kan ingezet worden aan eigen trajecten waar de organisatie zelf baat bij heeft.

Betekent dit dat er geen ruimte meer is voor kostenverhogingen? Natuurlijk niet. In de discussie tussen de partijen kan nu onderbouwd worden waarom bepaalde kostenbesparingen niet mogelijk zijn. Over aangepaste prijzen kunnen dan vervolgens nieuwe afspraken worden gemaakt en kan voor de toekomst gerekend worden met ervaringseffecten. Uiteindelijk legt het model de basis voor het in de markt brengen van bepaalde activiteiten.

Wat levert de ervaringscurve de onderzochte baten-lastenstelsels op? Het management krijgt een instrument in handen om de kostenontwikkeling beter te beoordelen en richting te geven. Een ervaringscurve geeft zicht op de mogelijke kostenontwikkeling naarmate de productieaantallen toenemen. Bij afwijking van deze curven krijgt het management een signaal om in te grijpen. De ervaringscurve bouwt voort op de ervaring van medewerkers. In procesverbeteringstrajecten moet juistw worden aangesloten bij deze ervaring om de kosten terug te brengen. Inbreng van de 'werkvloer' is cruciaal om kostprijzen te laten dalen.

Het denkkader helpt bij beslissingen om bepaalde processen te outsourcen en te kijken hoe ervaringsopbouw kan worden versneld. Soms leidt de complexiteit van de organisatie tot stijgende kosten. Dat is mogelijk bij de WAHV aan de hand. Verschillende baten-lastenstelsels zoeken namelijk vooral naar verbreding van hun productpallet: specialisering is meestal een betere kostenstrategie. Ervaringsopbouw kan beperkt zijn omdat de schaalgrootte van organisaties te klein is. Voor het CJIB geldt de 'Nederlandse' markt als keurslijf. Mogelijke groei van het WAHV-uitvoeringsproces op Europese schaal kan tot dalende kostprijzen leiden.

Ervaringscurven en target costing richten de aandacht van overheidsorganisaties op het interne proces. De meeste organisaties hebben meer mogelijkheden om kosten te beheersen dan 'kaasschaven' oplevert. Van belang is dan wel de organisaties de ruimte te geven om deze interne verbetering zelf vorm te geven.

Steven Dhondt, Wieke Bockstael-Blok en Bart de Graaf

\*De auteurs zijn werkzaam bij TNO.

## Literatuur

- Arrow, K.J. (1962), The implications of learning by doing, *The Review of Economic Studies*, 29, 155–173.
- The Boston Consulting Group (1973), The Experience Curver – Revisited, *Perspectives*, 124.
- Chan, A.P.C., D.W.M. Chan, L.C.N. Fan, P.T.I. Lam en J.F.Y. Yeung (2008), Achieving partnering success through an incentive agreement: Lessons learned from an underground railway extension project in Hong Kong, *Journal of Management in Engineering*, 24, 3, 128-137.
- Cheah, C.Y.J. en S.K. Ting (2005), Appraisal of value engineering in construction in Southeast Asia, *International Journal of Project Management*, 23, 151–158.
- Dhondt, S., K. ten Have en K.O. Kraan (2010), Vijfentwintig jaar kostenbesparing bij de overheid. Gevolgen voor kwaliteit van de arbeid en productiviteit, Batenburg, R., (red.), *Arbeid in crisis?*, Den Haag: Lemma, 143-162.
- Fong, P.S.W. en Q. Shen (2000), Is the Hong Kong construction industry ready for value management?, *International Journal of Project Management*, 18, 5, 317–326.
- Gaither, N. (1996), *Production and Operations Management*, 7th ed., Belmont: Duxbury Press.
- Hirschmann, W.B. (1964), Profit from the Learning Curve, *Harvard Business Review*, 42, February, 118.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2007), *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, Den Haag: MinBZK.
- Plaza, M., O.K. Ngwenyama, en K. Rohlf (2010), A comparative analysis of learning curves: Implications for new technology implementation management, *European Journal of Operational Research*, 200, 518–528.
- Reguero, M.A. (1957), *An economic study of the military airframe industry (Wright-Patterson Air Force Base)*, Ohio: Department of the Air Force.
- Roden, P.F. en P. Lizola-Margolis (2009), Applying the learning curve to operating cash flows in a capital-budgeting framework, *Journal of Applied Business Research*, 25, 2, March, 127-137.
- Thiel, S. van, L. Conté en I. van Meerkerk (2009), Eigenaar van een zelfstandige bestuursorgaan (deel 2), *Openbaar bestuur*, 19, 3, 12-14.
- Womack, J. en D. Roos (1990), *The Machine that Changed the World*, New York: Free Press.
- Wright, T. (1936), Factors affecting the cost of airplanes, *Journal of Aeronautical Science*, 3, 122–128.

## Welke filosofie voor belasting heffen heeft de voorkeur?

B. Akkerboom\*

### Samenvatting

De mogelijkheden van individuele welvaartsverbetering zullen de komende tien a twintig jaar uiterst mager zijn. Mede daarom is een bezinning op de economische effectiviteit van het belastingstelsel ten zeerste gewenst. Een systematische doorrekening van belastingmaatregelen op de sociaaleconomische effecten kan de rationaliteit in de vormgeving van het belastingstelsel danig vergroten. Maar voor het draagvlak van het belastingstelsel blijft het vakmanschap van de wijze bestuurder die verder kijkt dan het economisch optimale, onmisbaar.

Trefwoorden: belastingen, effectiviteit, optimal tax theory

### 1 Inleiding

Naar draagkracht heffen is traditioneel een belangrijke lijn in een correcte belastingheffing. Maar het economische verantwoord heffen volgens de *optimal tax theory* wordt als benadering steeds vaker bepleit; het belastingstelsel blijkt allesbehalve neutraal op de economische werkelijkheid uit te werken waardoor er welvaartsverliezen optreden. En uiteraard is daar ook de behavioristisch getinte benadering waarbij de – wijze – bestuurder rekening houdt met hoe de burger de belastingheffing ervaart. Immers, waar bij de ene belasting rimpelloos duizenden euro's per individu binnen komen, daar levert een heffing van een paar tientjes in de andere sfeer grote commotie op. Dit artikel onderzoekt of het gewenst is één van deze drie benaderingen dominant te laten zijn.

### 2 Economisch optimale aanpak

Ruud Mooij, Bas Jacobs en Lans Bovenberg, om een paar Nederlandse economen te noemen, brengen benaderingen in de fiscale discussie in waar echte fiscalisten tot nu toe maar mondjesmaat mee waren geconfronteerd. De *optimal tax theory* zoals ingevuld door de Schotse Nobelprijswinnaar James A. Mirrlees, blijkt daarbij de belangrijke voedingsbron voor een nieuwe benadering. Deze wetenschappelijke richting stelt dat je alleen goed over belastingen kunt nadenken als je direct meeneemt wat de economische verstoringen zijn die optreden doordat mensen en bedrijven hun gedrag aan de veranderde heffingen aanpassen. De *optimal tax theory* oogt nieuw, maar is dat ook voor Nederland niet. De econoom en Nobelprijswinnaar Jan Tinbergen probeerde al in de jaren zestig van de vorige eeuw Nederlandse beleidsmakers voor een dergelijke benadering te winnen. Zo stelde hij in *Socialisme en Democratie* (Tinbergen, 1965) dat om het 'optimale belastingstelsel' te realiseren het belastingstelsel "eigenlijk een zogenaamde 'lump sum'-redistributie zou moeten zijn. Dit betekent niet (...), dat door alle burgers een gelijk belastingbedrag wordt betaald. Het houdt in, dat marginale transacties niet worden belast." Een economischer benadering van belastingen is bijna niet denkbaar.

Het is volkomen terecht dat Bas Jacobs bij het schrijven van het enigszins provocerende boekje *De prijs van gelijkheid* (Jacobs, 2008) zich in de voetsporen van Tinbergen denkt. Want in lijn met Tinbergen trekt hij de conclusie dat het negatieve effect van te progressieve tarieven in het belastingstelsel hoog kan zijn. Niet alleen voor diegenen die het direct treft, maar via de effecten op werkgelegenheid, participatie en koopkrachtontwikkeling ook voor degenen die aan de onderkant van de inkomensladder verkeren.

Centraal in de *optimal tax theory* staat dat burgers verlies leiden doordat ze geld aan belasting kwijt zijn (maar gelukkig staan daar collectieve voorzieningen tegenover) en verder verlies lijden (de *excess burden*, het dode gewicht) doordat de belastingheffing tot gedragsveranderingen en daardoor tot economische verstoringen leidt. Een belastingstelsel ontwerpen dat de kosten van ongewenste gedragsveranderingen zo beperkt mogelijk houdt, toch het gewenste bedrag aan belastingen oplevert, terwijl gelijktijdig een door de bevolking geapprecieerde inkomensverdeling uit de bus rolt, is wat de *optimal tax theory* tot doel heeft.

Veel van de bedoelde gedragsveranderingen zitten in de sfeer van de factor arbeid. Mensen gaan eerder karweitjes zelf doen dan vakkrachten inhuren, omdat ondanks hun relatief gestuntel de belasting dat toch nog tot een voordelige zaak maakt. Extra verlof opnemen of zelfs structureel korter werken blijkt ook van de marginale belastingdruk afhankelijk te zijn. Bij mannen overigens in geringere mate dan bij vrouwen. Jonge mensen zullen bij hun schoolkeuze – onbewust – mee wegen of het lonkende hoge inkomen later niet alleen maar in bruto-termen hoog blijkt te zijn. En werkzoekenden zullen sneller een matig betaalde baan accepteren als blijkt dat die baan dankzij een relatief lage belastingdruk toch nog een aardig netto-inkomen oplevert.

Een meer subtiele gedragsverandering is te herkennen bij de stimulering van het eigenwoningbezit door middel van de hypotheekrenteaftrek. In dit geval komt het feitelijke marginale tarief lager uit dan het formele wat het arbeidsmarktgedrag beïnvloedt. Maar ook de omvang van de woonconsumptie wordt door deze voorziening beïnvloed. Gedragverandering bij consumptie en arbeidsparticipatie treedt ook op als de overheid etenswaren laag belast als ze voor consumptie thuis bedoeld zijn, maar hoger belast als ze in een restaurant worden genuttigd. Ook de wijze waarop private besparingen, pensioenbesparingen, vreemd en eigen vermogen worden belast, leidt tot wel heel grote gedragsveranderingen.

Hoewel het gigantisch complex is al dit soort reacties in één modelmatige benadering te vangen, blijkt de *optimal tax theory* zo langzamerhand toch in staat inzichten op te leveren die tot een efficiënter belastingstelsel en dus tot welvaartswinst kunnen leiden. Een welbekend voorbeeld is het voorstel tot het beëindigen van de hypotheekrenteaftrek (voor Nederland zie bijvoorbeeld Ewijk, c.s. 2006). Ook interessant is de conclusie van Kaplow (2008) dat bij het bestaan van een herverdelende inkomstenbelasting niet ook nog eens daar bovenop inkomenspolitiek moet worden bedreven via de belastingen van decentrale overheden en via belastingen op consumptie. Een *earned income tax credit* om mensen met een uitkering te stimuleren om de arbeidsmarkt op te gaan, blijkt beslist geen onzinnig fiscaal instrumentalisme. Heel opvallend is de optimale tarieflijn voor de belasting van arbeidsinkomens die deze benadering suggereert. De vorm van de lijn zou namelijk U-vormig moeten zijn, waarbij de laagste marginale tarieven voor de middeninkomens gelden. Voor de laagste inkomens zouden niet al te hoge marginale



tarieven het accepteren van een baan aantrekkelijk moeten maken; voor het inkomenstraject vlak boven de laagste inkomens moeten de marginale tarieven evenwel weer relatief hoog zijn teneinde de speciale arbeidsstimulansen voor de laagste inkomens te kunnen afbouwen; voor de hogere en hoogste inkomens zou een vrijwel vlak marginaal tarief moeten gelden, waarbij afhankelijk van de gebruikte data een tarief van 50 à 80 procent wordt gesuggereerd (waarden in de buurt van de 50 procent overheersen). Mooij (2006, pag. 55) geeft deze tarieflijn inzichtelijk grafisch weer. Maar hoe spectaculair de gesuggereerde tarieflijn ook oogt, in feite is die dat niet. De afgelopen jaren zijn in veel landen de hoogste belastingtarieven richting de 50 procent verlaagd en zijn er zodanige aftrekposten bij de belastingheffing ingevoerd, dat aan de onderkant van het loongebouw sterkere participatieprikkels zijn ontstaan. De *feitelijke* tarieflijn kent in die landen daardoor al grofweg het grillige verloop dat door de theorie wordt aanbevolen (Mooij 2006; Mankiw, c.s. 2009). Ook Nederland behoort tot de landen waarvoor de *feitelijke* tarieflijn voor belastingen en sociale zekerheidspremies niet al te veel van de optimale tarieflijn afwijkt.

Hoe vruchtbaar de *optimal tax* benadering van de belastingen ook lijkt om ideeën voor een efficiënter belastingstelsel te ontwikkelen, het is er ook één die haar beperkingen kent. De gehanteerde modellen zijn door de vele wiskunde moeilijk te doorgronden en bemoeilijken daarom het intuïtief begrip. Betrouwbare data om de gedragsreacties goed te schatten, blijken niet altijd aanwezig. Bevredigende welvaartsfuncties blijken moeilijk te construeren. Ook zou de overheid veel minder op het bevorderen van maatschappelijke welvaart gericht zijn dan de beoefenaars van deze theorie veronderstellen (De Kam en Caminada, 2010). En dan is er nog het probleem van de veronderstelde economische rationaliteit. De theorie is sterk geënt op de aanname dat mensen altijd meer goederen prefereren boven minder goederen (onder gelijk blijvende omstandigheden). Maar in de praktijk speelt bij de beoordeling van belastingen soms meer mee dan een correct berekend economisch voordeel. Een extreem voorbeeld daarvan is de befaamde 'poll tax', koppenbelasting, van Margaret Thatcher uit 1989/1990. Die was vanuit het gezichtspunt van de *optimal tax theory* beslist nog zo gek niet, omdat ze als vervanging van andere heffingen tot minder economische verstoringen leidde en dus welvaartsbevorderend was. Maar de Engelse burgers dachten daar heel anders over. De belasting werd door haar aard als zodanig onrechtvaardig ervaren dat ze tot een volksofstand leidde die deze belasting én premier Thatcher genadeloos deed sneuvelen. Het vervelende van de *optimal tax theory* is dat ze nogal gauw dit soort harde, want niet door gedragsverandering te ontwijken belastingen als 'ideale' uitkomst heeft.

### 3 Draagkracht als wapen tegen ongelijkheid

Belasten naar draagkracht heeft al heel lang een plaats in de fiscale literatuur. Maar oorspronkelijk niet met het 'sociale' etiket dat het nu heeft. Typerend voor de klassieke benadering is hoe in de jaren vijftig van de vorige eeuw de invloedrijke hoogleraar De Langen de belastingheffing naar draagkracht formuleerde. Hij bepleitte een 'lichte progressie' in de tarieven, maar die zou niet strijdig mogen zijn met de eis van neutraliteit van de belastingheffing (Langen, 1979): "Zuivere draagkrachtheffingen hebben derhalve ten gevolge, dat de draagkrachtverhoudingen ongewijzigd blijven;



anders uitgedrukt: voor zover de sociale status op financiële mogelijkheden berust, brengt belastingheffing volgens draagkracht geen verandering in de relatieve positie van de burgers; hun plaats op de maatschappelijke ladder blijft dezelfde." Een heffing naar draagkracht is dus in essentie niet corrigerend ten aanzien van de primaire inkomensverdeling. Een benadering die door veel fiscaal juristen nog steeds als de juiste wordt gezien.

De aanvankelijke draagkrachtbenadering probeerde dus economisch neutraal te zijn. Van dat laatste kwam helaas weinig terecht. Op basis van deze theorie werd in ons land nog tot vrij recent geoordeeld dat vrouwen in de wat lager betaalde banen de facto een relatief hoge marginale belastingdruk zouden moeten kennen. Een gedachtelijk die in Nederland zo sterk werd doorgevoerd, dat ons land daardoor lange tijd een beschamend lage arbeidsparticipatie van vrouwen kende. Uiteindelijk heeft het draagkracht-theoretische geworstel hoe individuen in verschillende samenlevingsvormen te belasten het geloof in de draagkrachtbenadering bepaald geen goed gedaan. Maar nog funester voor de klassieke draagkrachtbenadering is hoe men in populistische hoek met het draagkrachtbegrip aan de haal is gegaan. Rekening houden met draagkracht en een verdere herverdeling van inkomens zijn in het normale spraakgebruik inmiddels volkomen synoniem. Zolang bij burger A de draagkracht groter is dan bij burger B mogen er op de sterke schouders van A meer lasten worden gelegd. Als daarentegen de collectieve heffingen worden verlaagd, moet B daarvan meer dan evenredig profiteren omdat hij gezien zijn lage draagkracht dat voordeeltje extra hard nodig heeft. Een 'redenering' die zodanig asymmetrisch is dat bij elke fiscale maatregel de inkomensverdeling opnieuw ter discussie wordt gesteld.

In menig fiscaal inleidend werk doet de auteur nog een bescheiden poging zijn studenten ervan te overtuigen dat de klassieke draagkrachttheorie de enig juiste is. Maar gezien het succes van de populistische draagkrachtbenadering is dat een onbegonnen strijd. Zou het daarom niet goed zijn de bakens te verzetten en op basis van de nieuwe benadering van 'sterke schouders, extra zware lasten' een nieuwe draagkrachttheorie te formuleren? Misschien biedt deze sprong naar voren mogelijkheden, maar ik betwijfel het. Immers, het minste is dan wel dat men het klassieke criterium van neutraliteit van de belastingheffing vervangt door andere criteria die de eindigheid in de herverdeling naar draagkracht markeren. Het effect op de werkgelegenheid? De gevolgen voor de economische groei? Het effect op de concurrentiepositie van de hoogwaardige industrie en dienstverlening? Het lijkt erop dat de aanhangers van het nieuwe draagkrachtidee proberen juist dit soort randvoorwaarden voor een herverdeling van inkomens zo ver mogelijk buiten de discussie te houden. Zo is de vraag of de relatief lage werkloosheid in Nederland op dit moment mogelijk iets te maken heeft met de lichte denivellering die de laatste tien jaar in het inkomensgebouw heeft plaatsgevonden (Nederland t.o.v. EU12, Eurostat 2010), een thema dat de adepten van het populistische draagkrachtdenken volstrekt koud lijkt te laten.

De klassieke draagkrachttheorie was lange tijd redelijk respectabel, maar niet zo neutraal als voorgewend en in essentie conservatief. De nieuwe draagkrachtbenadering is progressief, maar is geen theorie omdat elke afweging van conflicterende beleidsdoelstellingen ontlopen wordt. Het lijkt tijd om draagkracht als term uit de fiscale literatuur te schrappen en een leuk plaatsje te geven in het museum voor fiscale oudheden.

#### 4 Behaviorisme en de slimme aanpak

Veel mensen zijn een beetje gek, want ze handelen niet zo rationeel als jij als econoom zou verwachten. Heel vrij vertaald lijkt dat de lijn te zijn in de literatuur over *behavioral economics*. Akerlof (2009) geeft hiervan meerdere aansprekende voorbeelden. Eén betreft een strandgebeuren waarbij de ene strandgast de andere verzoekt om op zijn kosten een consumptie/biertje te halen bij een van de aanwezige strandtenten. Het blijkt dat de verzoeker bij het afrekenen van het opvallend dure biertje niet klaagt als de consumptie in een chique tent is gehaald, maar dat echter wel doet als duidelijk wordt dat de betreffende consumptie uit een sjofele gelegenheid afkomstig is. Ondanks gelijke prijs en gelijke kwaliteit blijkt de pijn van het financiële offer niet onafhankelijk van de wijze waarop de prijs tot stand is gekomen.

Onbegrijpelijk irrationeel zal menig econoom oordelen; althans zolang hij niet zelf als gewoon burger op het strand zit. Voor de belastingpraktijk is irrationaliteit echter de praktijk van alle dag. Veel burgers tonen zich nogal verbolgen over de hoogte van het bedrag aan gemeentelijke lasten dat ze jaarlijks per aanslag moeten betalen. Maar het veelal grotere bedrag dat door de werkgever maandelijks aan loonbelasting wordt ingehouden, wekt veel minder beroering en levert duidelijk veel minder pijn op. Het helpt blijkbaar dat de werkgever de belasting bijna ongemerkt int. En bovendien geldt kennelijk: wat je niet hebt gekregen, wordt je ook niet afgepakt. Nog geringer is de belastingpijn als de belasting geïnd wordt via aankopen in de supermarkt. Want vrijwel niemand heeft maar enig idee op welke producten nu een hoog, superhoog of een laag bedrag aan belastingen wordt ingehouden. Belastingen zijn vervelend, maar vooral als ze op een vervelende manier worden geheven.

Uiteraard doen ook andere zaken ertoe of belastingen worden geaccepteerd. Zo hoort de belasting *fair* te zijn. De vliegbelasting die op 1 juli 2008 werd ingevoerd maar al weer op 1 juli 2009 sneuvelde, riep waarschijnlijk niet zo zeer emotie op vanwege het bedrag per vlucht (nog geen 12 euro in Europa; de Franse tolwegen zijn heel wat duurder) dan wel vanwege de waarneming dat deze maatregel door het linkse deel van de regeringspartijen via het coalitieakkoord was 'doorgedrukt'. Belastingheffing gebaseerd op machtspolitiek, en niet gebaseerd op een algemeen begrepen argumentatie, maakt belastingheffing eerder moeilijker dan makkelijker. Het bedrag aan belastingen komt misschien nog wel binnen, maar de gegenereerde onvrede kan jarenlang gigantisch zijn (het 'kwartje van Kok' leidt nog steeds tot emoties).

Een wijs bestuurder die niet van plan is een eendagsvlieg in het politieke circuit te zijn, zal daarom niet de confrontatie zoeken met degene die de prijs van 'zijn' publieke plannen moet betalen. Niet het bruut, confronterend heffen, maar 'slim heffen' zal bij hem voorop staan. En ter behoud van een juiste belastingmoraal zal hij zeker niet breed uitmeten dat de last van de aanpassing van het belastingstelsel vooral bij anderen dan de eigen achterban is gelegd. Belastingen zijn vervelend, maar vooral als ze op een vervelende manier én met een vervelende argumentatie worden geheven.

#### 5 Kiezen, maar waarvoor?

In het fiscale beleid verschillende benaderingen hanteren, lijkt niet aanbevelingswaardig. De draagkrachtbenadering is de eerste benadering om te sneuvelen. De klassieke draagkrachtbenadering past niet bij deze tijd. De nieuwe variant hiervan is te veel een slogan waarbij noodzakelijke afwegingen ontlopen worden.

Een lijn gebaseerd op behavioristisch onderzoek heeft zijn aantrekkelijke kanten. Primair omdat het uitgangspunt het feitelijk handelen van mensen is. Een groot nadeel is echter dat bij deze benadering een eenduidig theoretisch raamwerk ontbreekt waardoor het moeilijk is om ex ante beleidsconclusies te trekken. De bevindingen zijn echter wel zo relevant dat deze benadering in de vormgeving van fiscale maatregelen zeker een plaats moeten hebben (zie ook Brillman en Nijboer, 2010).

De *optimal tax theory* heeft als groot voordeel dat deze benadering de onderlinge afweging van beleidsopties centraal stelt. De literatuur in deze sfeer laat zien dat met een uitgekende vormgeving van het belastingpakket inderdaad belangrijke welvaartsverbeteringen te realiseren zijn. Extra interessant omdat de vergrijzing, noodzakelijke milieumaatregelen en de naweeën van de financiële crisis vele jaren grote financiële offers zullen vragen.

Ook qua filosofie is de *optimal tax theory* aantrekkelijk omdat hierin systematisch het resultaat van het beleid voorop staat. Beleid is niet automatisch goed omdat het op mooie woorden, mooie beginselen is gebaseerd. Beleid is pas goed als het resultaat, de *outcome* goed is. De *optimal tax* benadering sluit wat dat betreft aan op de *outcome*-benadering die bij het uitgavenbeleid van de Nederlandse overheid steeds meer kracht krijgt. Een keus voor de *optimal tax theory* maakt het mogelijk de uitgavenkant en de inkomstenkant van de begroting in eenzelfde toetsingskader te plaatsen.

Het kiezen voor de *optimal tax theory* als leidende benadering in de belastingsfeer zou echter wel erg prematuur zijn. Wetenschappers zijn nog te zeer bezig deze benadering in een meer realistisch maatschappelijk kader te plaatsen. Hoe snel men daarbij voortgang boekt, zal kunnen blijken uit het uiterst prestigieuze Mirrlees review (Mirrlees review 2010). Mogelijk komt nog dit jaar het Mirrlees-rapport uit over een integrale hervorming van het Britse belastingstelsel volgens de lijnen van de *optimal tax theory*. Dit rapport dat zijn basis vindt in het voorbereidende werk van een groot aantal topeconomen, moet ook voor andere open economieën een leidraad voor belastinghervorming kunnen zijn. Een extra uitdaging die Mirrlees c.s. zich hebben gesteld, is dat het eindrapport in zo'n taal wordt geschreven dat het ook door niet-economisch opgeleide beleidsmakers, wetenschappers en burgers te lezen en te begrijpen zal zijn.

"Want tussen droom en daad staan wetten in de weg en praktische bezwaren." Deze verzuchting van de dichter Elsschot geldt ook bij het kiezen van de meest bevredigende belastingfilosofie. Elke richting heeft zo zijn onvolkomenheden. Maar als plan A nog niet kan werken, waarom dan niet een wat minder ambitieus plan B overwogen? In het politieke circuit zou men nu al kunnen besluiten voortaan ook bij de jaarlijkse besluitvorming over de inkomsten van de publieke sector de *outcome*-effecten van het beleid zo scherp mogelijk cijfermatig in beeld te brengen. Men kan bovendien de eis stellen dat aan de berekende *outcome*-effecten feitelijk waargenomen gedragsrelaties ten grondslag moeten liggen. Plan B kan vervolgens procesmatig vorm krijgen door een verplichting dat *alle* maatregelen ten aanzien van belastingen en sociale zekerheidspremies pas dan in behandeling worden genomen als uit bijgevoegde berekeningen blijkt wat de uitkomsten zijn voor belangrijke sociaal-economische indicatoren als participatie, werkgelegenheid, economische groei en inkomens(on)gelijkheid op de middellange termijn. Om te vermijden dat budgettaire ongedekte maatregelen onbedoeld te gunstig worden beoordeeld, zal elk voorstel

bovendien vergezeld moeten zijn van een doorgerekend eenvoudig alternatief dat als algemene belastingverhoging of verlaging hetzelfde budgettaire effect heeft.

Het unieke van de Nederlandse situatie is dat zo'n sluitende op outcome-gerichte aanpak voor de inkomstenkant van de begroting al heel wel mogelijk is. Dit omdat het CPB met MIMIC over een model beschikt dat tot de vereiste middellange-termijnberekeningen in staat is. Niet alleen de directe effecten van belastingheffing en premieheffing kunnen door het CPB worden berekend, maar met MIMIC kunnen ook de minstens zo belangrijke effecten van afwenteling en andere vormen van belastingontwijking op de middellange termijn zichtbaar worden gemaakt.

Voor de besluitvormende instanties is het grote voordeel van een keus voor plan B dat de focus op de korte-termijnkoopkrachteffecten van belasting- en premiemaatregelen kan verschuiven naar de lange-termijneffecten van het beleid. Zo kan er een beter gefundeerd beeld ontstaan of ook in de beleidspraktijk van alle dag Nederland wel voldoende toewerkt naar een inningsysteem dat per saldo het meest economisch efficiënt is.

Voor die politici die graag jaarlijks via ad hoc maatregelen in de inkomst sfeer laten blijken voor welke groepen onder de kiezers ze specifiek opkomen, zal zo'n plan B misschien even slikken zijn. Maar degenen die bijvoorbeeld een duurzame werkgelegenheidsontwikkeling nastreven, kunnen zo'n keuze voor een goed gefundeerde outcome-benadering alleen maar toejuichen. De *optimal tax theory* kent belangrijke beperkingen en blijft die mogelijk altijd houden, maar kan als outcome-gerichte filosofie toch ook nu al een gunstige invloed op de beleidspraktijk hebben.

Broer Akkerboom

\* Docent Openbare Financiën, Rijksuniversiteit Groningen.

## Literatuur

- Akerlof, G en Shiller, R. (2009), *Animal Spirits, Hoe instincten in de mens de economie sturen*, Amsterdam 2009. Vertaling van: *How Human Psychology Drives the Economy, and Why It Matters for Global Capitalism, 2009*.
- J.D. Brillman en H. Nijboer (2010), Het fiscale stelsel vanuit gedragseconomisch perspectief, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, nummer 1, 2010.
- Eurostat (2010), <http://nui.epp.eurostat.ec.europa.eu/nui/setupModifyTableLayout.do>
- Ewijk, Casper van (2006), Bas Jacobs en Ruud de Mooij, Doelmatigheidswinst van minder hypotheekrenteaf trek, *Economisch Statistische Berichten*, 30 juni 2006.
- Bas Jacobs (2008), *De prijs van gelijkheid*, Bert Bakker, Amsterdam, 2008.
- Langen, W.J. de (1979), *Het abc van het belastingrecht*, Samsom Uitgeverij, Alphen aan den Rijn.
- C.A. de Kam en C.L.J. Caminada (2010), *Belastingen als instrument voor inkomenspolitiek*, Essay op verzoek van de Studiecommissie belastingstelsel, <http://www.minfin.nl/dsresource?objectid=77641&type=org>, 2010.
- Mankiw, N.G. (2009), M. Weinzierl, D. Yagan, Optimal Taxation in Theory and Practice, *Journal of Economic Perspectives*, 2009, 23 (4), p. 147-174.

Mirrlees review (2010), *Mirrlees review, Reforming the tax system for the 21st century*, <http://www.ifs.org.uk/mirrleesReview>.

Ruud de Mooij (2006), *Reinventing the Welfare State*, Bijzondere publicatie 60, maart 2006, Centraal Planbureau, Den Haag.

Tinbergen, J. (1965), *De betekenis van de welvaartseconomie voor het socialisme*, Socialisme en Democratie, september 1965.

## Nieuwe eigen middelen voor de Europese Unie. Seigniorage als legitieme mogelijkheid van de status quo

A.R. Leen\*

### Samenvatting

De Europese Commissie beraadt zich over de toekomst van het budget van de Europese Unie (EU). Een nieuw eigen middel, een Eurotax, staat hoog op het verlanglijstje. De huidige discussie wordt geplaagd door te veel *ad hoc* beoordelingscriteria van de voorgestelde middelen; een systematische aanzet is gewenst. De *status quo* is vanuit de legitimiteitseis die te stellen is aan EU-beleid zo gek nog niet. Alleen seigniorage komt als nieuw eigen middel in aanmerking. Seigniorage is de geldscheppingswinst die met de uitgifte van eurobankbiljetten wordt behaald.

Trefwoorden: EU-budget, Eurotax, seigniorage

### 1 Inleiding

In 2007 heeft de Europese Commissie (2007) een publieke consultatieronde gestart over de toekomst van het EU-budget. Het gesteggel bij de vaststelling van de huidige begroting, die geldt voor de periode 2007-2013, was de druppel die de emmer deed overlopen. Burgers, wetenschappers en politici konden hun mening geven (Europese Commissie, 2008). Na het vorig jaar uitgelekte concept volgt eind van dit jaar het definitieve rapport. Op basis daarvan zullen de instituties van de EU vervolgens een discussie voeren. In het rapport zal, mede gezien de uitkomsten van de consultatie, gesproken worden over nieuwe EU-inkomsten.

Het is vrijwel onmogelijk de hervorming van de inkomsten los te zien van de uitgaven en de geschiedenis van beide. Zo ergens alles met alles samenhangt, is het wel hier. In het concept spreekt de Commissie (2009) over de noodzaak van een package approach: hervorming van het budget is een zaak van one single decision. Een als onevenwichtig en onbillijk ervaren uitgavenkant leidt tot kortingen aan de inkomstenkant. Omgekeerd wordt ook gesteld dat burgers voor een Eurotax zijn als de gelden worden gebruikt voor echte Europese publieke goederen (Iozzo cs, 2008). Daartegen wordt weer gesteld - omdat belastingen sowieso nooit populair zijn - een belasting het bestaande draagvlak voor de EU zal verzwakken (Mutén, 2001). Ook geven inkomsten en uitgaven niet het totale beeld. Zo heeft de in 2001 verhoogde inhouding van 10 naar 25 procent, die lidstaten maken op ontvangen douanerechten, niets van doen met de inningskosten; het is een correctie door de achterdeur in het kader van het door de Commissie vermaledijde juiste retour denken (Heinemann cs, 2008; Begg, 2008). De inkomsten vallen ook alleen maar te begrijpen door naar het verleden te kijken; ze zijn het resultaat van een, vaak *ad hoc*, politiek compromis. Margeret Thatchers I want my money back uit 1984 op de bijeenkomst in Fontainebleau is hiervan wel de bekendste.

In het volgende beperken we ons tot de inkomsten van de EU. De opbouw van het artikel is als volgt. Na in het kort in paragraaf twee de huidige situatie en de geschiedenis van de inkomsten en hun grootte te hebben besproken, kijken we in paragraaf drie naar het waarom van nieuwe middelen. Vervolgens bespreken we in de paragrafen vier en vijf de

voorgestelde alternatieven en de gebruikte beoordelingscriteria. Paragraaf zes geeft de legitieme basis van de huidige status quo van de inkomsten. In het licht daarvan wordt in paragraaf zeven als mogelijk nieuw middel de geldscheppingswinst, de seigniorage, besproken die met de euro wordt behaald.

## 2 De middelen van de EU en hun geschiedenis

Op dit moment zijn er vier bronnen. De oudste eigen middelen zijn douanerechten en landbouwheffingen. Beide zijn gebaseerd op en een gevolg van EU-beleid: het creëren van een gemeenschappelijke binnenmarkt en het gezamenlijke landbouwbeleid (Druker, 1975). Daarnaast is er een afdracht waarvan de hoogte, althans zo was de bedoeling, gebaseerd is op de BTW-inkomsten van de lidstaten. Als laatste is er een bijdrage die afhankelijk is van de grootte van het bruto nationaal inkomen (BNI).

In 1970 bestonden de eigen middelen uit genoemde rechten en heffingen. Zij worden de traditionele eigen middelen genoemd. De landbouwheffingen betreffen tegenwoordig de bijdragen van suikerproducenten. Ze zijn een vergoeding van suiker producenten in de EU voor de kosten van opslag in het kader van het landbouwbeleid. Beide eigen middelen stellen in verhouding tot de gegroeide uitgaven en door alle vrijhandelsrondes niet veel meer voor. Ze vormen slechts tien procent van de EU-inkomsten. Het leeuwendeel van de inkomsten wordt, naast een bijdrage die is gebaseerd op de BTW (11 procent), gevormd door een bijdrage die is gebaseerd op de grootte van het BNI (76 procent) van de lidstaten. Daarnaast zijn er nog een paar kleinere posten. Er zijn inkomsten door het belasten van het inkomen van EU-ambtenaren. Ook zijn er inkomsten verkregen met de boetes die zijn opgelegd wegens overtredingen van het mededingingsrecht. De bijdrage die is gebaseerd op de grootte van het BNI fungeert als een sluitpost. Eerst worden de inkomsten bepaald uit de andere bronnen en vervolgens wordt het tekort aangevuld met de BNI-bijdrage. Sinds 1988, met de komst van genoemde bijdrage, is er een plafond gesteld aan de grootte van de inkomsten. Het plafond ligt op 1,24 procent van het gezamenlijk BNI van de lidstaten. Omdat er geen geld mag worden geleend, ligt daarmee ook de hoogte van de uitgaven vast. Voor 2010 beschikt de EU over een budget van 140 miljard euro.

De redenen achter de ontwikkeling van de genoemde twee traditionele eigen middelen naar de huidige vier zijn vooral veranderingen aan de uitgavenkant geweest. Nieuwe taken en de groei van het aantal lidstaten leidden tot grotere uitgaven en daarmee een tekort aan middelen. Ook de kortingen, van aanvankelijk alleen Engeland, op de bijdrage aan de EU, zijn te verklaren vanuit lage ontvangsten aan de uitgavenkant. Een andere reden was een veranderend inzicht in de rechtvaardigheid van een bijdrage. De bijdrage gebaseerd op de BTW werd gezien als nadelig voor, veelal armere, lidstaten met een hoog aandeel van de consumptie in het nationale inkomen. Om die reden is de bijdrage onder het voorzitterschap van de Commissie van Jacques Delors van 1985 tot 1995 ook kleiner geworden. Zij is gedaald van 1,4 procent van het nationaal inkomen in 1986 tot 0,3 procent nu. Een bijdrage gebaseerd op het BNI wordt als eerlijker gezien. Oorspronkelijk werd juist de grootte van de consumptie als maatstaf gezien voor het



voordeel dat een land en haar burgers hebben van de lagere prijzen op de ene binnenmarkt (Laffan, 1997).<sup>1</sup>

Overigens valt op het regressieve karakter van de BTW-afdracht wel wat af te dingen. Zo haalde Griekenland in 2003 met een aandeel van de consumptie in het nationaal inkomen van tweederde evenveel aan BTW-inkomsten binnen als percentage van het nationaal inkomen als Nederland, terwijl in Nederland de consumptie nog niet de helft uitmaakt van het nationaal inkomen (Gros, 2008). Lidstaten halen kennelijk niet altijd aan BTW binnen wat volgens de tarieven zou moeten. Zo weten we ook dat het Italiaanse nationaal inkomen veel hoger is dan het door de EU gehanteerde BNI. Onlangs bevestigde de Italiaanse premier Berlusconi dat nog op een bijeenkomst van de OECD (*Financial Times*, 2010). In Italië zou het zwarte circuit een vierde deel van de economie uitmaken (vgl. Schneider, 2007). Op de onbillijkheid van de BTW-afdracht en de billijkheid van die gebaseerd op het nationale inkomen valt dus in de praktijk wel het een ander af te dingen.

### 3 Waarom zijn nieuwe inkomsten nodig?

Gegeven de geschiedenis van politieke compromissen zouden we tevreden kunnen zijn met de geschetste situatie. De bijdrage gebaseerd op het nationale inkomen levert het overgrote deel van de inkomsten. De EU is verzekerd van stabiele inkomsten en de inningskosten zijn bijna nihil. Ook heerst er consensus over de billijkheid van de op het nationaal inkomen gebaseerde afdracht. Indachtig de spreuk op het titelblad van Alfred Marshall's *Principles of Economics*, "de natuur gaat niet met sprongen", zouden we met marginale veranderingen tevreden kunnen zijn. Waarom is er dan toch een hervorming van de inkomsten nodig? Waarom is er die roep om een vijfde eigen middel?<sup>2</sup> In de literatuur worden verschillende redenen genoemd. Als eerste, de EU wil een grotere autonomie ten opzichte van de lidstaten. De EU ervaart de huidige nadruk aan de inkomstenkant van het budget op de directe afdrachten van de lidstaten als bedelen. Bovendien, en als tweede reden, is het vaststellen van de begroting een eindeloos gesteggel door het *juste retour* denken van de lidstaten, een benadering van het budget

---

1 De op de BTW gebaseerde bijdrage heeft weinig meer met de BTW-ontvangsten in een land te maken. Om voor het genoemde regressieve karakter te compenseren, wordt de geharmoniseerde basis gecalculeerd op maximaal 50 procent van het BNI van een lidstaat. Er bestaan overigens nog steeds uitzonderingen op de geharmoniseerde basis. Om de uitzonderingen financieel neutraal af te handelen wordt de daadwerkelijke afdracht bepaald op basis van een gehecalculeerde basis. De afdracht wordt bepaald naar de grootte zoals die zou zijn geweest als de basis wel volledig was geharmoniseerd. Vervolgens wordt voor Engeland de korting op de afdracht aan de EU via de BTW-afdracht verrekend. Wat de andere landen daardoor meer moeten betalen, wordt ook via de BTW-afdracht verrekend. Niet lineair voor alle landen gelijk, maar voor sommige landen zoals Nederland voor een veel kleiner gedeelte. Een complicatie is dat de definitieve cijfers waarop de kortingen en afdrachten worden berekend met een vertraging van drie jaar beschikbaar zijn. In de berekening van de bijdragen wordt dan ook ieder jaar met voorlopige en definitieve bedragen rekening gehouden en daar ook voor gecorrigeerd. Het geheel levert een ingewikkelde formule op. In feite is de BTW-afdracht een op het BNI gebaseerde statistische grootheid geworden (Europese Commissie, 2004). Het is een doorn in het oog van de Commissie en is omschreven als "onmogelijk voor ieder normaal mens om te begrijpen en die zich daarmee onttrekt aan ieder democratische controle" (Altomonte en Nava, 2005).

2 Overigens geeft de EU nergens een definitie van wat ze onder een eigen middel verstaat. Er is alleen vastgelegd hoe over de invoering beslist moet worden. Daarvoor is unanimititeit van de lidstaten vereist. Zo is ook de instemming vereist van de parlementen van de lidstaten (Art. 311 Consolidated Treaty, 2008).

die bij de nadruk op de directe afdrachten op de voorgrond treedt. Ook de verwerking van de korting op de Engelse bijdrage versterkt het beeld van het budget als een middel tot overdracht van middelen tussen de lidstaten overeenkomstig hun onderhandelingskracht. Het gaat niet om het antwoord op de vraag: Wat wil de EU met haar uitgaven bereiken? Het gaat om het antwoord op de vraag: Wat geven we als land en wat krijgen we er als land voor terug? Een echt eigen middel kan een oplossing zijn. Met een nieuw eigen middel wordt niet alleen de autonomie, maar ook - een derde reden - de veranderde status van de EU recht gedaan. Voor de voorzitter van de Europese Commissie, José Barroso (2009), is de EU meer dan een samenwerkingsverband tussen staten zoals de Verenigde Naties. De Unie is geëvolueerd tot een verband tussen landen en burgers. Dit is de gedachte uit de preambule van het Verdrag betreffende de Europese Unie van de *ever closer union*. Een directe bijdrage van de burgers hoort daarbij (Brehon, 2005). Het scheidt een band: een gevoel één te zijn. Maar juist dat maakt het spreken over een Europese belasting ook zo beladen. Voor- en tegenstanders van een federatieve of lossere samenwerking vechten de strijd uit bij de keuze voor of tegen een Europese belasting (Belafi 2006).

Een vierde reden voor hervorming van de inkomsten is dat de EU beleid wil voeren dat er in deze tijd toe doet. Zo stelt de Commissie: Of het budget moet omhoog of het bestaande budget moet worden herverkaveld. En als het budget omhoog moet, moeten we nieuwe middelen hebben.<sup>3</sup> De Commissie (2009) spreekt over activiteiten met een grote toegevoegde waarde voor Europa. Ze stelt daarbij drie prioriteitenduurzame groei en werkgelegenheid, klimaat en energie, en Europa als wereldspeler. Daar hoort geen budget bij dat, zoals nu het geval is, voor 45 procent (40 miljard euro) naar landbouw en visserij gaat.<sup>4</sup>

Een vijfde reden om tot een nieuw eigen middel te komen, is dat de huidige wijze van financieren ongeschikt is om burgers zicht te geven op de EU en deze ter verantwoording te kunnen roepen. Mochten ergens criteria van zichtbaarheid en eenvoud van belastingheffing niet van toepassing zijn, dan is het volgens de Commissie aan de inkomstenkant van de EU. De op de BTW gebaseerde afdracht is het grootste probleem. Deze afdracht is volgens de Commissie door correcties en speciale regelingen, zoals hiervoor is beschreven, volkomen onbegrijpelijk geworden. Deze bijdrage dient dan ook als eerste te verdwijnen volgens het stappenplan dat het Europees Parlement (EP) (2007) en de Commissie (2009) voor ogen staan. In de eerste stap wordt de afdracht op basis van de BTW geschrapt. De afdracht op basis van het BNI dient in eerste instantie te worden behouden. Wel dient er een gestandaardiseerd correctie-mechanisme te komen voor als onbillijk geachte netto betalingsposities. Daarmee verdwijnt de uitzonderingspositie van Engeland. Vervolgens dient in een tweede stap een echte Europese belasting te worden geïntroduceerd.

Niet in het minst is er ook nog een zesde reden voor een nieuw eigen middel. De EU vreest dat de lidstaten hun bijdrage willen verlagen (Eppink, 2010). Als lidstaten in tijden

---

3 De uitgifte van Europese obligaties wordt in dit artikel niet besproken.

4 Voor de rest gaat van het huidige budget 50 miljard euro naar het Regionaal Fonds, het Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en enkele kleinere fondsen. Deze fondsen zijn in feite een overdracht van geld van de rijke naar de arme regio's in de EU. Daarentegen zijn, volgens de Commissie, milieu, onderzoek en veiligheid taken die de EU moet regelen op grond van schaalvoordelen en externe effecten. De wenselijkheid van een verandering aan de uitgavenkant van het budget blijft in dit artikel, zoals gezegd, onbesproken.

van crisis de broekriem aan moeten halen, geldt dat - zo wordt gevreesd - ook voor Brussel.<sup>5</sup>

#### 4 De voorgestelde nieuwe eigen middelen

Wat zijn de eisen die de Commissie (2009) in haar concept rapport stelt aan een nieuw eigen middel? Het moet bij voorkeur verbonden zijn met of voortvloeien uit EU-beleid. Zoals dat ook geldt voor de huidige traditionele middelen. Verdere eisen zijn: het moet het hele EU grondgebied bestrijken; een geharmoniseerde basis hebben en de totale belastinglast van de burgers moet gelijk blijven. In lijn hiermee worden mogelijkheden genoemd die ten dele ook in het verleden al zijn genoemd (Cattoir, 2004; Europese Commissie, 1998).

Onder de voorgestelde middelen van directe belastingheffing zijn er twee die een lange voorbereidingstijd vragen: een Europese inkomsten- en vennootschapsbelasting. De basis waarover de belasting wordt geheven, moet allereerst worden geharmoniseerd. Het invullen door bedrijven en burgers van twee biljetten, een Europees en een nationaal belastingbiljet, zou, zo moge duidelijk zijn, te veel kosten. Bij de invoering van de op de BTW gebaseerde afdracht duurde het harmonisatieproces tien jaar. De grondslag is overigens, zoals eerder is beschreven, nog steeds niet helemaal geharmoniseerd.<sup>6</sup> Voor indirecte belastingen, die op korte termijn te realiseren zijn, denkt de EU aan belastingen op consumptie, vervoer en communicatie. In het bijzonder wordt gesproken over een directe afdracht van een deel van de BTW aan de EU (op iedere kassabon moet de afdracht aan de EU zichtbaar zijn); een accijns op tabak, alcohol of op autobrandstof; seigniorage; belastingen op energie, communicatie, financiële transacties, klimaat en luchtvaart.

Vaak zijn het van oudsher bekende alternatieven die in een modern jasje worden gestoken. Dat is ook hun zwakte; aan eendagsvliegen heeft de EU geen behoefte. Zo ging het oorspronkelijk bij een communicatiebelasting om het belasten van vaste telefoonlijnen. Nu wordt gesproken over het belasten van sms'jes en e-mailtjes. EP-lid Alain Lamassoure denkt aan 1,5 cent per sms'je en 0,00001 cent per e-mail (*Euobserver*, 2006). Maar wie kan voorspellen hoe we over een paar jaar communiceren? Zo ook bij de voorgestelde belasting op de uitstoot van CO<sub>2</sub>. Wat als straks zou blijken dat het met de opwarming van de aarde wel meevalt.

Ook co-financiering, lidstaten en EU betalen beide een deel van de kosten, heeft als doel, middelen vrij te maken. Gezien de ervaringen in de VS is het twijfelachtig of de gedeeltelijke re-nationalisatie van vooral de landbouwuitgaven het gewenste effect zal hebben. In de VS is co-financiering voor de staten een prikkel tot een acute goudkoorts; de federale overheid betaalt immers mee. Er worden uitgaven gedaan die anders nooit waren gedaan. De democratische controle is met de verre geldschieter ook minder direct. Onuitroeibaar misbruik is vaak het gevolg. De staten drijven met bijvoorbeeld

---

5 Toch stelt de Commissie voor 2011 een stijging van het budget met 5,9 procent voor. De lidstaten denken echter eerder aan 2,8 procent. Zeven lidstaten waaronder Nederland willen zelfs (nog verder) korten op de bijdrage (*European Voice*, 2010). Janusz Lewandowski, de EU commissaris die verantwoordelijk is voor het budget, stelt voor, in een kennelijke vlucht naar voren, de bijdragen van de landen te verlagen door middel van de introductie van een Europese belasting. Een belasting die direct wordt geïnd bij de burgers (*Financial Times Deutschland*, 2010).

6 Het zou nog om een paar procent van de BTW-inkomsten gaan (Altomonte en Nava, 2005).

belastingen de kosten op. Extra kosten die ze overigens weer terugsluizen naar de uitvoerders. Het effect is dat het totale bedrag groter is en dus ook de cofinanciering door de federale overheid (Edwards, 2005).

### 5 Criteria: te veel van het goede

Wat zijn de beoordelingscriteria inzake de voorgestelde middelen? De volgende worden door Commissie (1998, 2004; Begg *cs*, 2008) en EP (Doherty, 2007) vaak genoemd: zichtbaarheid; eenvoud; financiële autonomie; efficiënte allocatie van bronnen; voldoende opbrengsten; kosteneffectief; stabiliteit van opbrengsten, billijkheid en toegevoegde waarde voor Europa. Vaak worden ze samengevat in de groepen: budgetcriteria (voldoende/stabiliteit); efficiëntiecriteria (zichtbaarheid/lage inningskosten/efficiënte allocatie); billijkheidscriteria (horizontaal en verticaal tussen individuen en landen) (Cacheux, 2007; Cattoir, 2004; Raddatz en Schick, 2003). Ook worden vaak nog expliciet politieke criteria toegevoegd (Rubio, 2008). De nieuwe middelen moeten verenigbaar zijn met het subsidiariteitsprincipe. Bovendien zal iedere lidstaat bij een verandering in de afdracht de afweging maken: wat gaan we er op voor dan wel achteruit. Het zou illusoir zijn hiermee geen rekening te houden. Zoals ook het EP met een nieuw eigen middel zijn invloed ziet groeien en de Raad zijn invloed ziet afnemen. Zij zullen hun afweging mede daarop baseren. In EU-studies vinden we vaak niet alleen de genoemde criteria, maar worden ze ook kwalitatief gewogen of kwantitatief van punten voorzien (EP, 1997; Begg, 2007; Begg *cs*, 2008; vgl. Adviesraad, 2007). De vele criteria zijn een probleem. Zoals oud-premier Kok stelde over het verdrag van Lissabon: "Lissabon is over alles en dus over niets. Iedereen is verantwoordelijk dus feitelijk niemand". Wil er sprake zijn van een rationele principiële discussie dan zal de EU tot een hanteerbare lijst van criteria moeten komen. Anders blijft het een keuze *ad-hoc* van wat politiek mogelijk is met als resultaat vreemde compromissen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het, zojuist genoemde, recente idee: burgers moeten zelf direct betalen aan de EU en de bijdrage van de lidstaten kan navenant worden gekort. De zelfgestelde eis dat de totale belastinglast bij de hervorming van het EU-budget voor de burgers gelijk moet blijven, wordt kennelijk even vergeten. Immers, dan zouden de lidstaten gelijktijdig de burgers minder moeten belasten. Wat de exercitie voor de lidstaten lood-om-oud-ijzer maakt.

Een rationele keuze vraagt ook om een systematische expliciete benadering vanuit de relevante theorieën. Heinemann (2008; vgl. Figueira 2008) doet een poging door de beoordelingscriteria te herleiden tot een viertal theorieën: fiscaal federalisme; public choice; Europese integratie; en de traditionele principes van belastingheffing.

De theorie van het fiscaal federalisme kijkt naar de efficiënte verstrekking van publieke goederen en het bieden van een mogelijkheid om vorm te geven aan de heterogene belastingvoorkeuren tussen de lidstaten (vgl. Menéndez, 2004). Heinemann (2008) constateert op basis van een analyse van de resultaten van de European Values Study Foundation dat er verschillen zijn in de voorkeuren voor de wijze van belastingheffing tussen de lidstaten; verschillen die met de uitbreiding van de EU groter zijn geworden. Hierdoor wordt ook de ratio vergroot achter de huidige BNI-afdracht. De afdracht geeft de lidstaten de flexibiliteit, zelf naar eigen voorkeur de bijdrage aan de EU te financieren. Wat betreft de lessen uit de public choice theorie is duidelijk dat de EU vaak aan het verkeerde eind van het spectrum zit wat betreft het efficiënt en effectief uitgeven van

geld. Eigen geld voor ons zelf uitgeven, gebeurt in de regel efficiënt en effectief. Andermans geld voor een ander uitgeven, is binnen een relatief homogene cultuur als in Nederland nog te doen. In de EU is het een probleem (Friedman, 1980). De bekende, zoals in de VS, *bridge to nowhere*, is van alle tijden. Zo moest in 1999 de Europese Commissie onder leiding van Jacques Santer aftreden op grond van corruptie beschuldigingen.

Het integratiecriterium vraagt om het mitigeren van de strijd tussen landen en het voorkomen van een negatieve houding van de burgers naar de EU toe (vgl. Cacheux, 2009). Zo hanteert de EU een begrotingskader voor de lange termijn, ook wel bekend als het meerjarig financieel kader (MFK). Dat kader heeft rust gebracht sinds 1993, beslaat het een periode van zeven jaar - maar wordt wel als knellend ervaren. We zijn af van de jaarlijkse vergaderingen van de Raad tot in de late uurtjes van de laatste dag. De EU heeft echter niet meer de vrijheid om bij veranderende omstandigheden, zoals nu met de kredietcrisis, het beleid aan te passen. Het traditionele criterium van een efficiënte allocatie van hulpbronnen schiet er bij in; beleidsaanpassingen tijdens de periode zijn moeilijker. Het probleem van het huidige MFK is ook dat sommige Europese Parlementen, met een zittingsperiode van 5 jaar, gezien de huidige duur van het MFK, nooit in staat zullen zijn om fundamentele budgettaire besluiten te nemen.<sup>7</sup>

Op grond van een analyse van de inkomstenkant met genoemde vier clusters van theorieën geeft Heinemann (2008) de voorkeur aan veranderingen die dicht bij de huidige situatie blijven. Ze bestaan uit het afschaffen van de op de BTW gebaseerde afdracht, het behoud van de afdracht die is gebaseerd op het BNI en een gestandaardiseerd correctie mechanisme bij te grote netto betalingsposities.

## 6 De legitimiteit van de *status quo*

Een voorwaarde waaraan iedere hervorming, ook van de inkomsten, in de EU als *conditio sine qua non* moet voldoen, is (fiscale) legitimiteit: de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit (Art. 5 Consolidated version of the Treaty). Het huidige stelsel voldoet aan die voorwaarde. Een legitimiteitseis die vaak slechts met de mond wordt beleden voor ander Europees beleid (vgl. Ederveen *cs*, 2006). Pelkmans voert een legitimiteitstest uit aan de hand van de criteria: efficiency, rechtvaardigheid en macro- economische stabiliteit (2006). Noch externe grensoverschrijdende positieve effecten, noch schaalvoordelen zijn bij een Eurotax van belang. Een subsidiariteitstest op een Eurotax geeft geen enkele reden om deze bevoegdheid op het niveau van Brussel te leggen. Bij de huidige *status quo* worden belastingmaatregelen genomen op het laagst mogelijke niveau en gaan ze ook niet verder dan noodzakelijk is. Dat is een groot voordeel. Uit Brits onderzoek (Gaskell en Person, 2010) naar de kosten van regulering blijkt dat, hoe moeilijk meetbaar en vergelijkbaar ook, eigen Britse regulering 2,5 keer zo efficiënt is als EU-regulering. Het betreft hier terreinen waar de beleidsmacht wordt gedeeld, zoals sociaal beleid, financiële diensten, het milieu en consumentenbescherming. Oorzaak van dit verschil in efficiency is het feit dat EU-wetgeving een eenheidsworst is. Vanwege de unanimiteitseis bij de besluitvorming is het beleid moeilijk aan te passen.

---

7 Er wordt over gedacht om ook het MFK een duur van vijf jaar te geven. Om de zittingsduur van het EP daarbij te laten aansluiten, zijn er plannen, de geldigheidsduur van het huidige kader tot en met 2016 te verlengen (EP, 2009).

Een Eurotax tast de *status quo* van de bestaande fiscale soevereiniteit van de lidstaten aan. Nieuwe eigen middelen, naast de bestaande traditionele eigen middelen, betekenen voor de lidstaten een verlies aan nationale fiscale soevereiniteit.<sup>8</sup> Toch valt dit verlies wel mee. Er is immers al veel nationale soevereiniteit verloren. De EU beschikt immers al over eigen middelen, hoewel de Franse president De Gaulle altijd de invoering daarvan heeft tegengehouden. Bovendien heeft zich recentelijk een verlies aan soevereiniteit voltrokken op een terrein dat steeds nauw met de nationale soevereiniteit is verbonden: de geldschepping zoals deze nu door de Europese Centrale bank (ECB) en het Europese Stelsel van Centrale Banken (ESCB) wordt bepaald (Breton, 2005).

Wat betreft geldschepping versus belastingheffing zijn er echter verschillen. Zo is er bij belastingheffing een directe link met de burgers. Wat de EU met de invoering van een Eurotax tevens beoogt. Een dergelijke link bestaat niet bij de geldschepping. Daarnaast is de geloofwaardigheid van de ECB groter dan die van de Brusselse instituties; het vertrouwen om soevereiniteit aan de ECB over te dragen is groter. Bovendien spelen de nationale centrale banken een directe rol in de ECB; het samenspel van de nationale parlementen en het Europese parlement (EP) is minder direct en harmonieus (Negrescu, 2008). Verder missen het EP en de Europese Raad essentiële kenmerken - deze worden juist uitvergroot - om de besluitvorming over belastingen rationeel te maken. Vaak gaat in het EP het nationale belang boven dat van de zwakkere ideologische band in de fracties. Zoals het ook een gegeven is dat wat landen in de Raad en officiële stukken zeggen niet noodzakelijk gelijk is aan wat ze denken, of een waarheidsgetrouw beeld van de situatie geven (Clasper en Thurston, 2010).

### **7 Seigniorage als de mogelijkheid binnen de *status quo***

Als we binnen de *status quo* blijven, is seigniorage de enige mogelijkheid die in de rede licht voor een nieuw eigen middel. Het laaghangende fruit van onmiskenbaar aan de EU toewijsbare inkomsten als gevolg van gemeenschappelijk beleid is met de traditionele eigen middelen geplukt. In feite is daar maar één mogelijkheid bijgekomen die in het verlengde ligt van nieuw gemeenschappelijk beleid: de introductie van de euro in het begin van deze eeuw.

Seigniorage is de geldscheppingswinst die met de euro wordt behaald en nu via de ECB naar de nationale centrale banken vloeit. De winst uit de productie van geld ontstaat allereerst doordat het veel minder kost om een bankbiljet te drukken dan de waarde die erop staat en waarvoor het in omloop wordt gebracht. De kosten bestaan ook uit de kosten die nodig zijn om de bankbiljetten in omloop te brengen en te vervangen. Ook moeten commerciële banken een veelal renteloos tegoed bij de centrale banken aanhouden ter grootte van de hoeveelheid bankbiljetten in omloop. Tegenwoordig is dat ruim 800 miljard euro. De beleggingsresultaten die daarmee door de centrale bank worden behaald, vormen een onderdeel van de geldscheppingswinst (Rösl, 2002).<sup>9</sup> Bij overdracht van de seigniorage aan de EU zijn er bij de lidstaten winnaars en verliezers. Vooral de arme EU-lidstaten gaan er in geringe mate financieel op achteruit.

---

8 Leen (2010) gaat uitgebreid in op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten en de kwaliteit van het EU-wetgevingsproces.

9 De eventuele groei van het gebruik van eurobankbiljetten buiten de EU levert dan ook voordeel op. Zo circuleert de helft van het aantal dollarbiljetten, ongeveer 3 procent van het BNP, buiten de VS (Baldwin en Wyplosz, 2006).



Ze ontvangen nu meer aan seigniorage dan ze uitsparen in een daling in de BNI-bijdrage. Voor België en Nederland is er een klein financieel voordeel. Wat beide landen uitsparen aan de betaling aan de EU op basis van hun BNI is ongeveer 10 procent groter dan het bedrag dat ze verliezen aan seigniorage. Als seigniorage niet meer naar de nationale centrale banken vloeit (Heinemann *cs.*, 2008), zou volgens schattingen (EP, 1997; Begg, *cs.* 2008) een derde van het EU-budget kunnen worden opgebracht.

Seigniorage heeft ook nadelen. Zo kunnen de opbrengsten jaarlijks behoorlijk schommelen. Seigniorage wordt ook wel inflatiebelasting genoemd (Buiten, 2007).

Immers, hoe groter de prijsstijging, des te meer geld we nodig hebben. Een ander nadeel is dat seigniorage geen belasting met een toekomst lijkt. We zien immers een afname van het chartale en een toename van het girale betalingsverkeer. Volgens DNB (2006) zijn de gevolgen van giraal betalen op de totale waarde van de bankbiljettencirculatie en de seigniorage echter beperkt. Weliswaar zal de vraag naar transactiecoupures (EUR 5- EUR 20) afnemen, maar die naar oppotcoupures (EUR100 –EUR 500) niet.<sup>10</sup> Een ander nadeel is dat van de door de Commissie gewenste directe band tussen burgers en de EU ook geen sprake is. De ECB zou eerder door het EP onder druk kunnen worden gezet om inkomsten te genereren. Dat kan natuurlijk gebeuren, maar de situatie is niet anders dan voorheen. In het pre-euro tijdperk moesten de nationale centrale banken hun winsten immers ook direct afstaan aan de nationale staten *cq.* de private aandeelhouders. De financiële en operationele autonomie van de centrale banken blijft echter gelijk (Begg, *cs.* 2008).

Een probleem dat ook moet worden opgelost, is wat er moet gebeuren met de lidstaten die de euro (nog) niet hebben ingevoerd. Heinemann (2008) stelt als oplossing voor die landen aan de hand van hun bijdrage van het BNI te laten betalen. De totale seigniorage van de ECB zou dan kunnen worden afgetrokken van de bijdrage die is gebaseerd op het BNI van de Eurolanden. Daarnaast zou ook het statuut van het Europese Stelsel van Centrale Bank en de Europese Centrale Bank moeten worden aangepast. Dat statuut (art.33.1 (b)) verplicht de seigniorage over de aandeelhouders, *in casu* de nationale centrale banken te verdelen. Vervolgens is er ook nog het probleem dat in sommige landen, zoals in België, Oostenrijk en Italië, ook compensatie moet worden gezocht voor de private aandeelhouders van de centrale banken.

## 8 Conclusie

Voor een cynicus is het EU-budget smeerolie voor het afsluiten van belangrijke politieke wet- en regelgeving: de Brusselse regelmachine. Het EU-budget maakt compromissen mogelijk en wordt gebruikt als een middel om de populariteit van de EU te verhogen (Figueira, 2008). Waar gaat het namelijk om bij een budget van een procent van het BNI? Daar zou toch geen land moeilijk over moeten doen.<sup>11</sup>

---

10 EUR 50 wordt zowel gebruikt voor betalingen als voor sparen. De uitgifte van euromunten is overigens een zaak van de lidstaten zelf. De waarde van de euromunten in omloop is slechts enkele procenten van de waarde van de bankbiljetten die in omloop zijn.

11 De Duitse federale (fiscale) structuur is een reden waarom aldaar de afdracht zwaarder weegt dan in bijvoorbeeld Nederland (Gross, 2008). In Duitsland bedragen de inkomsten van de federale overheid 20 procent van het nationaal inkomen. Dat betekent dat een bijdrage van een procent van het nationaal inkomen aan de EU ongeveer vijf procent van de inkomsten opslokt. Voor Nederland met een twee keer zo groot beslag van de centrale overheid op het nationaal inkomen is dat procentueel gezien slechts de helft.



Nemen we het budget serieus dan is het plan van de EU om in een aantal stappen de inkomsten te hervormen zo gek nog niet. De tweede stap: het komen tot een Eurotax, kan echter achterwege kan blijven. De eerste stap voldoet: een gegeneraliseerd correctiemechanisme en het behoud van de BNI-bijdrage (Heinemann cs, 2008; vgl. Buitenlandse Zaken, 2008). De reden is duidelijk. Het verdrag van Lissabon spreekt bij gedeelde verantwoordelijkheid van taken ondubbelzinnig over de criteria van subsidiariteit en proportionaliteit. Beide sluiten een Europese belasting uit. Binnen de huidige *status quo* is seigniorage de enige optie voor een nieuw eigen middel. Alleen het absoluut stellen van een directe band tussen burgers en Unie (het integratiecriterium) pleit voor een Europese belasting. Helaas voldoet een afdracht aan de EU van de seigniorage van de ECB niet aan dat criterium. Seigniorage schept op geen enkele manier de gewenste band. Kortom, een Eurotax die voldoet aan alle gestelde criteria is even illusoir als een schaap met vijf poten. De legitieme *status quo* van het huidige EU-budget met geleidelijke aanpassingen is zo gek nog niet.<sup>12</sup> Alleen de in vergetelheid geraakte seigniorage komt in aanmerking om weer ontdekt te worden als een nieuw eigen middel.<sup>13</sup>

Auke Leen

\*Docent aan de Universiteit van Leiden.

## Literatuur

Adviesraad Internationale Vraagstukken (2007), *De Financiën van de Europese Unie*, no. 58.

Altomonte, C en Nava, M. (2005), *Economics and Politics of an Enlarged Europe*, Aldershot: Edward Elgar.

Baldwin en Wyplosz (2006), *The Economics of European Integration*, Boston: McGrawHill.

Barroso, J.M. (2009), *Political guidelines for the next Commission*, Brussels.

Begg, I. (2007), *The 2008/9 Budget Review, EU-Consent, EU- Budget Working Paper*, no.3.

Begg, I., H. Enderlein, J. Le Cacheux, en M. Mrak (2008), *Financing the European Union Budget*, Brussels: European Commission.

Belafi, M. (2006), *Eine Steuer für Europa? Konzepte steuerbasierter Direktfinanzierung der Europäischen Union.*, *C.A.P. Aktuell*, nr.2.

Brehon, N-J. (2005), *European Tax*, in: Lefebvre, M. (ed) *What Kind of European Budget for 2013? Means and Policies of an Enlarged Union*, Paris: CEES & IFRI.

---

12 In bovenstaande is gesproken over de onderscheiden kwaliteit van de nationale belastingdiensten. Als er geen eigen Europese belastingdienst komt, is dit van belang bij het invoeren van een Europese belasting. Hoewel zo'n belasting in theorie billijk kan lijken, zal zij de burgers in de lidstaten in de praktijk verschillend treffen. Alleen dit punt al maakt de invoering van een Eurotax in de naaste toekomst moeilijk.

13 In 2003 werd seigniorage in het befaamde rapport onder voorzitterschap van André Sapir nog als een (de) serieuze kandidaat genoemd. Hiervan zou een deel alleen al genoeg inkomsten genereren. In het vorig jaar uitgelekte concept rapport van de Commissie (2009) komt seigniorage niet meer voor.

- Buitenlandse Zaken (2008), Nederlandse prioriteiten voor een moderne EU-begroting, Den Haag.
- Buiter, W. (2007), Seigniorage, *Centre for Economic Performance Discussion Paper*, No. 786, April.
- Cacheux, J. Le (2007), Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax, *Notre Europe*.
- Cattoir, P. (2004), "Tax-based EU own resources: An assessment," *European Commission, Working Paper* no.1.
- Clasper J. en J. Thurston (2010), Does the CAP fit? *Farmsubsidy.Org., EU Transparency*.
- Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union. 6655/08, Council of the European Union, Brussels, 15 April 2008
- DNB (2006), Naar een cashless society?, Kwartaalbericht, maart.
- Doherty, R. (2007), Future Own Resources, External Study on the Composition of Future Own resources for the European Parliament, Rapporteur A. Lamassoure.
- Druker, I.E. (1975), *Financing the European Communities*, Leyden: Sijthoff.
- Ederveen, S, G. Gelauff en J. Pelkmans (2006), *Assessing subsidiarity*, CPB Document no. 133.
- Edwards, C. (2005), *Downsizing the federal government*, Cato: Washington.
- Eppink, D.J. (2010), *De Toren van Babel staat in Brussel*, Tielt: Lannoo.
- Euobserver.com* (2006), French MEP suggests EU tax on SMS and emails, 9 mei.
- European Voice* (2010), MEPs clash with member states over 2011 budget, 15.07.2010.
- Europese Commissie (1998), *Financing the European Union*, Commission Report on the Operation of the Own Resources System.
- Europese Commissie (2004), *Commission report on the operation of the own resource system*, 505 final.
- Europese Commissie (2007), *Reforming the Budget, Changing Europe*, A Public Consultation Paper in View of the 2008/2009 Budget Review, 1188 final.
- Europese Commissie (2008), *Contributions tot the debate*:  
[http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)
- Europese Commissie (2009), *A Reform agenda for a global Europe (Reforming the budget, changing Europe)*, draft 06-10-2009, Brussel.
- Europees Parlement (1997), *Die Eigenmittel der Europäischen Union: Analysen und Entwicklungsmöglichkeiten*.
- Europees Parlement (2007), *The Future of the European Union's own resources (2006/2202 (INI))*.
- Figueira, F. (2008), A Better Budget for Europe: Economically Efficient, Politically Realistic, *European Policy Analysis* no. 2.
- Financial Times* (2010), Union anger at Italy's austerity plan, 27 mei.
- Financial Times Deutschland* (2010), Brussel plant Europasteuer, 9 augustus.
- Friedman, M. (1980), *Free tot Choose*, Harmondsworth: Penguin.
- Gaskell, S. en M. Persson (2010). Still Out Of Control? Measuring eleven years of EU regulation, *Open Europe*.
- Gros, D. (2008), *How to Achieve a Better Budget for the European Union*, Paper prepared for the Conference on Public Finances in the EU, European Commission, Brussels.

- Heinemann, F., P. Mohl, en S. Osterloh (2008), *Reform Options for the EU Own Resource System*, Heidelberg: Physica-Verlag.
- Iozzo, A., S. Micossi en J.T. Salvemini (2008), A new budget for the European Union?, *CEPS Policy brief*, no. 159.
- Laffan, B. (1997), *The Finances of the European Union*, New York: St. Martin's Press.
- Leen, A.R. (2010), 'Eurotax: wel of geen inbreuk op de fiscale soevereiniteit van de lidstaten', *Weekblad Fiscaal Recht* 6872, 9 september, 1098-1107.
- Menéndez, A.J. (2004), Taxing Europe: Two Cases for a European Power to Tax, *The Columbia Journal of European Law*, vol. 10. no.2.
- Negrescu, D. (2008). What to Reform in the European Budget? Some reflections on the stakes of the current budget review process. *Romanian Journal of European Affairs*.
- Pelkmans, J. (2006). *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Harlow England: Prentice Hall.
- Raddatz G. en G. Schick (2003). Braucht Europa eine Steuer? *Wege zur europäischen Verfassung III*. Stiftung Marktwirtschaft Frankfurter Institut.
- Rubio, E. (2008). The Case for a European Tax: Benefits, Practical Aspects and Options for Endowing the EU with a Veritable Own Resource, *Notre Europe*.
- Rösl, G. (2002), *Seigniorage in der EWU: Eine Analyse der Notenbankgewinnentstehung und –verwendung des Eurosystems: 25* (Schriften Zur Wirtschaftstheorie Und Wirtschaft, Frankfurt: Peter Lang.
- Sapir, A. (2003). *An agenda for a growing Europe. Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission.
- Schneider, F. (2007). Shadow Economies and Corruption All over the World: New Estimates for 145 Countries, *Economics, E-Journal*, No. 2007-09.