

Tijdschrift voor **Openbare Financiën**

Editie jaargang 43, 2011, nr. 1

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1	Van de redactie <i>L. Hoffman</i>	1
2	Voorwoord <i>N. Mol</i>	2
3	Van oude economen de ideeën die voorbij gaan ... <i>P.B. Boorsma</i>	4
4	De Haagse 'elite' en 'het volk' over bezuinigingen <i>C.A. de Kam en P. Dekker</i>	25
5	Decentrale en supranationale belastinggebieden: Van middelentoedeling naar middelendeling <i>N.S. Groenendijk</i>	39
6	New Public Management een succes? "it depends..." <i>J. Lintsen</i>	49

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
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

Eindredactie

drs. L. Hoffman, Leen

Abonnement

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

Uitgever

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

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Beoefenaars van het vak Openbare Financiën schipperen voortdurend tussen theorie en praktijk. Dat doen ze omdat het vak pas leeft door toepassing in de praktijk. Daar vindt de confrontatie plaats tussen de macro-economische realiteit en politieke wensen.

Iemand, die daarmee veel ervaring heeft opgedaan is *Prof. P.B. Boorsma*. Op 2 december 2010 nam hij afscheid van de Universiteit Twente. In deze special van *TvOF* staat een verkorte versie van het verhaal dat hij voor zijn afscheidsrede schreef over zijn ervaringen. Hij geeft een samenvattend overzicht van hoe de theorie van de openbare financiën zich gedurende de afgelopen dertig jaar ontwikkelde en hoe bestuurders daar in de praktijk mee omgingen. Hij beperkt zich daarbij niet tot de kabinetten die Nederland in die tijd kende, maar geeft ook zijn oordeel over het financieel-economische beleid van het huidige kabinet-Rutte.

In deze special staan ook de inleidingen die bij zijn afscheid zijn uitgesproken. Deze inleidingen kunnen worden gezien als een verdieping van enkele van de ervaringen van Boorsma.

In de praktijk moet niet alleen geschipperd worden met de theorie, maar ook met de voorkeuren van kiezers. Bestuurders moeten soms beslissingen nemen waarvan burgers niet gelukkig worden. De *Kam en Dekker* schrijven over de kloof die bestaat tussen de kiezersvoorkeuren en het regeerakkoord van het kabinet-Rutte. Zij constateren dat die kloof vooral wordt bepaald door het eigen belang van burgers, die veel liever kiezen voor bezuinigingen waarvan zij geen last hebben.

Groenendijk onderzoekt in zijn bijdrage nieuwe belastinggebieden. In hoeverre moet gekozen worden voor lokale belastingen en hoe verhoudt dit zich tot een eventuele EU-belasting? Hij kiest voor *tax sharing* in Europa waarbij de middelen worden gedeeld door supranationale, centrale en subnationale overheden.

Dat nieuwe theorieën ook kunnen doorschieten geeft tot slot *Lintsen* in zijn bijdrage aan. Dat doorschieten doet zich bijvoorbeeld voor bij het New Public Management. De oorzaak daarvan is dat niet alle bedrijfskundige instrumenten, die toch vooral zijn bedoeld voor bedrijven die opereren in de marktsector, de bedrijfsvoering in een publiek bedrijf ondersteunen.

De special wordt ingeleid met een woord vooraf van Mol van de Universiteit Twente.

Leen Hoffman, eindredacteur

Voorwoord

N. Mol*

De cirkel is rond! Na meer dan 32 jaar als hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente (UT) verbonden te zijn geweest, legt Peter Boorsma zijn functie neer om van een welverdiend emeritaat te gaan genieten. Hoogleraar in ruste zal hij echter nog niet direct worden: ongetwijfeld zal hij op velerlei wijze actief blijven in functies waarvoor de 65 jaar limiet geen obstakel voor hem opwerpt, zoals die van voorzitter van de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming. En binnen de UT blijft hij als promotor nog bij verschillende promotieprojecten betrokken.

Vanaf zijn leerstoel heeft Peter Boorsma de afgelopen decennia vele ideeën aan zich voorbij zien gaan. Begin en eind van zijn loopbaan worden daarbij gemarkeerd door het streven naar bezuinigingen op de overheidsuitgaven, dat zowel het toenmalige kabinet-Van Agt als het pas aangetreden kabinet-Rutte hoog in het vaandel had en heeft staan. De ideeën over de noodzaak van rooien in plaats van snoeien voor een succesvol ombuigingsbeleid waarmee Peter in 1980 doorbrak, zijn onverkort van toepassing op de problematiek waar de overheid eind 2010 voor staat. Een mooi moment om het werk af te sluiten waarmee hij destijds begonnen was!

In de afscheidsrede die Peter Boorsma op 2 december 2010 aan de Universiteit Twente heeft uitgesproken passeren tal van onderwerpen die hem de afgelopen decennia hebben beziggehouden de revue. "Van oude economen de ideeën die voorbijgaan" heeft hij die rede passend genoemd. Maar waar het zijn eigen inzichten betreft, mogen we ook met recht spreken van ideeën die steeds weer terug zullen komen.

De rondgang van Peter Boorsma in de overheidsfinanciën heeft tussen dit begin- en eindpunt een omvangrijk oeuvre opgeleverd, dat zich niet tot die ombuigingsproblematiek beperkt. Dat blijkt niet alleen uit zijn afscheidsrede: wie de publicatielijst achterin dit special issue doorneemt – de opstellers hebben gepoogd zo volledig mogelijk te zijn, maar het is niet te verwachten dat zij daar geheel in zijn geslaagd – kan een indruk krijgen van de talrijke onderwerpen die Peter Boorsma sinds zijn aantreden hebben bezig gehouden. Het is niet gemakkelijk daarin beperkingen aan te wijzen. Wel hebben zijn promovendi eerder (bij zijn 25-jarig jubileum aan de UT) een poging gedaan aan de hand van de onderwerpen van hun dissertaties daarin wat grote lijnen te ontwaren. In hun Promotiboek werd met een indeling in de thema's Openbare financiën in enge zin, Neo-institutionele economie en openbaar bestuur, Veiligheidsstudies in economisch perspectief en Openbare financiën in de algemene economie enige orde in die onderwerpen geschapen.¹

In het overzicht van Peter Boorsma's eigen werk op het gebied van de openbare financiën in enge en ruime zin kunnen met enige goede wil drie regelmatig terugkerende aandachtspunten worden onderkend. In de eerste plaats natuurlijk het ombuigingsbeleid van het Rijk waarmee Peter Boorsma vanaf het begin naam heeft gemaakt en dat ook in zijn afscheidsrede weer uitvoerig ter discussie wordt gesteld. Daarnaast hebben ook de financiën van andere lagen van het openbaar bestuur steeds zijn interesse gehad. De

¹ Nico Mol, Nico Groenendijk en Piet de Vries (red.), *Promoti Boek voor Boorsma*, Universiteit Twente, 2003.

financiën van de decentrale overheden vooral, inclusief de inrichting van hun belastinggebieden en de financiële verhouding met het Rijk keren in zijn publicaties met regelmaat terug. En ten derde kunnen we dan het financieel overheidsmanagement onderscheiden, waarvoor Peter in 1983 nieuwe lijnen uitzette in zijn FIMIG-studie van 1983 ten behoeve van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Ook dit thema bleef hem tot op heden boeien, de laatste jaren vooral wat betreft het risicomangement (waarvoor Peter Boorsma op de UT een masteropleiding heeft opgezet waarvan hij tot voor kort ook de wetenschappelijke leiding had).

Bij het afscheid van Peter Boorsma hebben drie gezaghebbende sprekers over elk van deze drie onderwerpen het woord gevoerd. Allereerst heeft Flip de Kam – honorair hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen en naaste collega op het vakgebied gedurende Peter Boorsma zijn hele loopbaan – het woord gevoerd over de verschillende voorkeuren van de Haagse ‘elite’ en het ‘volk’ bij de invulling van het bezuinigingsbeleid. Vervolgens sprak Nico Groenendijk, voormalig promovendus en medewerker en inmiddels Jean Monnet hoogleraar European Economic Governance aan de Universiteit Twente, over de keuze voor middelendeling in plaats van toedeling bij de inrichting van belastinggebieden voor decentrale en supranationale overheden. Ten slotte richtte Jan Lintsen, ooit bij Peter Boorsma (en ondergetekende) afgestudeerd als bestuurskundige en sinds enkele jaren hoofddirecteur Financiën, Management en Control van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zich op het financieel overheidsmanagement met de vraag of de bedrijfsmatige aanpak vanuit het New Public Management met de inzet van de hedendaagse informatie- en communicatietechnologie een succes gaat worden. De lezingen van deze drie sprekers zijn samen met de afscheidsrede van Peter Boorsma zelf in dit special issue gebundeld. Dit geheel moge een beeld van Peters veelzijdige werk als hoogleraar openbare financiën geven. In dat werk zijn tal van ideeën aan ons voorbij gegaan, die daarbinnen en daarbuiten ook op velerlei wijze weer bleken en blijken terug te keren – en dat in de toekomst ook zeker nog gaan doen!

Nico Mol

* Voormalig promovendus en medewerker van Peter Boorsma.
Hoogleraar Bedrijfseconomie van de Collectieve Sector, Universiteit Twente.

Van oude economen de ideeën die voorbijgaan...

P. B. Boorsma¹

Samenvatting

Hieronder staat de sterk bekorte versie van het afscheidscollege van Peter B. Boorsma als hoogleraar openbare financiën aan de Universiteit van Twente. Boorsma neemt de lezer mee naar theorie en praktijk van de diverse theorieën die vanaf 1975 tot heden actueel waren in de leer der openbare financiën. Hij geeft inzicht in de methoden hoe effectief om te gaan met de overheidsfinanciën en hoe politici en kabinetten daarvan gebruik maakten. Zijn conclusie is dat de methoden, theorieën en ideeën niet alleen voorbij gingen, maar soms ook weer terugkwamen als nieuwe ideeën. Hij maakt dat duidelijk door kort in te gaan op het financieel-economische beleid van de kabinetten na 1975 die niet wars waren van het selectief omgaan met de theorie en als het beter uitkwam hun eigen interpretatie daarvan gaven. Daarbij hoort uiteraard ook het beleid van het huidige kabinet-Rutte. Hij sluit af met suggesties waarmee dit kabinet alsnog zijn voordeel kan doen. Hij doet dat niet om zijn eigen politieke visie te geven – Boorsma was lid van de Eerste Kamer voor het CDA – maar omdat hij vindt dat, vooral in een land waarin voortdurend coalitiekabinetten acteren, de democratie wordt bevorderd door een evenwichtige samenhang tussen de drie dominante richtingen in de politiek: de sociaaldemocratie, het liberalisme en de christendemocratie.

Kernwoorden: begrotingsbeleid, bezuiniging, conjunctuur, deregulering, macro-economie, privatisering, verzelfstandiging

In 1978 ben ik benoemd als hoogleraar Openbare Financiën aan de Universiteit Twente. In januari 1980 gaf ik mijn openbare les, *Naar de Versoberingsstaat. Rooien en Snoeien in de Verzorgingsstaat*. Vanwege mijn kritiek vanaf 1978 op het ombuigingsbeleid begon ik met een verwijzing naar de Inca's, die met behulp van *quipu's*, strenge touwen met knopen, de administratie bijhielden van belastingaanslagen, van voorraden, enz. Ik voorspelde dat de bezuinigingsproblematiek de toen komende tien jaren zou beheersen. Dat is uitgekomen. Dat voorspel ik wederom voor de nu komende tien jaar. Ombuigingsbeleid is een hoofdthema geworden in mijn academisch werk. In 1984 mocht ik de diesrede (Boorsma en Nijzink, 1984) houden. Ik vertelde dat de Spanjaarden betrekkelijk eenvoudig de Azteken en daarna de Inca's, machtige rijken, hadden verslagen, terwijl een paar honderd jaar later de Amerikanen ondanks de beschikking over moderne vuurwapens de grootste moeite hadden om kleine aantallen Apachen in bedwang te krijgen. Ik gaf een verklaring met behulp van de Neo Institutionele

¹ Afscheidscollege gehouden 2 december 2010. Dit artikel is een sterk verkorte versie van de tekst zoals die is uitgegeven door de Universiteit Twente. De uitvoerige tekst, die ook meer volledig is in de lijst met literatuurverwijzingen is op te vragen bij de auteur: p.b.boorsma@utwente.nl. Bij de voorbereiding heb ik waardevolle suggesties ontvangen van prof. dr. B. Compaijen, Vrije Universiteit, en prof. dr. N.P. Mol, Universiteit Twente, en suggesties van verschillende andere collegae. Ik ben hun erkentelijk en blij verantwoordelijk voor onvolkomenheden.

Economie, die daarna evenzo een belangrijk deel uitmaakte van mijn academisch leven, en resulteerde in o.a. verschillende dissertaties.

Tot 1980 reageerde het Ministerie van Financiën aanvankelijk dat ik met mijn kritiek op het tot dan gevoerde ombuigingsbeleid overdreef. Daarna is Financiën gestart met de zogenaamde heroverwegingsprocedure. In 1981 kwam ik met een rapport *Sanering in de Collectieve Sector* (Boorsma, 1981), waarin ik wellicht als eerste uitvoerig inging op privatisering in de vorm van afstoten van taken, uitbesteding en voorts in de vorm van het veel vaker behandelde profijtbeginsel. Wederom onderwerpen die mij zeer hebben bezig gehouden. In 1983 publiceerde ik een boekje (Boorsma, Koning, e.a. 1983), dat weinig status had, maar wel een primeur was op het gebied van publiek financieel management, met aandacht voor kasbeheer, solvabiliteit, weerstandsvermogen en kengetallen. Weer was een terrein aangeboord, dat ik daarna heb verkend. Andere terreinen waren de financiën van de lagere overheden, gemeentelijke en provinciale belastingen, en doelmatigheid en efficiency. Sinds 7 jaar heb ik me vooral bezig gehouden met risicomangement.

Waarover gaat mijn afscheidsrede? In dit afscheidscollege volg ik twee lijnen. Allereerst laat ik zien welke ideeën een rol speelden in mijn studie, in de jaren zestig, en daarna; ideeën die er waren en verdwenen, en soms terugkeerden, nieuwe ideeën die kwamen enz. De tweede lijn betreft de revolutie in de openbare financiën en het beleid, gemaakt in de jaren 1974 tot 1983. In welke jaren veel veranderde in Nederland, zodat Mol en ik (Boorsma, 1988b, 1993a, Boorsma en Mol, 1995) spraken van de *Dutch Financial Revolution*. Deze veranderingen deden zich overigens in die jaren ook in andere westerse landen voor. Na deze twee lijnen sluit ik af waarmee ik ben begonnen: ombuigingsbeleid. Maar eerst enkele van die ideeën, die kwamen en gingen.

1 Enkele ideeën over openbare financiën en beleid

a. De lange golf van Kondratieff

In mijn studie hadden we een vak conjunctuurtheorie, met aandacht voor verschillende cycli, zoals de Kitchin, de Juglar, en de lange golf van Kondratieff, en verschillende theorieën die een regelmatig cyclisch patroon van op- en neergaande conjunctuur verklaarden, zoals de onderconsumptietheorie, de overinvesteringstheorie en de acceleratietheorie. Die theorieën werden in de jaren zestig afgeserveerd. Er is wel aandacht voor de conjunctuur als afwijking van de trend e.d. en ... recent heeft Den Butter weer eens de zonnevlekken aangehaald als oorzaak van een conjunctuur. De lange golf van Kondratieff heeft vooral in Nederland weer veel aandacht gekregen van Van Duijn (1983) en Kleinknecht (1986). In 2005 heb ik een artikel geschreven (Boorsma, 2005), waarin ik stelde dat we terecht zouden komen in de neerwaartse fase van de lange golf. Dat betekent korte perioden van hoge groei en lange perioden van lage groei. Als oorzaken wees ik primair naar de stijging van de zeespiegel welke vele negatieve consequenties zal hebben voor de economie en voor het welzijn van grote bevolkingsgroepen vanwege misoogsten e.d. Ook wees ik erop dat de meeste olie wordt gewonnen in rivierdelta's en ondiepe zee, waardoor de olie duurder zal worden.

b. De prestatiebegroting

In de Verenigde Staten werd in de jaren vijftig de prestatiebegroting (zie Lee and Johnson, 1977, Merewitz and Sosnick, 1971) ontwikkeld, als product van de welvaartstheorie en het *scientific management*. Het gaat daarbij om een koppeling van de uitgaven aan de te bereiken prestaties. Gebruikelijk was een inputbegroting. In de jaren zestig werd het *Planning Programming Budgeting System*, PPBS, ontwikkeld, waarin de uitgaven werden gekoppeld aan activiteiten en daarmee te realiseren doelen. In dat verband moesten beleidsanalyses worden ontwikkeld, waaronder kosten-batenanalyses, en waren meerjarenramingen nodig. PPBS werd vrij snel in de VS afgeserveerd in de jaren zestig. Slechts enkele jaren later werd als nieuw gepresenteerd de *zero base budgeting*: een begroting die nul als uitgangspunt neemt, zodat elke uitgave moet worden verdedigd. In wezen kwam dat weer neer op de gedachte van PPBS: wat zijn de doelen, waarom die, hoe die te bereiken en wat mag het kosten? In Nederland besloot onder invloed daarvan het kabinet-Biesheuvel tot de instelling van de Commissie Beleidsanalyse (COBA), om beleidsanalyses te ontwikkelen. Ook werd besloten tot een herwaarderingsoperatie: een fundamentele bezinning op overheidstaken die zou moeten leiden tot een intensivering of een beëindiging van een taak. Eind jaren zeventig werd de COBA opgeheven, en bleek de herwaarderingsoperatie een papieren operatie: intensivering was niet mogelijk vanwege de bezuinigingsproblemen. (Zie voor een beschrijving van de teloorgang van de herwaardering Boorsma, 1979a, Boorsma, 1980a, 1980c, Herweijer 1985). Daarna, in 1981, werden zgn. *heroverwegingsprocedures* (zie o.a. Postma, 1986) gestart, die uiteraard dezelfde "filosofie" hadden, met één belangrijk verschil: de herwaardering zou in principe kunnen constateren dat er te weinig geld werd uitgetrokken voor een activiteit, de heroverweging was uitsluitend gericht op bezuiniging.

In 1976 kwam er een nieuwe Comptabiliteitswet, die duidelijk was beïnvloed door de ideeën van PPBS. Zo werd voorgeschreven dat de begrotingen prestatiegegevens moesten leveren; de begroting werd opgesteld in termen van kasuitgaven, dus niet in termen van hoeveelheden prestaties (q) maal de kostprijzen (p). Voorts werd een systeem van meerjarenramingen voorgeschreven, maar niet voor de belastingen. De naleving van de prestatiebegroting stelde weinig voor (zie Boorsma, 1981b, Van de Kar, 1981). Ook de meerjarenramingen zijn snel in kwaliteit gedaald, omdat er in het ombuigingsbeleid op bedragen werd gekort zonder de volumina of prijzen die ten grondslag liggen aan de ramingen te wijzigen (Boorsma, 1981b, Boorsma en IJsselstein, 1998). Hetzelfde idee dat ten grondslag lag aan de prestatiebegroting en de programmabegroting kwam in de jaren tachtig en negentig terug als de zgn. *Value for Money* (zie o.a. NIVRA, 1986, met bijdragen van vele auteurs, waaronder Boorsma, 1986a). De ideeën achter de *performance budgeting*, de prestatiebegroting en de *program budgeting*, en de PPBS bleven doorwerken, in de literatuur van bijvoorbeeld *management by objectives* (voor een concrete toepassing en overzicht van de literatuur, zie bijv. Hatry and Greiner, 1986), en in Nederland in de vorm van het later te behandelen *contractmanagement* (zie Van der Krogt en Spijker, 1989). In 1999 presenteerde de regering de VBTB-operatie. Daarin staan drie vragen centraal: Welk doel? Wat te doen? Wat gaat dat kosten? Kortom de kern van PPBS!

c. *Begrotingsbeleid: conjunctureel of structureel?*

In de jaren vijftig was het begrotingsbeleid Keynesiaans: de overheid moet bij stijging van de werkloosheid stimuleren en een vergroting van het tekort accepteren. Vanwege betalingsbalansproblemen werd in 1951 en 1957 een overbesteding geconstateerd en werden de bestedingen beperkt. Die laatste beperking is in de literatuur als een succes aangemerkt. Zou men die nader analyseren dan zou waarschijnlijk blijken dat het zgn. succes eerder te danken is geweest aan de internationale omslag in de economie dan aan de gekozen bestedingsbeperking. De bestedingsbeperking omvatte maatregelen gericht op de particuliere bestedingen en overheidsbestedingen. Enige beperking in de laatste is door mij niet gevonden (zie Boorsma, 1984d, noot 8). Zijlstra (1961) stelde dat een anticyclisch beleid, de *active fiscal policy*, niet effectief is vanwege de vele vertragingen, bij de diagnose, de vaststelling van het beleid, de uitvoering en het effect op het gedrag van de subjecten. De vertragingen, de *lags*, komen ook later in dit afscheidscollege aan de orde. Zijlstra voerde in 1961 het structureel begrotingsbeleid in, dat toch een duidelijk Keynesiaanse onderbouwing had, bijvoorbeeld in de onderbouwing van het aanvaardbare tekort en in het onderscheid van relevante en niet relevante posten. (Nb: we hebben anders onderbouwd beleid, maar dat Keynesiaans onderbouwde onderscheid wordt nog steeds gehanteerd!). Structureel, omdat er wordt uitgegaan van een structurele groei van de belastingopbrengsten, welke groei kan worden gebruikt voor extra uitgaven en/of verlaging van belastingen. Hoe structureel ook, in lijn met Keynes werd in de jaren daarna regelmatig besloten tot een conjunctuurprogramma in verband met de werkgelegenheid.

Inmiddels werden andere theorieën meer uitgebouwd:

- De neoklassieke theorie, die de nadruk legt op de aanbodkant van de economie en op de capaciteitseffecten van investeringen in plaats van op het bestedingseffect.
- De monetaire theorie, die meer aandacht vraagt voor de rol van het geld.
- De theorie van de rationele verwachtingen

De laatste heeft mij zeer heeft geboid. Als de overheid stimuleert, bijvoorbeeld door een verlaging van de belastingen, en een stijging van het tekort accepteert, zullen de rationele burgers verwachten dat in de toekomst de belastingen zullen worden verzwaaard. Ze gaan daarom niet meer consumeren bij de belastingverlaging, maar meer sparen voor de toekomstige lastenverzwaring.

Begin jaren zeventig liep de werkloosheid op, en werd regelmatig een extra conjunctuurprogramma gelanceerd. In 1974 kwamen Den Hartog en Tjan van het Centraal Planbureau met hun analyse, een neoklassiek jaargangenmodel, VINTAF. Kern: door de stijging van de collectieve lasten, die worden afgewenteld, stijgen de arbeidskosten en stijgt de werkloosheid. In 1976 besloot minister Duisenberg tot het eenprocentsbeleid: de collectieve lasten mogen niet meer stijgen dan een procentpunt per jaar. (Voor een uitvoerige bespreking van de besluitvorming en details, zie Toirkens, 1988). Dus zijn ombuigingen nodig. Omdat minister-president Den Uyl en minister Boersma sterk Keynesiaans georiënteerd waren, werd voor de acceptatie daarvan besloten tot een extra stimulerend aanvullend pakket: dus toch weer Keynesiaans beleid. In 1979 wordt formeel besloten tot het einde van het structurele begrotingsbeleid. De nadruk komt dan te liggen op de financierbaarheid van het tekort. De invloed van het monetarisme is daarmee duidelijk geworden. Er is sprake van een feitelijk begrotingsbeleid, met kasplafonds voor uitgavengroepen. Deze benadering was in de

loop van de jaren tachtig gebruikelijk voor de meeste OECD-landen (OECD, 1987). Naast de nadruk op de beperking van het financieringstekort, werden normen gehanteerd voor de collectieve-lastendruk, de CLD, de som van belastingen en sociale premies, als percentage van het netto nationale inkomen².

In 1994 heeft minister Zalm een nieuw soort *trendmatig begrotingsbeleid* ingevoerd, zonder Keynesiaanse inbedding. Hierbij zijn de collectieve uitgaven in drie groepen verdeeld: de rijksbegroting in enge zin, de sociale zekerheid en de zorg, met voor elke groep een eigen kader waarbinnen de verantwoordelijke ministers moesten blijven. Ook voor de belastingplannen werd een kader opgesteld, maar vervolgens konden de belastingen en daarmee het tekort de gevolgen van de conjunctuur volgen. De begroting vertoont daardoor een conjunctuurgevoeligheid.³ De benadering zoals door Zalm ingevoerd was niet alleen bedoeld om de collectieve uitgaven te beheersen, en zo, gegeven de belastingplannen, structureel het tekort en de schuld te beheersen en zo de EMU-normen te bewaken, maar ook om rust te brengen in de begrotingscyclus. Zijn benadering heeft daarmee naast de macro-economisch verantwoorde inbedding van de collectieve sector ook een disciplinefunctie gehad, zoals destijds ook door Zijlstra bedoeld.

De afgelopen dertig jaren bleek steeds weer hoe krachtig de theorie van Keynes leeft. Steeds als de conjunctuur wat tegen zat, werd dat gebruikt als argument om bijvoorbeeld een belastingverzwaring uit te stellen. Bij de keuze tussen enerzijds structurele regels, die een vast kader bieden waarbinnen economische actoren beslissen, en anderzijds maatregelen ad hoc ("discretion") wordt vaak afgeweken van de structurele kaders. Dat bleek vooral recent: na het uitbreken van de internationale crisis hebben bijna alle OECD-landen de recessie bestreden door stimulerende maatregelen, een stijging van de tekorten en van de staatsschuld als gevolg acceptierend.

d. *Begrotingsstelsel*

Keynes heeft meer invloed gehad. De begroting van het Rijk bestond uit een Gewone Dienst voor lopende uitgaven, en een Buitengewone Dienst⁴ voor kapitaaltransacties. Onder invloed van Keynes werd in de nieuwe Comptabiliteitswet van 1976 besloten tot een kasstelsel, aangevuld met verplichtingenramingen. De kasramingen gaven een beter beeld van de bestedingen, het centrale begrip in het vraagmodel van Keynes, maar ook van de financieringsbehoefte. Hier streden Keynes en Friedman om de voorrang. In de jaren negentig is op rijksniveau weer de discussie gevoerd of een kapitaaldienst gewenst

² VINTAFmodel is in de jaren tachtig aangevuld met een monetair blok (modellen FREIA en KOMPAS). Later is het model vervangen door andere (door mij niet bestudeerde) modellen, waaronder het algemeen evenwichtmodel MIMIC. "Hiermee kunnen de lange-termijnevenwichtseffecten van beleidsmaatregelen in de sfeer van de belastingen, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt worden berekend." (Den Butter, 2010b).

³ Deze conjunctuurgevoeligheid wordt voor OECD-landen door de OECD geschat. Na een recente analyse concluderen Schilperoord en Wierts (2010): "De Nederlandse begroting is de laatste jaren conjunctuurgevoeliger geworden." In de Europese begrotingsdiscussies wordt uitgegaan van het structurele financieringssaldo, dus het EMU-saldo gecorrigeerd voor de begrotingsgevoeligheid voor de conjunctuur. Een grotere conjunctuurgevoeligheid betekent dat "de noodzakelijke veiligheidsmarge voor Nederland niet twee procentpunt zou zijn, maar 2,8 procentpunt. Dit betekent dat zolang het structurele saldo negatief is, er een redelijke kans bestaat dat het EMU-saldo in slechte tijden de drieprocentgrens overschrijdt."

⁴ Eigenlijk een Buitengewone Dienst I voor "gewone" kapitaaltransacties en een Buitengewone Dienst II voor de afwikkeling van de Marshallhulp.

was. In elk geval is voor bedrijfsmatige diensten besloten tot de introductie van een baten-lastenstelsel.

e. Deregulering

In de jaren tachtig kwam de *supply side* economie in de aandacht. De 'supply siders' beklemtoonden o.a.⁵ de invloed van incentives op de economische groei, en traden daarmee in de voetsporen van de eerdere neoklassieke aanbodeconomen.

Aanbodfactoren en verlaging van de belastingdruk hadden via de VINTAF-modellen al de nodige aandacht gekregen. In het aanvullende beleid naast het eenprocentsbeleid had investeringsstimulering, via WIR, al aandacht gekregen. Wat de doorbreking van de verstarring van de arbeidsmarkt betreft: het is een onderwerp dat regelmatig ter sprake komt, vooral in de vorm van versoepeling van het ontslagrecht. Ook anno 2010 was het een onderwerp in de verkiezingen; het regeerakkoord Rutte-Verhagen heeft dat onderwerp ter zijde gelaten.

Een direct gevolg in Nederland van de "supply side economics" was dat het kabinet-Lubbers I als speerpunten *privatisering en deregulering* gekozen. De hierna te behandelen *privatisering*, en daarmee overlappend, de versterking van de *marktwerking in de publieke sector*, heeft tot in de jaren negentig grote invloed gehad op het overheidsbeleid, maar de deregulering m.i. minder.

Er waren auteurs en politici die meenden dat *privatisering* en *deregulering* logisch in elkaars verlengde lagen. Utton (1986) heeft de spanning goed (en kort) verwoord:

"As we shall see below, between the rhetoric and the practice there has been a large gulf. The government settled for the first condition, denationalization or privatization, but largely sacrificed the second, liberalization of the market." (p. 190).

In 1993 (Boorsma, 1993c) schreef ik: "Al te makkelijk hanteren politici (zoals ook in Nederland in de jaren tachtig gebeurde) het gemeenschappelijk ticket van *privatisering* en *deregulering*. Die twee gaan heel goed samen als er concurrerende bedrijven zijn, maar niet als er sprake is van de omzetting van een publiekrechtelijk in een particulier monopolie. In die situatie moet *privatisering* leiden tot *regulering*." In een dichtbevolkte qua milieu kwetsbare rivierdelta moet men niet per sé kiezen voor *deregulering*, maar is een intensief netwerk van regelgeving onvermijdelijk. Na een (beperkt) empirisch onderzoek onder 40 Twentse bedrijven kwamen Kelderman en ik tot de conclusie dat er sprake is van een *reguleringsschizofrenie*: een meerderheid van ondernemers is voor het terugdringen van regelgeving in het algemeen, doch de ondervraagde ondernemers konden slechts weinig regels noemen die verlicht of afgeschaft zouden moeten worden (ontslagregeling werd het meest genoemd) terwijl concrete ervaringen met de regelingen voor het merendeel positief zijn (Boorsma en Kelderman, 1983).

Er bleef in wetsvoorstellen een toets bestaan op *deregulering* en later op administratieve lastendruk, maar die bleef, zo was mijn indruk bij behandeling van wetsvoorstellen, een

⁵ Van Duijn (1982) heeft zes (m.i. zeven: belastingverlaging en deregulering zijn aparte maatregelen, PBB) betekenissen in de literatuur gevonden (n.b. Van Duijn hanteert hierna a t/m d; ik geef tussen haakjes de nummering 1-6): a. (1) de economie van de aanbodkant, b. (2) de Laffer-curve en de wig, (3) "is belastingverlaging en deregulering", c. (4) investeringsstimulering, d. (5) doorbreken van de verstarring op de arbeidsmarkt, (6) is "eigenlijk incentives economics".

lege huls. Talloos waren de wetsvoorstellen die de regeldruk hebben verzwaaard. Ik citeer:

“Neem de deregulering. Sinds dat tot ‘grote operatie’ is verheven wordt elk wetsvoorstel aan een D-toets onderworpen. Meestal wordt er geconstateerd dat er niets aan de hand is. Soms echter worden wetsvoorstellen ingediend die uit een oogpunt van deregulering volstrekt niet door de beugel kunnen en die toch fel worden verdedigd. Een voorbeeld is de Wet Faciliteit Zeescheepvaart. Die zo complex is dat zij amper valt uit te leggen ... Of neem het reiskostenforfait, ook door Financiën verdedigd. Uit dereguleringsoogpunt een wanhoop. Of neem de zogenaamde ‘Oort-operatie’. Oort zelf neemt afstand van wat de regering van zijn vereenvoudigingsvoorstellen gemaakt heeft.” (Boorsma, 1991c).

Overigens werden verbeteringen geconstateerd in het beleid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken ter zake van lagere overheden. In de jaren negentig werd de deregulering ook weer als oud paard van stal gehaald: in 1994 werd de operatie *Marktwerking, deregulering en wetgevingskwaliteit (MDW)* ingesteld.

Siegel (2007) heeft een interessante kwantitatieve studie gewijd aan de omvang van de regeldruk in OECD-landen. Hij heeft op basis van OECD-data voor 21 OECD-landen in kaart gebracht de omvang van de productmarktregulering, op een schaal van 0-6. (6 = zware regulering) Voor de niet-industriële sector is de regeldruk in Nederland in de periode 1980 tot 1990 niet gedaald, en van 1990 tot 2003 gedaald van 5,6 naar 1,6. Voor de “economy wide product market” is de score gedaald van 1,8 in 1998 naar 1,4 in 2003. Een grotere daling dan gedacht. Op het gebied van de ‘employment protection legislation’ is in de periode 1985 tot 2003 de score gedaald van 2,70 naar 2,10.

Bij deregulering is sprake geweest van een paradox: enerzijds strevend naar deregulering waren er anderzijds allerlei beleidslijnen uitgezet die de regeldruk en de administratieve lasten alleen maar verhoogden. Voorbeelden van die tegenwerkende krachten waren de privatiseringsacties en de decentralisatie. Siegel (2007) heeft de latere literatuur goed weergegeven als “the seemingly paradoxical relationship between privatisation, liberalisation and (preliminary) deregulation on the one hand, and the mounting pressure on policy regulators for competition enabling regulation on the other hand.” In Nederland wijst ACTAL (2010) ook op deze spanning. (Bron: internet, 15 oktober 2010).

De regeldruk is een idee dat steeds weer opduikt: komen er sneller nieuwe regels bij dan er oude worden geschrapt? Het huidige regeerakkoord VVD-CDA (p. 5) wil ook weer de regeldruk aanpakken. “De regeldruk, met name voor *professionals* en burgers, en de interbestuurlijke lasten worden verder verminderd.” Verder staat dat de administratieve lasten en regeldruk voor bedrijven in 2012 ten opzichte van 2010 met 10% dienen te zijn afgenomen. Makkelijker gezegd dan gedaan.

f. Conclusie

In het voorgaande zijn enkele ideeën of theorieën besproken die bestonden of opkwamen, zijn weggezaakt en soms weer in wat andere gedaante teruggekeerd. De theorie van Keynes, de wens om laagconjunctuur te bestrijden door conjuncturele maatregelen, het idee van een conjunctureel neutraal begrotingsbeleid, de theorie van de lange golf, de prestatiebegroting en ruimer PPBS, *supply side* economie en deregulering: het zijn steeds terugkerende ideeën.

Maar er was meer. In de macro-economie werden groeitheorieën ontwikkeld, zowel Keynesiaans geïnspireerd (Harrod, Domar) als neo-marxistisch (Sraffa). De prachtige groeimodellen á la Samuelson en Robinson verloren gaandeweg hun glans. Moderne groeieconomie focust vooral, á la Schumpeter, op innovatie als motor van groei. In deze periode kwamen nieuwe theorieën naar voren. In de macro-economie allereerst de neoklassieke theorie, beginnend met Solow, welke benadering van grote invloed was op de ontwikkeling van het VINTAF-model van het CPB van 1974 en daarop volgende modellen. Naast de neoklassieke theorie kwamen in opkomst het monetarisme, de theorie van de rationele verwachtingen, en de Neo Ricardiaanse theorie. Het monetarisme heeft ook zijn stempel gedrukt op het begrotingsbeleid na 1975. In de micro-economie is vooral de ontwikkeling van de neo institutionele economie (NIE) van grote betekenis geweest. De theorie wordt gewoonlijk onderverdeeld in de transactiekostentheorie, de *property rights* theorie, en de principaal agent of *agency* theorie. De *property rights* theorie heeft een theoretisch fundament gegeven aan de privatiseringsbeweging van de jaren tachtig en daarna. De principaal-agenttheorie is van invloed geweest op de verzelfstandigingsbeweging, het toepassen van het besturen op afstand. De drie theorieën van NIE hebben grote invloed gehad op het nieuwe “managerialism” in de publieke sector, het “modern public management”. Een andere theorie die ontwikkeld werd in die decennia betreft de “public choice” theorie, die voor de analyse van besluitvormingsprocessen in de publieke sector voor de politicus (Downs) en de ambtenaar (Niskanen) het methodologisch individualisme als uitgangspunt neemt.

2 Het beleid van 1975– 1983: Dutch Financial Revolution

a. 1975: Eénprocentsbeleid

De neoklassieke modellen van o.a. Solow, ontwikkeld in de jaren vijftig en zestig, kregen in Nederland navolging in de jaren zeventig in het jaargangenmodel van Den Hartog en Tjan. Hun CPB-publicatie van 1974 betrof een neoklassiek *jaargangenmodel*, later door toevoeging van een bestedingenblok verfijnd tot het VINTAF-model. In het model werd aangetoond dat de stijging van de werkloosheid van de jaren zeventig niet werd veroorzaakt door een tekortschietende vraag, maar door een stijging van de arbeidskosten, op haar beurt veroorzaakt door een stijging van de collectieve lasten. De acceptatie in de politiek van deze benadering veroorzaakte een grote breuk in de begrotingspolitiek. Minister Duisenberg introduceerde in de zomer van 1975, tijdens de opstelling van de *Miljoenennota 1976*, het zogenaamde *éénprocentsbeleid*: de stijging van de collectieve lasten als percentage van het nationale inkomen moest worden beperkt tot één procentpunt per jaar. (Voor een uitvoerige bespreking van de besluitvorming en details, zie Toirkens, 1988.) Gegeven de geraamde stijging van de collectieve lasten met meer dan 1 procentpunt in de komende jaren, waren bezuinigingen nodig. Een radicale omwenteling in de dominante beleidstheorie was een feit. Hoewel in latere jaren het VINTAF-model werd vervangen door andere modellen, is de onderliggende neoklassieke benadering bepalend gebleven voor het beleid.

b. 1976: de ommekeer in het microbudgettair beleid

In het voorgaande is gewezen op de grote veranderingen die zijn ingezet in de jaren zeventig. Verwijzend naar de eerdere tekst worden hier alleen de trefwoorden herhaald: in 1971 de instelling van de Commissie Beleidsanalyse, de bevordering van kosten-batenanalyses en andere vormen van beleidsanalyse, de start van de herwaarderingsoperatie; in 1976 met de nieuwe Comptabiliteitswet het voorschrift dat de memorie van toelichting van een begrotingswet prestatiegegevens moet verschaffen, het voorschrift van meerjarenramingen, aanvankelijk voor slechts 2 jaar en alleen voor de uitgaven en de niet-belastingmiddelen, later voor 4 jaar, het voorschrift dat de begroting moet worden opgesteld volgens het kasstelsel aangevuld met verplichtingenramingen; de Memorie van Toelichting van de Comptabiliteitswet van 1976 had ook gesproken over de noodzaak van *kosten-batenanalyses*⁶. In de jaren zeventig is zoals gemeld weinig van deze beleidslijnen terecht gekomen. Het kost moeite om een ander paradigma ingevoerd te krijgen. Eind jaren zeventig is de COBA opgeheven. In 1981 toen het roer in het ombuigingsbeleid omging werd besloten tot een "downside" versie van de herwaardering, de zgn. heroverwegingsoperatie, die alleen bezuinigingsvoorstellen moest voorstellen. (Zie voor de heroverweging o.a. Postma, 1986).

c. 1981: de veranderende plaats van de overheid: privatisering en verzelfstandiging

In 1981 werden twee rapporten gepubliceerd over een onderwerp dat grote impact zou krijgen op het denken over de plaats van de overheid en op het ombuigingsbeleid. Het eerste was een rapport van een heroverwegingswerkgroep over profijtbeginsel en privatisering (*Heroverwegingsgroep Profijtbeginsel en Privatisering*, 1981). De werkgroep zag vooral ruimte voor intensivering van het profijtbeginsel en slechts weinig ruimte voor privatisering. Het profijtbeginsel is sindsdien zeer vaak toegepast als bezuinigingsinstrument. Het levert extra geld op, en wordt als bezuiniging aangemerkt omdat de netto-uitgaven daardoor dalen. Ik publiceerde in dezelfde tijd mijn rapport *Sanering in de Collectieve Sector* (1981) dat de theorie behandelde van het profijtbeginsel, uitbesteding en afstoten van overheidstaken, en het beëindigen van achterhaalde taken; de zogenaamde bloempjes van Catharina⁷. Naast de theorie presenteerde ik talloze concrete toepassingsmogelijkheden. Al deze methoden zijn daarna zeer vaak toegepast, door kabinetten van verschillende signatuur. In dat verband ben ik tot twee inzichten gekomen. (Boorsma, 1984, 1994 a, b, 1998 a, b). Allereerst de theorie die ten grondslag ligt aan privatisering, in het bijzonder de property rights theorie stelt dat marktbedrijven gemiddeld efficiënter werken dan overheidsbedrijven. Het onderwerp is te ruim om zorgvuldig te behandelen. Het kabinet-Lubbers I wilde privatiseren en gaf alle departementen opdracht om met voorstellen te komen. Het was denkbaar dat een departement met een voorstel kwam waarbij de

⁶ PM: de eerste kosten-batenanalyse betrof de aanleg van het Twentekanaal, in de jaren dertig. Het project leek rendabel, uitgaande van bepaalde vrachttarieven van de NS. Bij de opening van het kanaal verlaagde de NS de vrachttarieven en was het Twentekanaal onrendabel geworden.

⁷ "Voor degenen die deze fraaie term niet kennen de volgende toelichting. Toen czarina Catharina in een park wandelde, zag ze een fraaie bloem. Bang dat de bloem zou worden vertrapt, gaf ze opdracht om een schildwacht bij de bloem te plaatsen. Zij heeft de opdracht nooit ingetrokken, zodat jaren later velen zich afvroegen waarom midden in het park die eenzame wacht stond." (Boorsma, 1981, p.153)

voordelen die in de theorie worden genoemd zonder verder doordenken van toepassing werden verklaard. Ik geef twee voorbeeld.

1. De privatisering van het Loodswezen: een publiek monopolie werd geprivatiseerd omdat dat efficiëntievoordelen zou opleveren. Er werd weinig aandacht geschonken aan de nadelen van een privaat monopolie.
2. De privatisering van het Staatsvissershavenbedrijf. Dat zou de *span of control* van de minister van Verkeer en Waterstaat vergroten. Echter: voor de privatisering had de minister nooit enige bemoeienis met dat bedrijf. De span of control kon niet stijgen.

Daarnaast zie je dat politici en ambtenaren de theorie misbruiken of gebruiken *voor zover die past* in hun eigen beleidsvoornemens.

Los van die onvolkomenheden heeft de privatisering grote impact gehad, in Nederland, en uiteraard een veel grotere invloed in de vroegere USSR en de andere landen in de invloedssfeer van de USSR, maar ook in westerse landen met een eerdere politiek van nationalisatie (UK) en staatsbedrijven (veel ontwikkelingslanden als Mexico, Maleisië, India, enz.). In de loop van de jaren tachtig verstond het Rijk ook verzelfstandiging onder privatisering. Daarmee werd het startschot gegeven voor de instelling van agentschappen de zogenaamde ZBO's. Deze beleidslijn werd versterkt en/of overlapt door de volgende beweging van het contractmanagement.

d. 1983: de veranderende organisatie van de overheid: zelfbeheer

In 1983 publiceerde de heroverwegingswerkgroep Verbaan (heroverwegingswerkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid, 1983) een rapport over zelfbeheer, daarna contractmanagement genoemd. Een rapport dat grote invloed zou krijgen op de organisatie van de overheid, zowel de rijksoverheid als de gemeenten en provincies. Concreet: de PIOF-functies (Personeel, Informatisering, Organisatie en Financiën) werden niet langer apart in functionele diensten uitgevoerd, maar werden bij de sectordirecteuren ondergebracht: integraal management. Collega Mol zat in die werkgroep en ontwikkelde een budgettypologie die veel toepassing heeft gevonden (Mol, 1984, 1988).

Er is internationaal sprake van Modern Public Management. Het gaat dan om een combinatie van privatisering, besturen op afstand, verzelfstandiging, introductie van marktwerking in de openbare dienst, bevordering productiviteit, gebruik van kengetallen. Veelal wordt gewezen naar de pioniersrol van Engeland en Nieuw Zeeland. Mol en ik schreven over de Dutch Financial Revolution.

Uit dezelfde tijd stammen de discussies over kerntaken en over publiek private samenwerking (PPS). Via een kerntakendiscussie meende men de overheid te kunnen afslanken en via de PPS meende men via private financiering evenzo het overheidsbudget te kunnen ontlasten. Private financiering is o.a. toegepast bij tunnels en bij een gerechtsgebouw in Almelo.

Kijkend naar het heden. Het profijtbeginsel wordt weer volop toegepast in het regeerakkoord. Dat akkoord noemt ook een PPS voor de aanleg van supersnelwegen en noemt als voornemen de privatisering van het gevangeniswezen. Het regeerakkoord wil voor de departementen ondersteunende functies zoals huisvesting en inkoop onderbrengen in centrale diensten. Het wil voor gemeenten en provincies evenzo regionale uitvoeringsdiensten, RUD's, creëren en via dat middel een bezuiniging

opleggen. De gedachte gaat in tegen de praktijk van integraal management en vergeet de lessen van privatisering en verzelfstandiging. De Rijksinkoopdienst is niet voor niets destijds ontmanteld.

Wat de kerntakendiscussie betreft; nog steeds wordt die discussie gevoerd. Wat men daarbij vergeet is dat het aan de politiek is om de kerntaken aan te wijzen. "Echte overheidsstaken" bestaan niet per definitie, maar zijn aangewezen in een politieke besluitvorming, in de grondwet of in andere wetten en regels.

3 Diverse onderwerpen

Enkele andere thema's hebben de nodige aandacht gekregen, ook van mij.

In de eerste plaats worden genoemd de consequenties van de *vergrijzing*. In het oog springende consequenties zijn de stijging van het pensioen en de stijging van de zorgkosten. Al meer dan 10 jaar schrijft de miljoenennota daarover. Om die lasten op te vangen moet het tekort en moet de staatschuld omlaag om budgettaire ruimte te creëren. Er zijn echter veel meer terreinen waar aanpassingen nodig zijn, om de consequenties van de golf op te vangen. Ik kan daar nu niet op ingaan.

Een tweede onderwerp is het eerder genoemde *modern public management (MPM)*. Het gaat daarbij om een veelheid van veranderingen die hier zijn aangeduid, t.w. verzelfstandiging, besturen op afstand, streven naar efficiency en effectiviteit (zie o.a. de bundel van Halachmi and Holzer, 1995), werken met prestatie-indicatoren en dus met een prestatiegerichte begroting, introductie van financieel management en meer in het algemeen introductie van bedrijfsmatige kennis. Hood (1991) merkt op dat MPM verbonden is met vier andere 'megatrends': a. beperking van de overheidsgroei (ombuigingen); b. (quasi-)privatisering; c. ontwikkeling van automatisering; d. internationalisering. Duidelijk is dat de overlap in Nederland ook aanwezig is. Enkele van de genoemde ontwikkelingen zijn dan ook gevoed vanuit de nieuwe institutionele economie en de neoklassieke economie.

Een belangrijk onderdeel van MPM is *publiek financieel management*. Het onderwerp is sinds de jaren tachtig ontwikkeld in de theorie (zie bijv. Coe, 1989) en de praktijk (Matzer, 1984, Premchand, 1990). Een *primeur* was van ondergetekende (Boorsma, Koning e.a., 1983). Mol (1988) volgde met zijn leerboek *Bedrijfseconomie voor de Collectieve Sector* dat inmiddels de vijfde druk beleeft. (Zie ook Groot en Van Helden, 2003, 4^e druk).

Tevergeefs zal men in literatuur uit de tijd vóór 1983 zoeken naar beschouwingen over liquiditeit, cash management, kengetallen, derivaten, leasing, debiteurenbeheer, voorraadbeheer, operationele budgettering, Treasurystatuut, eigen vermogen voor provincies, gemeenten (scholen en corporaties, rating van bedrijven, toepassing in de zorg, enz.) Tegenwoordig heeft elke provincie en elke grote gemeente wel een deskundige op dat gebied. Helaas hebben overheden ook de gevaren van de nieuwe praktijken leren kennen: de uitglijders met derivaten bij enkele corporaties, o.a. in Enschede, enkele gemeenten, w.o. Deventer, en enkele provincies w.o. Zuid-Holland. Een nieuwe loot aan de stam van het MPM is *risicomangement*.

Ombuigingsbeleid

Het wordt hoog tijd om naar het ombuigingsbeleid te gaan. Allereerst de typen.

Zoals ik in mijn oratie van 1980 stelde zijn er twee extremen: decrementeel beleid, door mij snoeien genoemd, en synoptisch beleid, door mij rooien genoemd. Bij snoeien worden fundamentele keuzen uit de weg gegaan. Een populaire vorm is versleutelen: overal x % afhalen: de kaasschaafmethode. Bij rooien worden fundamentele keuzen gemaakt, bij voorkeur op basis van heroverwegingsstudies. In de werkelijkheid is de ideale vorm de *mixed scanning*, van Etzioni: men overziet eerst globaal het geheel en zoomt dan in op enkele onderwerpen. Een combinatie dus van beide technieken. Ideaal omdat politici niet de kennis en niet de tijd hebben om alle onderwerpen en rapporten daarover te bestuderen.

In de jaren zeventig kwam men niet verder dan uitstellen en versleutelen, de zogenaamde herwaardering van 1971 ten spijt. In de jaren tachtig en daarna was de praktijk gemengd. (Zie verschillende artikelen: Boorsma, 1978, 1979, 1980, 1984). Verschillende studies wijzen erop dat de publieke uitgaven blijven stijgen, alle ombuigingsoperaties ten spijt. Daarvoor zijn verschillende verklaringen. Een eerste is die van de grappen en grollen: overheden presenteren ombuigingsmaatregelen die de uitgaven niet reduceren. Het profijtbeginsel is daar een voorbeeld van. Een tweede verklaring ligt in de presentatie: men benoemt de uitgaven en het tekort als een percentage van het nationale inkomen, dat elk jaar stijgt. Een derde verklaring is van Kaufman (1976), die de these opwierp dat overheidsorganisaties onsterfelijk zijn: ze bedenken zelf nieuwe taken. Ik heb dat verschijnsel hiervoor benoemd als *bloempjes van Catharina*. Een vierde verklaring is recent van Paul Light (1997): bepaalde bewegingen zijn als eb en vloed: ze komen steeds weer terug, en zoals de vloed resten achterlaat, laten die bewegingen sporen achter in de organisatie, in de vorm van diensten en ambtenaren. Hij noemt als voorbeeld de *performance budgeting*. Zijn benadering lijkt daarom op mijn visie van ideeën die komen en gaan en soms blijven bestaan.

Instrumenten

Veel gebruikte instrumenten sinds 1981 zijn *verhoging van de doelmatigheid*, *schaalvergroting* en *decentralisatie*. De onderwerpen kunnen gemakkelijk enkele afscheidscolleges vullen. Vandaag wijs ik op het gebruik als bezuiniginginstrument, of misbruik. De Staat heeft de departementen vaak een efficiëntiekorting opgelegd zonder aan te geven hoe die kan of moet worden opgevuld. De lucht uit de begroting persen kan één of twee keer, maar daarna leidt een dergelijk ongerichte korting tot verlaging van het dienstenniveau, tot wachtlijsten en tot kaalslag. Het is een puur snoei-instrument. De Staat heeft ook de uitkeringen uit het gemeentefonds en het provinciefonds en de specifieke uitkeringen gekort. Ook nu, in het regeerakkoord zijn er vele kortingen die worden opgelegd aan de lagere overheden. Er worden taken overgedragen met 30% efficiencykorting. Terecht bekritiseerd o.a. door Allers: "Als de Staat denkt dat zo een taak goedkoper kan, waarom doet de Staat dat dan niet?" De kortingen zullen leiden tot hogere gemeentelijke belastingen, langere wachtlijsten, kortingen op subsidies door gemeenten enz.

Ik zoem hier in op het instrument *schaalvergroting* (Boorsma, 1987a,b, en Van der Krogt e.a., 1987). De regering heeft dit instrument op tal van terreinen ingezet. Het aantal gemeenten is sinds 1980 gedaald van ca. 800 naar 430, het aantal waterschappen van 230 naar 26. Soortgelijke ontwikkelingen ziet men bij ziekenhuizen, scholen, energiebedrijven enz. Het argument van de overheid is om te beginnen: schaalvoordelen.

Maar die werden geponeerd, niet eens verondersteld, laat staan onderbouwd. De theorie vertelt dat er naast schaalvoordelen ook schaalnadelen zijn terwijl fuseren op korte termijn altijd geld kost: de uitverdieneffecten. Zowel in mijn publicaties als in mijn werk in de Eerste Kamer heb ik mij zeer vaak gekant tegen de weinig doordachte voornemens. Het regeerakkoord zegt dat gemeentelijke herindeling alleen van onderop mag komen. Maar tevens zegt het dat bij knelpunten de provincie mag ingrijpen. Daar zit de pijn: de provincie kan op basis van dezelfde gebakken lucht met voorstellen komen. Het regeerakkoord wil meer vormen van schaalvergroting toepassen: de "opschaling" van de Randstad.

Actief anticyclisch beleid?

In de jaren zeventig werd de effectiviteit van een anticyclisch begrotingsbeleid in twijfel getrokken. Blinder en Solow (1973) openden de rij critici, gevolgd door Barro (1974) en Brunner en Meltzer (1976). De Neo-Ricardianen als Barro stellen dat een expansief begrotingsbeleid geen effect heeft omdat de subjecten meer gaan sparen om de toekomstige belastingverhoging op te vangen. De consequentie van een vergroting van het financieringstekort op de particuliere consumptie is nihil, zodat *tax financing* en *debt financing* op hetzelfde neer komen: *Ricardian equivalence*. Sinds het pioniersartikel van Barro is er een stroom artikelen gepubliceerd; theoretische en empirische, te veel om hier te bespreken. In Canada is een bundel van empirische en theoretische analyses aan het onderwerp gewijd, met wisselende conclusies (Robson and Scarth, 1994). Johnson (1994) heeft een samenvatting gepubliceerd en daar eigen onderzoek aan toegevoegd. Die samenvatting laat zien dat er zeer verschillende uitkomsten zijn. Zijn eigen onderzoek geeft geen steun aan de *Ricardian equivalence*. Lucas (1994) heeft Johnsons onderzoek gekritiseerd en stelde heel kernachtig: "further investigation of Ricardian equivalence will do nothing but divert us from the potentially serious consequences of the accumulation of government debt in Canada" (p.119). En Lucas wijst erop dat in de periode 1971 -1994 de overheidsschuld als percentage van het nationaal product is gestegen met 300%: "Yet researchers find it difficult to quantify any effects on consumption from this experiment that stand up to scrutiny." (p. 123). Anderen zijn veel negatiever over een expansief begrotingsbeleid. Vooral Tobin (1986) heeft met hulp van een *life cycle* benadering aangetoond dat een expansief begrotingsbeleid op de lange termijn vanwege de groeiende staatsschuld catastrofaal is. In dat verband is het opmerkelijk dat de Amerikaanse topeconoom Larry Summers samen met de minister van Financiën Geithner in de *Wall Street Journal* schreef "dat de economie van Amerika weer groeit dankzij een uitgebreid pakket aan lastenverlichting" (NRC, 25 juni 2010). Ja, conform de huidige inzichten niet verrassend, maar wat is het effect op de lange termijn? Er is voldoende kritiek om uiterst voorzichtig te zijn met een actief begrotingsbeleid, beter om te werken met "rules" dan met "discretion" (zie Boorsma, 1989c). In de tweede helft van de jaren zeventig stelden vele economen tijdens het éénprocentsbeleid dat het land kapot werd bezuinigd. In mijn eenvoudige analyses liet ik zien dat het grotendeels papieren ombuigingen betrof. Soortgelijke kritiek viel ten deel aan minister van Financiën Ruting in de jaren tachtig; ten onrechte zo is gebleken. Ook in de afgelopen maanden, o.a. in de hectiek van de verkiezingen, is vaak gesteld dat de overheid actief moet ingrijpen om een oplopen van de werkloosheid te voorkomen, en om de komende jaren

niet te veel te bezuinigen omdat anders de aarzelende opleving van de economie "in de kiem gesmoord" zou worden.

Gewenste omvang ombuigingspakket 2011-2015

Er zijn drie redenen om de aanpak van het probleem niet uit te stellen. In de eerste plaats het optreden van *vertragingen*, eerder door mij behandeld. Ik heb de eerste 10 heroverwegingsrapporten van voorjaar 2010 gelezen. Daarin worden circa 30 maatregelen benoemd. Daarvan kunnen 5, 16%, in 2011 worden ingevoerd, 15, dus 50% in de loop van 2012 of 2013, 5 na 2015, en enkele zijn niet van ingangsdatum voorzien. Voor mij is duidelijk dat er flinke vertragingen zullen optreden, ook al is het nieuwe kabinet voortvarend van start gegaan.

Een tweede reden om niet uit te stellen is *crowding out*. De overheidsschuld stijgt en dus stijgt de rentelast die meer zinvolle overheidsbestedingen wegdrukt, gegeven de noodzakelijke beheersing van de EMU-normen. Van Griekenland kan men leren dat als de schuld te groot wordt de rente die de kapitaalmarkt vraagt zal stijgen.

Een derde reden is dat het *verband omgekeerd* kan zijn. Als het tekort wordt gereduceerd groeit het vertrouwen van beleggers en zal de gevraagde rente dalen, en stijgt het vertrouwen van ondernemers die meer gaan investeren. En dergelijk verband is aangetoond in Ierland (1983-1986) en Denemarken (1987-1993). (Zie Giavazzi en Pagano, 1990, Bayoumi en Laxton, 1994, Helliwell (1994).

Het Centraal Planbureau heeft berekend dat het houdbaarheidstekort in 2015 4 1/2 % bruto binnenlands product zal bedragen, dat is 29 miljard euro. De politieke partijen hebben ingezet op bedragen oplopend van 12 miljard, met als argument dat meer ombuigen het prille herstel zou schaden, tot 24 miljard. De Kam (2010) heeft beredeneerd dat er circa 19 miljard moet worden omgebogen via uitgavenreductie en circa 4 miljard via lastenverzwaring. Ik ben het met die keuze eens. Ik ben voor een zekere lastenverzwaring om de inkomensgevolgen voor de verschillende bevolkingsgroepen beter te spreiden. Op die manier zou wat mij betreft ook de harde bezuiniging op de kunst geschrapt mogen worden. Omdat de concertzalen vol zitten met vooral mensen met hogere inkomens is verhoging van het tarief LB/IB in de hoogste schijf een betere oplossing.

Korte beoordeling ombuigingspakket Kabinet-Rutte

1. Is het pakket synoptisch en fundamenteel? Ja, ten dele. Er is sprake van een tamelijk fors pakket, dat zoals ik heb verdedigd wat hoger mag zijn. Als men nu stelt dat we voorzichtig aan moeten doen, verschuift men de last naar de komende generatie, hetgeen niet verantwoord is, gegeven de problemen van de vergrijzing en de klimaatverandering.
2. De concrete maatregelen bevatten verschillende onderbouwde en duidelijk benoemde maatregelen. Ik noem de vermindering van het aantal departementen, de splitsing van woonlasten en zorglasten in de AWBZ, de verhoging van de AOW gerechtigde leeftijd naar 66. Mijn kritiek op het laatste: waarom pas in 2020, en waarom niet naar 67?
3. Wat is niet synoptisch? Het akkoord heeft de titel *Vrijheid en Verantwoordelijkheid*. De financiële paragraaf begint met een inleiding van anderhalve bladzijde. De subparagraaf Kleinere overheid heeft een inleiding van enkele regels, de paragraaf

Subsidies evenzo. De paragraaf Immigratie heeft een inleiding van 6 bladzijden. Ik mis een uitgewerkte maatschappij- en toekomstvisie. We zien voorts tal van niet-synoptische maatregelen, zoals Nader in te Vullen, Decentralisatie met efficiencykortingen, nb. van 25 tot 30 procent, bijvoorbeeld van de jeugdzorg, waarbij en passant een greep wordt gedaan in de kas van de provincies, talloze lastenverzwaringen in de vorm van invoering of verhoging leges en eigen bijdragen, verschuiving van de zogenaamde financiering, bijvoorbeeld door voorzieningen uit de basisverzekering Zorg te halen en over te hevelen naar vrijwillige aanvullende financiering. De ontwikkelingssamenwerking wordt verlaagd van 0,8 naar 0,7% bruto nationaal product, terwijl er ook meer wordt toegerekend aan dat plafond. Nederland wil gidsland zijn, maar verslechtert zijn positie. Er zijn meer budgettaire grappen. Zo worden er ook beleidsvoornemens genoemd zonder de budgettaire consequenties te melden.

Suggesties:

- 1) Allereerst had ik in het verleden al voorgesteld om het ministerie van Landbouw op te heffen en taken over te hevelen naar Economische Zaken en Onderwijs. Het regeerakkoord heeft op dat gebied een paar maatregelen genomen.
- 2) Voorts meen ik dat een beperking van de studiefinanciering en van de kinderbijslag tot gezinnen die voldoen aan een inkomenstoets een zinvolle bezuiniging oplevert. Op welke grond ontvangen ouders met redelijke inkomens kinderbijslag en ontvangen hun kinderen een basisbeurs? Zijn de argumenten van destijds onder de huidige omstandigheden nog voldoende? De koppeling aan een inkomenstoets maakt forse bezuinigingen mogelijk onder handhaving van sociale beleidsnormen.
- 3) Het Rijk wil het provinciefonds korten, overigens onder andere op basis van een rapport dat door collegae en mij zwaar is gekritiseerd (Boorsma, Van Helden, Van Leeuwen, 2009). Het is mogelijk om dat fonds geheel te beëindigen, waarbij dan meteen het belastinggebied van de provincies moet worden verruimd, bijvoorbeeld met een huishoudenheffing (Boorsma e.a., 2002). Dat zal de afweging verbeteren, en er is voldoende democratische controle. Momenteel worden provincies steeds meer een leiband gelegd. Langs dezelfde lijn: het Gemeentefonds, goed voor circa 45% van de gemeentelijke inkomsten zou fors kunnen worden gekort ook onder verruiming van het gemeentelijke belastinggebied (Boorsma, 2003, Boorsma, De Kam, Van Leeuwen, 2004, Boorsma, 2006)). Hier blijft een Fonds nodig vanwege de te grote verschillen tussen gemeenten.
- 4) Sinds 1953 is de financiering van de primaire waterkeringen, langs de zee en de grote rivieren, in handen van de Staat. In de commissie-Vellinga waarvan ik deel uitmaakte is geconstateerd dat het Rijk zijn taak verwaarloost; binnen de rijksbegroting wordt die taak afgewogen tegen de EMU-norm voor het tekort, en tegen andere prioriteiten. Ook thans nog, na het rapport van de commissie-Veerman zijn er aanwijzingen in die richting, ondanks de aanstelling van een deltacommissaris. Geef de waterschappen de taak terug, zij hebben de grondwettelijke taak en hebben de waterschapslasten om die taak te financieren. Ik vrees wel dat per saldo deze ombuiging op de rijksbegroting de totale lasten zal verzwaren.

- 5) Dan is een beperking van de hypotheekrenteaftrek een mogelijkheid waar al velen over hebben geschreven. Het huurbeleid is ook in het regeerakkoord genoemd als terrein voor ombuigingen.
- 6) Dan de Benelux. Er is een secretariaat, dat geld kost, doch weinig zichtbare resultaten kan tonen. Dat zou men kunnen opheffen. Beter is het om zoals ik eerder heb voorgesteld meer van de Benelux te maken. Bijvoorbeeld samenvoeging van ambassades, en samenvoeging van Defensie-onderdelen.
- 7) Een oude suggestie die ik eerder heb verdedigd: maatschappelijke dienstplicht voor alle jongeren. Dat kan helpen in de zorg, bij andere beleidsterreinen, bij Defensie, maar zal ook goed zijn voor de integratie van alle jongeren. Ik weet dat een ILO-regel de plicht in de weg staat. Goed voor de regering om daar werk van te maken.
- 8) Over de zorg heb ik in het verleden veel geschreven. Ik stelde liggeld voor, maar er staan al veel eigen bijdragen op de rol. Een differentiatie in ziekenhuizen met veel basisziekenhuizen met een beperkt aantal functies is een oud idee. De huidige ziekenhuizen zijn waarschijnlijk groter dan optimaal. De zorg is een primaire basisbehoefte, wat inhoudt dat burgers er zo nodig meer voor mogen betalen. Dat moet de regering als argument gebruiken om de verplichte basisverzekering te verkleinen. Via de bijstand kan men groepen tegemoet komen die de te hoge lasten niet kunnen opvangen, zoals chronisch zieken en de ouderen die leven van alleen de AOW.
- 9) Publiek private financiering bijvoorbeeld voor snelwegen wordt ook in het regeerakkoord genoemd.
- 10) Tot slot meen ik dat een flinke lastenverhoging nodig is. Maar is een lastenverzwaring niet slecht voor de werkgelegenheid? Er zijn inmiddels goede studies onder andere van het IMF en van De Kam en Caminada (2010) die laten zien dat de gevolgen zeer verschillend zijn. Volgens mij worden de voorgestelde verzwaringen van de provinciale en gemeentelijke en waterschapslasten niet erg afgewenteld, en drukken ze op het huishoudinkomen. Een verzwaring van de inkomstenbelasting in de hoogste schijf is zinvol om de verdeling van de lasten wat te rechten, om het financieringstekort verder te reduceren en om de forse bezuiniging op cultuur te reduceren.

4 Slot

Ongetwijfeld is het mogelijk om nog andere thema's te noemen welke in het verleden wel een rol speelden en nu niet meer, of omgekeerd. De titel van deze afscheidsrede verwijst natuurlijk naar een meesterwerk van Couperus. Eigenlijk is de titel van mijn afscheidsrede niet goed: verschillende ideeën zijn gekomen en gegaan, maar ook weer teruggekeerd, zoals de zonnevlekkentheorie van Jevons, de theorie van de lange golf, een trendmatig begrotingsbeleid, prestatiebegroting en PPBS en bestrijding van administratieve lastendruk; andere ideeën zijn eigenlijk na introductie niet meer verdwenen, zoals de deregulering. *Van oude economen de ideeën die komen en gaan en blijven bestaan.*

In het voorgaande heb ik al te veel thema's aangeroerd, te veel voor een zorgvuldige bespreking. Net als in mijn openbare les verwijs ik naar een uitspraak van een vroegere directeur van de directie Begrotingszaken, drs. Van der Griend: "De openbare financiën zijn een voortdurende bron van vermaak." Dat heeft zeker voor mij gegolden in de bijna

33 jaar dat ik mijn leerstoel heb bekleed. Dat de openbare financiën een voortdurende bron van vermaak zijn, zou men niet meteen zeggen als men voor de taak staat om 18 á 29 miljard euro's aan ombuigingen in te vullen.

De democratie wordt bevorderd door een evenwichtige samenhang tussen de drie dominante richtingen in de politiek, de sociaaldemocratie, het liberalisme en de christendemocratie met haar nadruk op het middenveld. Ik hoop dat de regering erin slaagt om de overheidsfinanciën in de juiste banen te leiden met behoud van de waarden die worden beklemtoond in de verschillende richtingen, zoals gelijkheid, solidariteit, vrijheid, subsidiariteit. Ik hoop met mijn werk in de afgelopen bijna 33 jaar een bijdrage te hebben geleverd aan gezonde overheidsfinanciën.

Peter B. Boorsma

Literatuurlijst

- Barro, R.J. (1974) 'Are Government Bonds Net Wealth' in: *Journal of Political Economy*, Jrg 82, 1095-1117.
- Blinder, A.S. and R.M. Solow (1973), 'Does Fiscal Policy Matter?' in: *Journal of Public Economics*, 2, 319-337.
- Boorsma, P.B. (1978a) 'Het uitgavenbeleid: de rijksbegroting' in: Hoogerwerf, 1978.
- Boorsma, P.B. (1978b) 'De aanvaardbare omvang van het begrotingstekort' in: *Openbare Uitgaven*, nr.5.
- Boorsma, P.B. (1978c) 'Het budgettaire beleid en de ombuigingsoperatie' in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3177.
- Boorsma, P.B. (1978d) 'De ontwikkeling van de nationale economie en de gevolgen voor de gemeenten' in: *B&G*, 6^e jrg, nr.3, 61 e.v.
- Boorsma, P.B. (1979a) *Het einde van de herwaardering*, paper voor het congres van de vereniging voor Bestuurskunde, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1979b) 'De Nota over de voortgang van Bestek '81' in: *Economisch Statistische Berichten*, 64^e jrg., 11-18 april 1979, p. 367 e.v.
- Boorsma, P.B. (1979c) 'De Miljoenennota 1980: het einde van het structurele begrotingsbeleid en de reëntree van de 1%-drukstijging' in: *Economisch Statistische Berichten*, 64^e jrg., 3 oktober 1979, 1008-1013.
- Boorsma, P.B. (1979) 'De Voorjaarsnota of hoe alles nog mee lijkt te vallen', in: *Economisch Statistische Berichten*, nr. 3210.
- Boorsma, P.B. 1980a) *Naar de versoberingsstaat, rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*, openbare les, Enschede.
- Idem, in: *Openbare Uitgaven*, 1980, jrg. 12, 3 – 27.
- Idem, 1980a vertaald 'Towards the Austerity State: cutting down and pruning in the welfare state' in: *Planning and Development in The Netherlands*, 1980, nr.1, 32-57.
- Boorsma, P.B. (1980) 'Introduction to 'Towards the Austerity State' in: *Planning and Development in The Netherlands*, 1980, nr.1, 24-31.
- Boorsma, P.B. (1980b) 'Rationalisatie in het uitgavenbeleid van het Rijk', in: Hoogerwerf, 1980.
- Boorsma, P.B. (1980c) 'Ombuiging 1980: het Rijk vraagt surseance van betaling aan' in: *Economisch Statistische Berichten*, 11 juni 1980, 680-682.

- Boorsma, P.B. (1981a) *Sanering in de Collectieve Sector*, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1981b), 'Meerjarenramingen en Prestatiebegrotingen', in: *Openbare Uitgaven*, 1981 nr.1.
- Boorsma, P.B. (1981c) 'Het onverantwoorde uitgavenbeleid bij de overheid' in: Bestuurschool Zuid-Holland, *Ombuigen en bezuinigen – gemeente wat nu?*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (1982a) 'Reallocatie van gemeentelijke middelen' in: N.C.M. van Niekerk, red. (1982) *Macht en Middelen in de verhouding rijk – lagere overheid, bijdragen voor een op 15 mei 1981 door het IOO georganiseerde studiedag*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (1982b), 'De Miljoenennota 1983: papier is geduldig' in: *Economisch-Statistische Berichten*, jrg 65, 1074-1080.
- Boorsma, P.B. (1980c) 'Ombuiging 1980: het Rijk vraagt surseance van betaling aan' in: *Economisch Statistische Berichten*, 11 juni 1980, 680-682.
- Boorsma, P.B. (1981a) *Sanering in de Collectieve Sector*, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1981b), 'Meerjarenramingen en Prestatiebegrotingen', in: *Openbare Uitgaven*, 1981 nr.1.
- Boorsma, P.B., J.C. Koning e.a. (1983) *Financieel Management in Gemeenten*, Den Haag/Enschede.
- Boorsma, P.B. en H.J. Kelderman (1983) 'Deregulering en Investerings' in: *Openbare Uitgaven, speciaal nummer Deregulering*, 1983, 106-120.
- Boorsma, P.B. (1984e) 'Privatisering' in: *Openbare Uitgaven*, oktober 1984.
- Boorsma, P.B. (1984d) 'De Miljoenennota 1985: één keer ten goede' in: I. Sewandono, red. (1984) *Onze Miljarden, lijnen en breuken in de miljoenennota van 1985*, Rotterdam.
- Boorsma, P.B. (1986c) 'Privatisering' in: Van Nispen en Noordhoek, red. (1986), 83-111.
- Boorsma, P.B. en J.P. Nijzink (1984) *Doelmatigheidsproblemen in het hoger onderwijs*, diesrede universiteit Twente, Enschede.
- Boorsma, P.B. (1986a) 'Value for Money: hoe en waarom' in: NIVRA, 13-33.
- Boorsma, P.B. (1988b) 'De financiële revolutie' in *Financieel Management, themanummer van Bestuur*, 1988, nr.5.
- Boorsma, P.B. (1989c) 'Rules versus Discretion in Fiscal Policy, Some critical remarks on a discussion' in Gerold Krause-Junk, E. (1989) *Public Finance and Steady Economic Growth, papers of the 45th Congress of the International Institute of Public Finance* .
- Boorsma, P.B. (1991c) 'Een minister voor middenstandszaken?' in: *Economisch Statistische Berichten*, 7 augustus 1991, 787.
- Boorsma, P.B. (1993a) 'Economic and Monetary Union and Public Financial management: The Dutch "Public Financial Revolution"', in: *Administration, Journal of the Institute of Public Administration of Ireland*, vol. 41, nr 2, 166 – 177.
- Boorsma, P.B. (1994a) 'Privatisering en politiek-economische afwegingen' in: Verheyen, red. (1994), 33-48.
- Boorsma, P.B. (1994b) 'Privatisation: Political and Economic Considerations' in: Meine Pieter van Dijk en Nico G. Schulte Nordholt, Eds. (1994) *Privatisation Experiences in African and Asian Countries*, Amsterdam.
- Boorsma, P.B. (1994c) 'Coreferaat' in: De Groot en Van Oosteren (1994), 157- 166.
- Boorsma, P.B. and N.P. Mol (1995) 'The Dutch public financial revolution' in: Kickert, Walter J.M. and Frans A. van Vught, Eds. (1995) *Public Policy & Administration Sciences in The Netherlands*, London-New York, 217-229.
- Boorsma, P.B. (1987a) 'Big is beautiful?' in : Van der Krogt, e.a. (1987), 11-17.

- Boorsma, P.B. (1987b) 'Schaal en energie' in: Van der Krogt e.a. (1987), 151-155.
- Boorsma, P.B. (1998a) " Privatizing the Muse "and all that jazz" in: Boorsma, van Hemel and Van der Wielen, eds, (1998), 23-45.
- Boorsma, Peter B., Annemoon van Hemel and Niki van der Wielen Eds. (1998b) *Privatization and Culture*, Dordrecht.
- Boorsma, P.B. & Onno IJsselsteijn (1998c) *Quality of Multi-Year Forecasting*, NIG working paper 98-6, Enschede.
- Boorsma, P.B. en anderen (2002) *Financiële Slagkracht van de Provincies , Rapport van de ad hoc IPO-commissie Versterking bestuurlijke slagkracht provincies*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (2003) *Gemeentelijk Belastinggebied*, referaat voor de VNG-conferentie 25/3/3, Den Haag.
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam, L. van Leeuwen (2004) *Belasten op Niveau, meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag.
- Boorsma, P.B. (2005) 'Reflecting on the Welfare State' in: Aloys Prinz et al. 2005.
- Boorsma, P.B. (2006a) 'De Financiële Verhouding Verkend', in: Boorsma en Allers, 2006 (Formeel z.d.), 1-66.
- Boorsma, P.B. en M.A.Allers (2006) *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag.
- Boorsma, P.B., G.J. van Helden, L. van Leeuwen m.m.v. P. Wilms (2009) *De Toekomst van de Financiële Verhouding tussen Rijk en Provincies*, Preadvies, Den Haag.
- Brunner, K. and A.H. Meltzer (1976), 'An Aggregative Theory for a Closed Economy' in: J.L. Stein, Ed., *Monetarism*, Amsterdam.
- Burkhead, Jesse & Jerry Miner (1971) *Public Expenditures*, London and Basingstoke.
- Butter, Frank A.G. den (2010,b) 'Het CPB kan nog niet met pensioen', in *Fiducie*.
- Caminada, C.L.J. (2010) 'Bouwstenen van de Studiecommissie Belastingstelsel' in: *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, Jrg 42, nr.2, 101-116.
- Duijn, J.J. van (1982) 'Aanbodeconomie in Nederland' in: Vereniging voor Staathuishoudkunde (1982), 1-25.
- Duijn, J.J. van (1983) *The Long Wave in Economics, Allen and Unwin*, London.
- Groot, H de, en C.G.M. van Oosteren, red. (1994) *De Toekomst van de Publieke Sector*, Den Haag.
- Halachmi, Arie and Marc Holzer, eds. (1995) *Competent Government: Theory and Practice*, The best of Public Productivity and Management Review, 1985-1993, Burke, Virginia.
- Hatry, Harry P. and John M. Greiner (1986) *Improving the Use of Management by Objectives in Police Departments*, Washington D.C.
- Helliwell, John F. (1994) 'A Comment on "Government Deficits, Debt, and the Business Cycle"', In : William B. P. Robson and William M. Scarth (Eds.) *Deficit Reduction, What Pain, What gain?*, Toronto.
- Heroverwegingswerkgroep Collectieve Uitgaven (1981), deelrapport nr. 3, *Profijtbeginself en Privatisering*, Den Haag.
- Heroverwegingswerkgroep Collectieve Uitgaven, (1981) deelrapport 32, *Privatisering*, Den Haag.
- Heroverwegingswerkgroep Verbetering Bedrijfsvoering Overheid (1983) *Zelfbeheer*, Den Haag.
- Herweijer, M. (1985) *Evaluaties van Beleidsevaluatie en de Arbeidsongeschiktheidsverzekering*, diss. Universiteit Twente, Deventer.
- Kaufman, H. (1976) *Are Government Organizations Immortal?*, Washington D.C.

- Hood, C.C. (1991) 'A public management for all seasons' in: *Public Administration*, vol. 69, 3-19.
- Kam, F. de (2010) 'De overheidsfinanciën in de volgende kabinetsperiode' in: *Economische Statistische Berichten*, 95, 28/5/2010, 324-327.
- Kam, F. de en C.L.J. Caminada (2010) 'Fiscaal instrumentarium voor economisch herstelwerk' (hier ontleend aan Caminada, 2010).
- Kar, H.M. van de (1981) 'Beheersen en Begroten' in: D.J. Wolfson, red. (1981) *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer.
- Kleinknecht, A. (1986), "Long waves, depression and innovation" in: *De Economist*, vol. 134 (1986), p. 84-108.
- Krogt, T.P.W.M. van der, P.B.Boorsma, J.W. van Deth en D.W.P. Ruiter, Eds. (1987) *Big is Beautiful? Schaalveranderingen in Overheid en Samenleving*, Den Haag.
- Krogt, Th.P.W.M. van der, en A.Spijker (1989) *Contract Management*, Enschede.
- Lee, Robert D. Jr. and Ronald W. Johnson (1977) *Public Budgeting Systems*, Baltimore-London.
- Light, Paul C. (1997) *The Tides of Reform, Making Government Work, 1945-1995*, New Haven and London.
- Linssen, G.W.J.M. (2000) 'De vier beleidsvernieuwingen van MDW' in: *Beleidsanalyse*, 2000, nr 3 /4, 55 – 57.
- Lucas, Robert F. (1994) 'A Comment on "Ricardian Equivalence"' in: Robson and Scarth, eds.
- Merewitz, Leonard, and Stephen H. Sosnick (1971) *The Budget's New Clothes: A Critique of Planning-Programming-Budgeting and Benefit-Cost Analysis*, Chicago.
- Mol, N.P. (1984) 'Zelfbeheer bij de rijksdienst' in *MAB*, 1984, p. 235 e.v.
- Mol, N.P. (1984) 'Zelfbeheer II , Kostenplaatsen budgettering' in: *Openbare Uitgaven*, 1984, 240-256.
- Mol, N.P. (1988b, 2008 5^e dr.) *Bedrijfseconomie van de Collectieve Sector*, Alphen a/d Rijn.
- Nispen, F.K.M. van en D.P. Noordhoek, red. (1986) *De grote operaties*, Deventer.
- NIVRA (1986), *Waar voor je Geld? (value for money auditing)*, Deventer.
- OECD (1987) *The control and management of government expenditures*, Paris.
- Postma, J.K.T. (1986) 'Heroverweging van overheidsuitgaven essentieel voor doelmatig beleid, in: Van Nispen en Noordhoek, red., 63-82.
- Prinz, Aloys, Albert E. Steenge, Jörg Schmidt, eds. (2005) *Reforming the Welfare State*, Münster.
- Robson, William B. P. and William M. Scarth, eds.(1994) *Deficit Reduction, What Pain, What gain?*, Toronto.
- Schilperoort, W. en P.Wierts (2010) 'De conjunctuurgevoeligheid van de Nederlandse begroting', in: *Economisch Statistische Berichten*, Jrg. 95, 23 juli, 458-460.
- Siegel, Nico A. (2007) 'Moving beyond expenditure accounts: the changing contours of the regulatory state, 1980 – 2003' in: Castles, Francis G., ed. (2007) *The Disappearing State? Retrenchment Realities in an Age of Globalisation*, Cheltenham UK.
- Toirkens, S.J. (1988) *Schijn en Werkelijkheid van het Bezuinigingsbeleid 1975-1986*, diss. RUL, Deventer
- Utton, M.A. (1986) *The Economics of Regulating Industry*, Oxford UK.
- Vereniging voor Staathuishoudkunde (1982) *De Economie van het Aanbod. Preadviezen*, Leiden/Antwerpen

Zijlstra, J. (1961) 'Möglichkeiten und Grenzen der Konjunkturpolitik' in: Goedhart, C. (1966a), *Opstellen over Openbare Financiën, Algemene Vraagstukken*, Amsterdam/Brussel.

De Haagse 'elite' en 'het volk' over bezuinigingen

C.A. de Kam* en P. Dekker**

Samenvatting

Uitkomsten van de parlementaire besluitvorming over ombuigingen op collectieve uitgaven kunnen door verschillende oorzaken afwijken van bezuinigingsvoorkeuren van de burgers. Wij vinden aanwijzingen voor het bestaan van zo'n kloof door kiezersvoorkeuren (uit opinieonderzoek in het voorjaar van 2010) te confronteren met de afspraken uit het half oktober bezegelde regeerakkoord van het kabinet-Rutte. Mensen kiezen vooral voor bezuinigingen die hen zelf niet direct raken. Eigenbelang van burgers speelt aantoonbaar een rol bij de preferenties voor drie ombuigingen: op de AOW-uitgaven, op de financiële steun voor ouders met jonge kinderen en op de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking.

Trefwoorden: bezuinigingen, collectieve uitgaven, kiezersvoorkeuren

1 Inleiding

Peter Boorsma en nog altijd velen van ons zijn thuis in de Schrift. Hij kent de verzuchting van Prediker dat al het streven op dit ondermaanse 'ijdelheid en het najagen van wind' is. Heeft ons zwoegen op het terrein van de overheidsfinanciën veel zin? Nu de einder van zijn academische loopbaan in zicht is, prangt die vraag. Bij het zoeken naar een antwoord is de oratie die Peter dertig jaar geleden aan deze universiteit hield een zinvol vertrekpunt (Boorsma, 1980). Bij die gelegenheid stond hij stil bij de noodzaak te rooien en te snoeien in de wijngaard van de verzorgingsstaat. Hij voorzag destijds dat ombuigen wel eens *het* centrale thema van het begrotingsbeleid in de jaren tachtig zou kunnen worden. Een terugblik leert dat dit thema – zij het met wisselende intensiteit – sindsdien in feite nagenoeg onafgebroken de politieke agenda heeft gedomineerd. Peter maakte onderscheid tussen ombuigingen in de *prijzensfeer*, zoals beperking van de salarisstijging van het overheidspersoneel, en bezuinigingen van de rijksoverheid in de *volumesfeer*, waaronder 'gemakkelijke' maatregelen zoals verlaging van de afdracht aan het gemeentefonds en vervuiling van het budget voor ontwikkelingssamenwerking. Het kabinet-Rutte bedient zich nog steeds van deze strategieën (Tweede Kamer, 2010–2011a). Inderdaad, er is niets nieuws onder de zon.

Peter (Boorsma, 1980: 17) pleitte destijds voor een *synoptisch* proces van heroverweging, waarbij het belang van bestaande overheidsactiviteiten systematisch zou worden getoetst aan een reeks criteria. De motivatie bij achttien miljard euro aan ombuigingen, die zijn vastgelegd in bijlage II van het anderhalve maand geleden gesloten regeerakkoord en gedoogakkoord, zijn klaarblijkelijk niet de vrucht van zo'n synoptisch proces, al hebben de opstellers van beide akkoorden op onderdelen geput uit de rapporten van twintig ambtelijke werkgroepen die tussen oktober 2009 en april 2010 een groot aantal beleidsterreinen onder de loep hebben gelegd.

Deze bijdrage kiest als criterium een invalshoek die Boorsma toentertijd buiten beschouwing liet: in welke mate stroken ombuigingen – product van de 'Haagse elite' –

met bezuinigingsvoorkeuren van 'het volk'? Voor de analyse is gebruik gemaakt van gegevens die het afgelopen voorjaar zijn verzameld in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (Den Ridder en Dekker, 2010).

2 Beslissen over ombuigingen

In een representatieve democratie beslissen burgers niet rechtstreeks over de begroting. In plaats daarvan hebben zij de besluitvorming over uitgaven en ontvangsten van de overheid gedelegeerd aan via vrije en geheime verkiezingen aangewezen volksvertegenwoordigers. Krijgen burgers in dit geval de collectief gefinancierde voorzieningen die zij wensen? En worden die voorzieningen, via belastingen, niet-belastingontvangsten en het aangaan van schuld, gefinancierd op de manier die hun voorkeur heeft? Of is er ruis op de lijn en zit er licht tussen vraag naar en aanbod van collectief gefinancierde voorzieningen? Deze vragen zijn gerechtvaardigd, omdat het allesbehalve zeker is dat beslissingen van gekozen vertegenwoordigers inzake de overheidsfinanciën stroken met de preferenties van het electoraat.

Het simpele model van de mediane kiezer¹ geeft aan dat onderlinge concurrentie tussen op het behalen van zoveel mogelijk stemmen beluste politici een peil van de collectieve uitgaven oplevert dat de hoogste welvaart geeft. Dit resultaat lijkt optimaal, maar merk op dat wanneer de meeste stemmen gelden, verschillen in intensiteit van voorkeuren niet tellen. Verder wegen preferenties van degenen die niet stemmen minder zwaar, niet alleen in het model, maar ook in werkelijkheid. Kandidaat-volksvertegenwoordigers kunnen voorkeuren van burgers op de verkiezingsdag thuisblijven immers straffeloos negeren. Deze waarneming is niet zonder betekenis, nu de opkomst bij verkiezingen in Nederland ligt tussen een kwart (waterschappen) en drie kwart (bij verkiezingen van leden van de Tweede Kamer).

Het model dat aan de mediane kiezer een doorslaggevende stem toedicht schiet in ten minste twee opzichten te kort. Onderbelicht blijft dat de transmissie van kiezersvoorkeuren naar definitieve besluitvorming over de openbare financiën hapert door institutionele en andere oorzaken. Wellicht nog fundamenteeler is het bezwaar dat het gedrag van kiezers van vlees en bloed niet past in door economen gespecificeerde standaardmodellen. Kiezers beschikken domweg niet over de veronderstelde informatie en rationaliteit waarvan in bij economische analyses gangbare gedragsmodellen wordt uitgegaan.

3 Probleemstelling

Eerst staan wij wat uitgebreider stil bij de haperende transmissie en de falende modellering van het gedrag van de kiezers. Het is aannemelijk dat door beide problemen voorkeuren van kiezers voor overheidsuitgaven en belastingen incompleet worden weerspiegeld in het door volksvertegenwoordigers geautoriseerde beleid. Daarna komt een specifieke kwestie aan de orde, tegen de achtergrond van de noodzaak het begrotingstekort in de lopende kabinetsperiode aanzienlijk terug te dringen (Studiegroep Begrotingsruimte, 2010). Om het saldo van de begroting te verbeteren zijn twee soorten

¹ Aan de economische theorie van de politieke besluitvorming (Van den Doel, 1978) is een zeer omvangrijke literatuur gewijd. Modellen die de interactie tussen kiezers en verkiesbare politici in een meerpartijendemocratie beschrijven gelden slechts onder strikte veronderstellingen (Ordeshook, 1976). Die beperkingen komen hier slechts voor een deel ter sprake.

ingrepen aangewezen: bezuinigingen op bestaande uitgaven of verhoging van de ontvangsten van de overheid. In lijn met Boorsma's oratie concentreren wij ons op het thema ombuigingen. Ten eerste bezien wij in hoeverre uit opinieonderzoek blijkende kiezersvoorkeuren voor bezuinigingen zijn te rijmen met de uitkomst van besluitvorming door gekozen vertegenwoordigers. Langs deze weg valt op een grove manier te toetsen in welke mate een kloof gaapt tussen dat wat 'het volk' wil en wat zijn vertegenwoordigers beslissen. Ten tweede gaan wij na in hoeverre het oordeel van burgers over wenselijke ombuigingen in het totale pakket saneringsmaatregelen samenhangt met bepaalde achtergrondkenmerken, zoals leeftijd en inkomen. Een eventueel gevonden samenhang kan een aanwijzing opleveren voor de mate waarin eigen belang opvattingen kleurt over het via bezuinigingen gezonder maken van de openbare financiën.

4 Zand in de democratische machinerie

Er bestaat aanleiding om te veronderstellen dat de transmissie van voorkeuren van burgers op het gebied van de overheidsfinanciën naar de uitkomst van besluitvorming in de volksvertegenwoordiging om uiteenlopende redenen gebrekkig is. Deze stelling wordt hier geadstrueerd met het voorbeeld van besluitvorming in de Tweede Kamer van de Staten-Generaal.

Politici en de partijen waarin zij hun krachten hebben verenigd, presenteren aan de kiezers een omvangrijke bundel materiële en immateriële standpunten en toezeggingen. Bij elk van de issues uit dit aanbod afzonderlijk valt in theorie de positie van de mediane kiezer te bepalen. Vrijwel geen enkele kiezer zal evenwel bij alle issues op de mediaan zitten. Hij zal dan wat in zijn ogen het zwaarst is, het zwaarst laten wegen. Daarbij kan het gaan om de positie die partijen innemen ten aanzien van de overheidsfinanciën, maar doorgaans zullen (ook) heel andere zaken en beginselen bij het uitbrengen van zijn stem de doorslag geven. Tegelijkertijd blijven in verkiezingsprogramma's onvermijdelijk veel zaken onbenoemd. Ook laten de programma's per definitie in het midden hoe op onvoorziene toekomstige ontwikkelingen zal worden gereageerd, bijvoorbeeld hoe partijen denken te handelen bij een volgende economische crisis. Wanneer politici in de toekomst zulke 'witte vlekken' bij hun besluitvorming (moeten) invullen, bestaat geen garantie dat de voorkeuren van de kiezers worden gehonoreerd.

Bij hun stemmenjacht zijn politici geneigd te veel te beloven. Op verbetering van collectief gefinancierde voorzieningen ligt tijdens verkiezingscampagnes veel nadruk, terwijl de voor de financiering van die maatregelen doorgaans noodzakelijke lastenverzwaringen in de programma's weinig of geen aandacht krijgen. Dit zet burgers allicht op het verkeerde been. Kiezers in Nederland zijn in dit opzicht nog betrekkelijk goed af, omdat sinds 1986 een toenemend aantal politieke partijen aan het Centraal Planbureau vraagt om de gevolgen van hun programma voor de Kamerverkiezingen door te rekenen. Deze praktijk biedt enige waarborg tegen misleiding van de kiezers.² Wanneer coalitievorming nodig is om te kunnen regeren, zullen de betrokken partijen bij de daaraan voorafgaande onderhandelingen items uitruilen, waardoor voorkeuren van de kiezers verder kunnen ondersneeuwen. Om nog andere redenen hoeven partijen werkende weg niet te doen wat zij eerder hebben beloofd. Voor sancties bij de volgende

² De meest recente exercitie is te vinden in: Centraal Planbureau (2010).

gang naar de stembus hoeven zij niet zo beducht te zijn. Normaal gesproken krijgt het electoraat immers slechts eenmaal in de vier jaar de kans zijn ongenoegen te uiten en het geheugen van de meeste kiezers is kort.

Het is bekend dat de samenstelling van de Tweede Kamer in menig opzicht allesbehalve representatief is voor die van de bevolking. Opvallend is dat de marktsector in de volksvertegenwoordiging zwak is vertegenwoordigd, terwijl gewezen ambtenaren en werkers uit de zorg- en onderwijssector zijn oververtegenwoordigd. De nogal eenzijdige samenstelling van het parlement kan gevolgen hebben voor de besluitvorming over de collectieve uitgaven. Mogelijk zijn oud-ambtenaren en mensen met een verleden in onderwijs en gezondheidszorg meer dan gemiddeld ontvankelijk voor aandrang uit 'eigen kring' om de collectieve uitgaven te verhogen. Tegelijkertijd zullen zij wellicht minder oog hebben voor de noodzaak van een vitaal bedrijfsleven, dan Kamerleden die in het verleden zelf in een marktomgeving hebben gefunctioneerd.

Afzonderlijk moet nog het paternalisme van beleidsmakers worden genoemd. Soms menen zij dat (potentiële) gebruikers de waarde van bepaalde voorzieningen ('bemoeigoederen') onder- of juist overschatten. In deze gevallen zullen zij die goederen subsidiëren respectievelijk aan een heffing onderwerpen, ook wanneer dit indruist tegen de wens van een meerderheid van de kiezers.

Ten slotte kan de transmissie van kiezersvoorkeuren bij besluitvormingsprocessen worden bemoeilijkt door omgevingsfactoren, zoals het optreden van bureaucraten en pressiegroepen. Bureaucraten identificeren zich vaak sterk met 'hun' beleidsterrein. Daarom zijn zij geneigd te streven naar een voortdurend stijgend budget. De literatuur noemt ook minder verheven motieven, zoals persoonlijke invloed en status, die toenemen naarmate bureaucraten over een ruimer bemeten budget beschikken (Niskanen, 1971). Het gevolg is dat de overheidsuitgaven blijvend op een hoger niveau liggen dan strookt met de wensen van de kiezers. Het optreden van pressiegroepen voorziet in een ruimer aanbod van relevante informatie, maar die informatie zal vaak eenzijdig en gekleurd zijn. Omdat niet alle groepen belanghebbenden over dezelfde financiële middelen, netwerken en toegang tot beleidsmakers beschikken, zullen activiteiten van pressiegroepen de besluitvorming vaak vertekenen. Ook nu valt te beredeneren dat de uitkomst een hoger uitgavenpeil is dan de kiezers in meerderheid wensen. Voor een kleine groep belanghebbenden loont het immers de moeite zich in te zetten voor (extra) overheidssteun, terwijl dit veel minder het geval is voor de grote massa van de belastingbetalers. Die laatstgenoemden organiseren zich moeilijker en het financiële belang per individu is veel geringer.

Schaars beschikbaar onderzoek lijkt te bevestigen dat de overheidsuitgaven door een of meer van de bovengenoemde oorzaken op een hoger niveau liggen dan strookt met de preferenties van de kiezers. In veel Zwitserse kantons moeten nieuwe beleidsinitiatieven vooraf via een verplicht referendum worden goedgekeurd, wanneer daarmee uitgaven boven een bepaald drempelbedrag zijn gemoeid. Een vergelijking van kantons met en zonder verplichte referenda leert dat de collectieve uitgaven in het mediane kanton met verplichte referenda 19 procent lager liggen dan in kantons zonder zulke volksraadplegingen (Feld en Matsusaka, 2003). Dit resultaat is gevonden met paneldata voor de periode 1980–1998, waarbij is gecorrigeerd voor de invloed van achtergrondvariabelen die het verschil in uitgavenniveau zouden kunnen verklaren.

5 Kiezers: mens versus model

In de afgelopen tien jaar ontstond door de opkomst van de gedragseconomie meer oog voor beperkingen die kleven aan veel standaard modellering van menselijk gedrag door economen (zie bv. McCaffery en Slemrod, 2006). Vooral de ongelimiteerde hoeveelheid informatie waarover individuen (of huishoudens) geacht worden te beschikken en de veronderstelde rationaliteit en consistentie waarmee zij keuzen maken om in hun behoeften te voorzien, zijn onder vuur komen te liggen. Deze kritiek geldt *a fortiori* de standaard benadering bij de modellering van de vraag naar collectief gefinancierde goederen. Daarbij staat centraal de aanname dat individuen – of de huishoudens waarvan zij deel uitmaken – streven naar een zo groot mogelijk nut dat zij aan private en collectief verschaft goederen ontleen. Omdat de overheid voor de laatstbedoelde goederen geen marktprijzen in rekening brengt – en bij zuiver collectieve goederen, ‘public goods’, niet in rekening *kan* brengen – zal de voorkeur voor collectief verschaft goederen onder andere afhangen van de door individuen waargenomen eigen ‘belastingprijs’. Meestal veronderstellen modelbouwers dat individuen zich bewust zijn van deze belastingprijs en deze op dezelfde manier in hun afwegingen betrekken als prijzen van via de markt aangeboden goederen (zie bv. Borcharding en Deacon, 1972). Zij moeten dus een idee hebben hoeveel belasting zij betalen en deze informatie gebruiken wanneer zij zich bij de stembus en in enquêtes uitspreken over hun voorkeur voor collectief verschaft goederen. Gemmill, Morrissey en Pinar (2003) vinden met gegevens uit het British Social Attitudes Survey overtuigend bewijs dat een aanzienlijk deel van de burgers misvattingen koestert over de eigen belastingdruk. Daardoor zullen zij meer dan wel juist minder collectieve voorzieningen vragen dan in het geval zij zich van de correcte belastingprijs bewust zouden zijn.³

Niet alleen inzake hun belastingafdracht tasten veel burgers in het duister. De onwetendheid over bijvoorbeeld de omvang van de overheidsschuld is groot (Allers, De Haan en De Kam, 1999). Omdat door het aangaan van schuld de kosten van bestaande voorzieningen voor een deel worden doorgeschoven naar toekomstige belastingbetalers, zal de vraag naar voorzieningen ook door deze oorzaak zijn vertekend.

Burgers zijn evenmin consistent in hun voorkeuren. Ze willen het liefst een ‘free lunch’: meer collectieve voorzieningen in combinatie met lastenverlichting (Sears en Citrin, 1982). Welch (1985) meent dat de wens van een ‘free lunch’ niet zo wijdverbreid is als een simpele confrontatie van voorkeuren voor overheidsuitgaven en belastingen suggereert. Zij enquêteerde ruim zevenhonderd inwoners van een Staat in het middenwesten van de Verenigde Staten. Een meerderheid van de ondervraagden achtte hogere overheidsuitgaven wenselijk op ten minste een van acht aangegeven beleidsterreinen; daaronder gezondheidszorg, onderwijs en misdaadbestrijding. Bij federale programma’s gaf een kwart van hen aan bereid te zijn hiervoor een belastingverhoging te accepteren, bij lokale programma’s was zelfs de helft hiertoe bereid. Andere voorstanders van hogere overheidsuitgaven zochten hiervoor dekking door de niet-belastingmiddelen op te schroeven of door geld tussen programma’s te realloceren. Slechts 10-15 procent toonde zich een typische ‘free rider’.

³ Een in het begin van de jaren tachtig gehouden enquête onder negenhonderd inwoners van het Verenigd Koninkrijk ‘showed widespread ignorance of government sources of revenue’ (Cullis and Lewis, 1985).

Een probleem bij zulke enquêtes blijft dat burgers in doorsnee hoogstwaarschijnlijk een zeer onvolledig beeld hebben van het door de overheid verzorgde voorzieningenaanbod en de kosten daarvan (Kemp en Burt, 2001; McGhee, 2010).⁴ Om die reden is bij de in onderdeel 6 te bespreken enquête naar bezuinigingsvoorkeuren van de Nederlandse bevolking informatie toegevoegd over de bedragen die in 2010 zijn gemoeid met de overheidsuitgaven op de onderzochte beleidsterreinen. Die verstrekking van aanvullende informatie en de vraagstelling zelf luisteren nauw, omdat door de onderzoekers gebruikte bewoordingen grote invloed (kunnen) hebben op gemeten voorkeuren voor belastingen en collectieve uitgaven.⁵ Tompkinson en Bethwaite (1991) vroegen driehonderd studenten naar hun voorkeuren voor belastingen en collectieve uitgaven. De ene helft moest peil en samenstelling van lasten en uitgaven in eerste aanleg zelf schatten, de andere helft ontving daarover dadelijk informatie. Deze auteurs concluderen uit een vergelijking van de respons van beide groepen dat wanneer onderzoekers respondenten specifieke informatie verschaffen, dit hun politieke oordelen beïnvloedt. Gilens (2001) bespreekt twee andere methoden om die invloed te traceren. De eerste manier is een en dezelfde groep respondenten extra informatie te verschaffen en na te gaan in hoeverre hierdoor hun opvattingen veranderen (Fishkin, 1997). De andere, indirecte, methode is te veronderstellen dat de voorkeuren van de best geïnformeerde respondenten – na correctie voor verschillen in sociaal-economische achtergrondkenmerken – zouden worden gedeeld door alle respondenten, als ze maar beter waren geïnformeerd (Althaus, 1998).

6 Ambtelijke heroverwegingen

In september 2009 zijn negentien – uiteindelijk: twintig – ambtelijke werkgroepen aan de slag gegaan om de overheidsuitgaven op een groot aantal beleidsterreinen in heroverweging te nemen. De totale uitgaven bij de onderzochte collectieve voorzieningen telden in 2010 op tot 165 mld. euro, plus een niet gespecificeerd bedrag dat is gemoeid met het openbaar bestuur en de bedrijfsvoering van het Rijk.⁶ Alle werkgroepen kregen als opdracht mee in elk geval een beleidsvariant te ontwikkelen waarmee in 2015, aan het einde van de volgende kabinetsperiode, 20 procent op het onderzochte terrein kon worden bespaard. De achtergrond is welbekend. Dit jaar komt de overheid ruim 34 mld. euro te kort.⁷ Het gapende gat wordt via leningen op de geld- en kapitaalmarkt gedicht. Hierdoor dikte de overheidsschuld elke dag opnieuw met bijna honderd miljoen euro aan. Drastische ingrepen zijn geboden om het tekort aan te pakken en de schuldgroei af te remmen, daarover zijn links en rechts het eens. Over omvang, aard en timing van te treffen maatregelen lopen de opvattingen van politieke partijen evenwel uiteen. Bij de nu voorziene economische ontwikkeling bedragen de in de aanstaande kabinetsperiode te nemen maatregelen minimaal 15 mld.

⁴ McGhee (2010) signaleert dat “the Statewide Survey of the Public Policy Institute of California has repeatedly shown that most California voters have only the barest sense of where the state gets its money or what it spends it on”.

⁵ Dat de bewoordingen van de vraagstelling nauw luisteren, blijkt uit Rasinski (1989). In het begin van deze eeuw gaven Amerikanen volgens opinieonderzoek aan belastingverlaging de voorkeur boven verhoging van ‘noodzakelijke’ overheidsuitgaven, totdat het ging om met name genoemde programma’s zoals social security. In het laatste geval kreeg belastingverlaging een geringere prioriteit dan zulke populaire uitgavenprogramma’s (Bartels, 2009).

⁶ Zie: De Groot en De Kam (2010: 64).

⁷ Tweede Kamer (2010–2011b), 5.

euro, wil Nederland de eerder in Europees verband gemaakte budgettaire afspraken kunnen nakomen. Overigens beveelt de al genoemde Studiegroep Begrotingsruimte (2010: 49) aan de lat nog hoger te leggen, op 18 mld. in plaats van 15 mld. euro aan tekortverminderende ingrepen. Die zijn er slechts in twee smaken: bezuinigingen of belastingverhogingen.

Als uitvloeisel van de kabinetscrisis hebben de heroverwegingswerkgroepen versneld gerapporteerd, op 1 april 2010 (Tweede Kamer 2010–2011c). Bij het opstellen van hun programma voor de verkiezing van de leden van de Tweede Kamer op 9 juni 2010 hebben nagenoeg alle politieke partijen in de twintig rapporten bezuinigingsideeën gesprokkeld. Die ideeën hebben ook sporen nagelaten in het regeerakkoord van het op 14 oktober 2010 aangetreden minderheidskabinet-Rutte. In hoeverre stroken de tussen de coalitiepartijen VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV afgesproken ombuigingen nu met de voorkeuren van de kiezers? Deze vraag valt voor een deel te beantwoorden op basis van de uitkomsten van een enquête onder een steekproef van de Nederlandse bevolking van 18 jaar en ouder die tussen 13 april en 15 mei 2010 werd uitgevoerd in opdracht van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

7 Bezuinigingsvoorkeuren

In het kader van zijn 'Continu Onderzoek Burgerperspectieven' (COB) legde het SCP aan zo'n duizend geënquêteerden een lijst voor met collectieve uitgaven voor elf bestemmingen, inclusief de bedragen die daarmee op dit moment zijn gemoeid. Deze onderwerpen zijn eveneens bekeken door de eerdergenoemde ambtelijke werkgroepen. Om deelnemers niet te zwaar te belasten zijn uitgavenposten van minder dan 5 mld. euro niet in de enquête opgenomen. Populaire bezuinigingskandidaten als kunst en cultuur en het koningshuis zijn om deze reden niet aan de respondenten voorgelegd. In totaal ging het bij de geselecteerde beleidsterreinen om 194 mld. euro (tabel 1). Aan de respondenten is vervolgens gevraagd hierop 35 mrd. euro te bezuinigen. Om aan het bedrag van 35 mld. te komen mochten de ondervraagden ook de belastingen verhogen. Zo konden zij hun waardering voor collectieve voorzieningen afwegen tegen het daarvoor verschuldigde belastingoffer.

Deze vraagstelling betekent een stap vooruit ten opzichte van ouder onderzoek. Ruim een kwarteeuw geleden vergeleken Van 't Eind en De Kam (1982) de ombuigingen op collectieve uitgaven uit de *Miljoenennota 1982* met bezuinigingsvoorkeuren van ruim achttienhonderd respondenten. Een ordinale rangschikking van de getroffen beleidsterreinen leerde dat burgers en beleidsmakers heel verschillende posterioriteiten stelden. Beide onderzoekers concludeerden destijds dat de vraagstelling beter had gekund door ondervraagden in een minder vrijblijvende positie te dwingen. En wel door ze te vragen een bepaald bedrag te bezuinigen, dan wel aan te geven hoeveel zij de belastingen zouden willen verhogen. Precies zo'n vraagstelling is in het late voorjaar van 2010 dus aan duizend respondenten voorgelegd. Ruim een op de drie deelnemers aan de enquête blijkt deze vraagstelling door uiteenlopende oorzaken niet te kunnen behappen.⁸

⁸ Van de 1002 respondenten (868 via internet en 134 schriftelijk) kwamen er 622 op 35 mld. uit. Geholpen door de techniek deden de invullers op internet het beter dan de invullers van de schriftelijke lijst en (deels daardoor) jongeren beter dan ouderen, hogeropgeleiden beter dan

De antwoorden van de overige ondervraagden wekken sterk de indruk dat mensen vooral kiezen voor bezuinigingen die hen zelf niet direct raken. Gemiddeld wenst men 56 procent te bezuinigen op ontwikkelingshulp en 41 procent op de defensie-uitgaven. Dit is elders niet anders.⁹ Deze posten prijken overal bovenaan de lijstjes. Net zoals in Nederland willen ook ondervraagden in het buitenland zorg en onderwijs ontzien. Van deze posten gaat in de SCP-enquête slechts zes, respectievelijk acht procent af. Omdat op deze terreinen veruit het meeste overheidsgeld omgaat, wordt er toch ruim 5 mrd. euro wegbezuinigd. Dat is in euro's het dubbele van de gewenste besparing op ontwikkelingsgeld. In open bezuinigingsvragen zijn onderwijs en zorg daarentegen steevast posten waarop mensen zelden bezuinigen. De omvang van het gezochte bedrag en de opzet van de enquête dwongen hen er echter toe nu ook hier te snijden.

Tabel 1. Bezuinigingsvoorkeuren van burgers

	Budget (mld. euro)	Gewenste bezuinigingen	
		(mld. euro)	als % van budget
Ontwikkelingssamenwerking	5	2,8	56
Defensie	8	3,2	41
Milieu	4	1,5	37
Ouders met (jonge) kinderen	9	2,9	32
Woonsubsidies	13	4,0	30
Dijken, wegen en openbaar vervoer	9	2,0	22
WW, bijstand e.d.	25	4,2	17
Politie en justitie	10	1,5	15
AOW	29	2,6	9
Onderwijs	26	2,1	8
Gezondheidszorg	54	3,3	6
Totaal	194	30,1	16
Belastingen omhoog		4,9	

Bron: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2010/2* (Den Ridder en Dekker, 2010: 13).

Uitgedrukt in miljarden euro's halen ondervraagden het meeste geld weg bij regelingen in de sociale zekerheid (werkloosheid, bijstand en sociale werkplaatsen) en bij de woonsubsidies, mede via beperking van het fiscale voordeel door de hypotheekrenteaftrek. Opvallend is dat respondenten gemiddeld genomen het

lageropgeleiden en mannen beter dan vrouwen. De data van de 622 respondenten zijn door herweging (weegfactor 0,52 – 3,57) op sekse, leeftijd, opleiding en internetgebruik sociaal-demografisch representatief gemaakt. We rapporteren gewogen resultaten, maar toetsen significantie op ongewogen data.

⁹ 'Strong public support for spending cuts across Europe', bericht in de *Financial Times* van 12 juli 2010.

begrotingstekort ook willen beperken door de belastingen te verhogen. Vermoedelijk een noodoplossing, omdat nog hogere bezuinigingen onverteerbaar worden geacht.¹⁰

In tabel 2 zijn de bezuinigingsvoorkeuren van de respondenten op een andere manier in beeld gebracht. Hier laat de tweede kolom zien hoeveel procent van de totale bezuiniging (van 30 mld. euro) op elk van de gepresenteerde beleidsterreinen is gevonden. De in het regeerakkoord verankerde ombuigingen *op deze zelfde beleidsterreinen* belopen in totaal 11 mld. euro, te bereiken in 2015. Het gaat hier om de *bruto* bedragen die coalitiepartijen hebben afgesproken. Tegenover de beoogde bezuinigingen zijn op hetzelfde beleidsterrein soms ook extra middelen uitgetrokken voor nieuw beleid, zogeheten 'intensiveringen'. Zo wegen de ombuigingen op onderwijs (1,33 mld. euro) precies op tegen het extra geld dat het regeerakkoord voor dit beleidsterrein vrijmaakt. De *netto* ombuigingen op onderwijs zijn dus nihil, maar voor de opstelling in tabel 2 is gerekend met 1,33 mld. euro aan (bruto) ombuigingen. In de bijlage is precies aangegeven welke posten zijn meegeteld bij de genoemde 11 mld. euro aan bezuinigingen. Merk verder op dat maatregelen die eerst na 2015 leiden tot een besparing op de collectieve uitgaven – zoals de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd tot 66 jaar in 2020 – conform de benadering van kabinet en Centraal Planbureau ook hier buiten beschouwing zijn gelaten.

De derde kolom van tabel 2 geeft de door beleidsmakers geprefereerde procentuele verdeling van de bezuinigingen over de in aanmerking genomen posten. Merk op dat het kabinet-Rutte ook maatregelen treft inzake posten die *niet* in tabel 2 zijn begrepen. Het betreft in totaal 7 mld. euro. Deze laatstbedoelde bezuinigingen – bijvoorbeeld de taakstellende krimp van het openbaar bestuur en de beoogde vermindering van de afdracht aan de Europese Unie – zijn niet in de vergelijking betrokken, om haar te kunnen toespitsen op de relatieve waardering van burgers en beleidsmakers voor dezelfde lijst collectief gefinancierde voorzieningen.

Beleidsmakers bezuinigen aanzienlijk meer op gezondheidszorg en onderwijs dan strookt met de voorkeuren van de burgers. De ombuiging bij de zorguitgaven (bijna 4,4 mld. euro) vindt het kabinet voor de helft door in de komende jaren de reikwijdte van de zorgtoeslag te beperken. De door de Belastingdienst inmiddels maandelijks aan meer dan vijf miljoen huishoudens uitgekeerde toeslag is bedoeld als tegemoetkoming in de nominale premie voor de Zorgverzekeringswet. Deze maatregel heeft dus geen gevolgen voor het zorgvolume zelf. Beleidsmakers bezuinigen aanzienlijk minder dan de bevolking wenst op voorzieningen voor mensen zonder baan, woonsubsidies, defensie en voorzieningen voor ouders met (jonge) kinderen. Ook bij de AOW is het verschil groot, maar dit komt uitsluitend doordat de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd (in 2020) nog niet meetelt. De structurele opbrengst van de laatstbedoelde maatregel bedraagt 2 mld. euro. Wordt dit bedrag in aanmerking genomen, dan doen beleidsmakers bij de AOW juist meer dan strookt met de preferenties van de burgers.

¹⁰ Dat komt naar voren uit focusgroepen die medio april voor het COB zijn uitgevoerd in Amsterdam en Groningen en waarin de bezuinigingsvraag werd ingevuld en besproken. Zie: Den Ridder en Dekker (2010: 12 e.v.), en uitgebreider Bruins en Van Male (2010).

Tabel 2. Bezuinigingsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers (in % van de totale ombuigingen op de genoemde beleidsterreinen)

	Burgers	Beleidsmakers
Werkloosheidswet, bijstand e.d.	14	9
Woonsubsidies	13	2
Gezondheidszorg	11	40
Defensie	11	5
Ouders met (jonge) kinderen	10	4
AOW	9	1
Ontwikkelingssamenwerking	9	8
Dijken, wegen en openbaar vervoer	7	9
Onderwijs	7	12
Milieu	5	7
Politie en justitie	5	3
Totaal	100	100

Bron: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2010/2* en bijlage.

Met de nodige slagen om de arm kunnen wij constateren dat er nogal wat licht zit tussen de preferenties van kiezers en gekozenen. Mogelijke verklaringen passeerden in onderdeel 4 en 5 de revue.

8 Enkele bezuinigingsvoorkeuren nader beschouwd

Het gaat ons bestek te buiten om de achtergronden van alle bezuinigingsvoorkeuren van de respondenten nader te analyseren. Voor drie beleidsterreinen gaan wij na in hoeverre eigenbelang van burgers mogelijk een rol speelt bij de verklaring van hun preferenties voor bepaalde ombuigingen.¹¹ Wij verwachten minder steun voor bezuinigingen van mensen:

1. van 65 jaar en ouder op de AOW – want daar hebben zij zelf direct profijt van;
2. met jonge kinderen op uitgaven voor ouders met kinderen – om dezelfde reden; en
3. die hoger zijn opgeleid op uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking – ofwel omdat zij het als prijs of plicht van de ‘beschaving’ zien, of omdat zij gevoeliger zijn voor het welbegrepen eigenbelang van inwoners van rijke landen op langere termijn.

Als achtergrondinformatie biedt tabel 3 in de eerste kolom het gemiddelde bedrag aan bezuinigingen dat verschillende groepen voor ogen staat. Jongeren (18-34 jarigen) blijken op de AOW inderdaad aanzienlijk meer te willen beknipten (gemiddeld 4,5 mld. euro) dan de 65-plussers (1,8 mld. euro). Huishoudens zonder kinderen snijden ruim anderhalf maal zoveel uit het budget voor ouders met kinderen als ondervraagden die zelf kinderen hebben. De steun voor uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking neemt toe met het opleidingsniveau. Vervolgens zijn in de tweede kolom van tabel 3 de percentages

¹¹ Zie Sanders (1988) over de mate waarin eigenbelang mogelijk een rol speelt bij voorkeuren voor collectieve voorzieningen.

vermeld van de respondenten (uit elke groep) die op het bewuste beleidsterrein ten minste 1 mld. euro wensen om te buigen. De toetsing van de verschillen vindt plaats in de laatste twee kolommen. Aangegeven is hier in hoeverre andere categorieën significant afwijken van de in de hypothesen genoemde categorieën, ten eerste ongecorrigeerd en ten tweede *gecorrigeerd*, dat wil zeggen als rekening wordt gehouden met de overlap van de categorieën (ouderen zijn gemiddeld lager opgeleid, en zo verder).

Toetsing bevestigt alle drie hypothesen, ook nadat is gecontroleerd voor uiteenlopende achtergrondkenmerken van de respondenten. Gecorrigeerd voor partijpolitieke voorkeur en tevredenheid met de overheid geven hoger opgeleiden nog steeds minder steun aan bezuinigingen op ontwikkelingssamenwerking dan de andere onderscheiden groepen. De toetsing van de hypothesen levert slechts één tegendraadse uitkomst op. De groep van 35-64 jarigen wil niet méér op de AOW bezuinigen dan de groep van de 65-plussers. Mogelijk is hier sprake van welbegrepen eigenbelang: de AOW is immers ook het voorland van de groep van 35-64 jaar.

Tabel 3. Steun voor bezuinigingen

Categorieën (en % van de ondervraagden)	gemiddeld in mld. euro ^a	meer dan 1 mld. euro in %	relatieve kansenverhoudingen ^b	
			ongecorrigeerd	gecorrigeerd
Bezuinigen op de AOW				
18-34 (27%)	4,5	85	3,93 ***	4,02 ***
35-64 (55%)	1,9	55	0,84	0,84
65+ (18%)	1,8	59	ref.	ref.
Bezuinigen op ouders met (jonge) kinderen				
huishouden met kinderen <15 (27%)	2,0	78	ref.	ref.
geen kinderen <15 (73%)	3,3	87	1,77 **	2,24 **
Bezuinigen op ontwikkelingssamenwerking				
lager opgeleid (29%)	3,2	79	3,19 ***	3,74 ***
middelbaar opgeleid (40%)	3,0	78	2,15 **	2,21 **
hoger opgeleid (31%)	2,2	62	ref.	ref.

^a Dit is het gemiddelde van allen, dus inclusief mensen die op dit beleidsterrein geen bezuiniging willen.

^b Geanalyseerd is de kans dat de ondervraagde enige bezuiniging wil. Een relatieve kansenverhouding kleiner dan 1 duidt op een (voorspelde) geringere kans in vergelijking met de referentiecategorie, een waarde groter dan 1 op een (onverwachte) grotere kans. Significantie * $p < 0,05$; ** $p < 0,01$ en *** $p < 0,001$ eenzijdig; ! = in strijd met de verwachting. Gecorrigeerd is voor effecten van alle in de tabel vermelde kenmerken.

Bron: *Continu Onderzoek Burgerperspectieven 2010/2*.

9 Slotsom

Voorkeuren van burgers voor overheidsuitgaven en belastingen kunnen door diverse oorzaken incompleet worden weerspiegeld in het door volksvertegenwoordigers geautoriseerde beleid. Van zo'n kloof blijkt inderdaad sprake te zijn, wanneer kiezersvoorkeuren voor bezuinigingen (uit opinieonderzoek in het voorjaar van 2010) worden geconfronteerd met de afspraken die zijn neergelegd in het half oktober 2010 bezegelde regeerakkoord van het kabinet-Rutte (zie tabel 2). De hypothese dat eigenbelang de voorkeur van respondenten voor invulling van het pakket noodzakelijk geachte bezuinigingsmaatregelen kleurt, vindt bevestiging in de uitslagen van het gebruikte opinieonderzoek (tabel 3).

C.A. de Kam en P. Dekker

* Honorair hoogleraar Economie van de Publieke Sector, Rijksuniversiteit Groningen.

** Medewerker Sociaal en Cultureel Planbureau en hoogleraar Civil Society, Universiteit van Tilburg.

Literatuur

Allers, Maarten, Jakob de Haan, en Flip de Kam (1999), Using Survey Data to Test for Ricardian Equivalence, *Public Finance Review* 26: 565-582.

Althaus, Scott L. (1998), Information Effects in Collective Preferences, *American Political Science Review* 92: 545-558.

Bartels, Larry M. (2009), Public Opinion and the Politics of Tax Policy: From Bush to Obama. paper for conference on 'Tax Policy in the Obama administration'; zie: www.bartels@princeton.edu.

Boorsma, P.B. (1980), *Naar de versoberingsstaat. Rooien en snoeien in de verzorgingsstaat*. Rede. Enschede: Technische Hogeschool Twente.

Borcherding, T.E., en R.T. Deacon (1972), The demand for the services of non-federal governments, *American Economic Review* 62: 280-296.

Bruins, Gerben, en Judith van Male (2010), *COB focusgroepen. Thema bezuinigingen: Groningen en Amsterdam*. Amsterdam: Ferro.

Centraal Planbureau (2010), *Keuzes in kaart 2011-2015. Effecten van negen verkiezingsprogramma's op economie en milieu*. Den Haag: CPB.

Cullis, John, en Alan Lewis (1985), Some Hypotheses and Evidence on Tax Knowledge and Preferences, *Journal of Economic Psychology* 6: 271-287.

Doel, J. van den (1978), *Demokratie en welvaartstheorie*. Alphen aan den Rijn: Samsom Uitgeverij.

Eind, G.J. van 't, en C.A. de Kam (1982), Heroverweging van bezuinigingen op publieke uitgaven, *Economisch Statistische Berichten* 67: 296-301.

Feld, Lars P., en John G. Matsusaka (2003), Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons, *Journal of Public Economics* 87: 2703-2724.

Fishkin, James S. (1997), *The Voice of the People: Public Opinion and Democracy*. New Haven, CT: Yale University Press.

- Gemmell, Norman, Oliver Morrissey en Abuzer Pinar (2003), Tax perceptions and the demand for public expenditure: evidence from UK micro-data, *European Journal of Political Economy* 19: 793-816.
- Gilens, Martin (2001), Political Ignorance and Collective Policy Preferences, *American Political Science Review* 95: 379-396.
- Groot, H. de, en C.A. de Kam (2010), Collectieve uitgaven: wegen en herwegen, in C.A. de Kam, J.H.M. Donders en A.P. Ros (redactie), *Miljardendans in Den Haag. Over bezuinigingen en belastingen*. Den Haag: Sdu Uitgevers, 63-74.
- Kam, C.A. de (2010), Waar we heen gaan, Wilders zal wel zien, *Tijdschrift voor Openbare Financiën* 42(4), 219-233.
- Kemp, Simon, en Christopher D.B. Burt (2001), Estimation of the value and cost of government and market supplied goods, *Public Choice* 107, 235-252.
- McCaffery, Edward J., en Joel Slemrod (2006), *Behavioral Public Finance*. New York: Russell Sage Foundation.
- McGhee, Eric (2010), How Much Does the Public Know about the State Budget, and Does It Matter?, *The California Journal of Politics & Policy* 2(3), 1-20.
- Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Ordeshook, P.C. (1976), The spatial theory of elections: A review and a critique, in: Ian Budge, Ivor Crewe and Dennis Farlie (eds.), *Party identification and beyond*. London-New York: John Wiley and Sons, 285-314.
- Rasinski, Kenneth A. (1989), The Effect of Question Wording on Public Support for Government Spending, *Public Opinion Quarterly* 53: 388-394.
- Ridder, Josje den, en Paul Dekker (2010), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven, Kwartaalbericht 2010/2*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Sanders, Arthur (1988), Rationality, self-interest, and public attitudes on public spending, *Social Science Quarterly* 69: 311-324.
- Sears, David O., en Jack Citrin (1982), *Tax Revolt. Something for Nothing in California*. Cambridge Mass.: Harvard University Press.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2010), *Risico's en zekerheden. Dertiende rapport Studiegroep Begrotingsruimte*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Tompkinson, Paul, en Judy Bethwaite (1991), The effect of information on fiscal preferences, *Journal of Economic Psychology* 12: 287-298.
- Tweede Kamer (2010–2011a), *Kabinetsformatie 2010. Brief van de informateur*, 32 417, nr. 15.
- Tweede Kamer (2010–2011b), *Nota over de toestand van 's Rijks financiën. Bijlagen bij de Miljoenennota 2011*, 32 500, nr. 2.
- Tweede Kamer (2010–2011c), *Brede heroverwegingen. Brief van de minister president, minister van Algemene Zaken*, 32 359, nr. 1.
- Welch, Susan (1985), The "More for Less" Paradox: Public Attitudes on Taxing and Spending, *Public Opinion Quarterly* 49: 310-316.

Bijlage: Bezuinigingsvoorkeuren van burgers en beleidsmakers (in procenten van de totale in aanmerking genomen ombuigingen)

	burgers	beleidsmakers ^a		posten ^b
Werkloosheidswet, bijstand e.d.	14	9	(1,04)	F3, F6
Woonsubsidies	13	2	(0,23)	A17
Gezondheidszorg	11	40	(4,36)	F2, F16, H1-8, I1-11
Defensie	11	5	(0,50)	A16
Ouders met kinderen	10	4	(0,46)	F4-5,F13,F17
AOW	9	1	(0,09)	F11,F15
Ontwikkelingssamenwerking	9	8	(0,86)	D1-3
Dijken, wegen en openbaar vervoer	7	9	(0,99)	A19-26, B10
Onderwijs	7	12	(1,33)	G1-13
Milieu	5	7	(0,76)	A18, B1, B3-4
Politie en justitie	5	3	(0,36)	A2-6, A8, A11,A14,A15
	----	----	-----	
Totaal	100 (30,1 mld.)	100	(11,0 mld.)	
Andere ombuigingen	nvt		(7,3 mld.) ^c	
Lastenverzwaring	(4,9 mld.)		(1,3 mld.) ^d	

a Bedragen in mld. euro, beoogde omvang in het jaar 2015.

b Nummers van posten verwijzen naar de specificaties van de ombuigingen (rubrieken A tot en met I) in bijlage II van het regeerakkoord.

c Hoofdzakelijk bestaande uit:

- taakstelling kleinere overheid (A1) 1,52 mld.
- afdracht gemeentefonds en provinciefonds (A27) 1,34 mld.
- omroep- en cultuursubsidies (A31, B5) 0,40 mld.
- beoogde afdrachtvermindering aan EU (D4) 1,00 mld.

d Bedrag conform bijlage II van regeerakkoord. In feite bedraagt de lastenverzwaring 3,6 mld. euro meer (dus 4,9 mld. euro), omdat politieke partijen de gezondheidszorg voor dit bedrag financieren uit hogere collectieve premies, in plaats van via eigen betalingen van zorggebruikers; deze eigen betalingen worden – anders dan de bedoelde premies – niet als collectieve last aangemerkt (zie: De Kam, 2010).

Decentrale en supranationale belastinggebieden: Van middelentoedeling naar middelendeling

N.S. Groenendijk*

Samenvatting

In Nederland is bij herhaling gepleit voor uitbreiding van het belastinggebied van provincies en gemeenten. Ook de Europese Unie wil, bij monde van de Europese Commissie, een eigen belastinggebied. In dit artikel wordt stilgestaan bij de omvang van de Nederlandse subnationale belastinggebieden in vergelijking tot andere Europese landen en bij de ontwikkeling van het belastinggebied van de EU. Vervolgens wordt ingegaan op de mogelijke argumenten pro en contra uitbreiding van lokale belastinggebieden en op de vraag wat die argumenten betekenen voor de financiële verhouding tussen EU-lidstaten en de EU. Als alternatief voor het zoeken naar nieuwe lokale of EU-belastingen ter uitbreiding van de belastinggebieden wordt gepleit voor middelendeling (*tax sharing*) door supranationale, centrale en subnationale overheden in Europa.

Trefwoorden: gemeenten, provincies, EU, belastinggebieden, tax sharing

1 Inleiding

De financiële verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden in Nederland heeft zich altijd in de warme en kritische belangstelling van Peter Boorsma mogen verheugen. Zo ontleedt hij in een uitgebreid preadvies voor de VNG vakkundig enkele *conventional wisdoms* omtrent die financiële verhouding (Boorsma, 2006). In lijn met eerdere en latere publikaties (Boorsma, 1986; Boorsma, De Kam en van Leeuwen, 2004; Boorsma, 2010) is één van zijn aanbevelingen een forse uitbreiding van het lokale belastinggebied, mede onder verwijzing naar internationale trends. Onderzoek van de OECD en van de Europese Commissie laat immers niet alleen zien dat lokale belastinggebieden in andere landen veelal aanzienlijk omvangrijker zijn dan in Nederland, maar ook dat er een duidelijke ontwikkeling is in de richting van meer financiële autonomie voor subnationale overheden (Blöchliger en King, 2006; Blöchliger en Rabesona, 2009; Europese Commissie, 2010a). Ook in de recente rapporten van de Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor belastingwetenschap (2009), de Studiecommissie belastingstelsel (2010) en de heroverwegingscommissie-Kalden (2010) spreekt men zich uit voor een uitbreiding van het lokale belastinggebied.

De Nederlandse financiële verhouding lijkt echter te zijn gegoten in beton. Ondanks een indrukwekkende hoeveelheid rapporten waarin keer op keer wordt gepleit voor meer financiële autonomie voor provincies en gemeenten, is er – behoudens uitbreiding van het provinciaal belastinggebied in 1996 – niet veel veranderd, als gevolg van een halsstarrige rijksoverheid.

Iets soortgelijks doet zich voor in de financiële verhouding tussen EU-lidstaten en de EU. Ook van een EU-belastinggebied is nauwelijks sprake. Enkele – qua omvang uiterst geringe – inkomsten die door lidstaten worden geheven (importheffingen, heffingen in het kader van het landbouwbeleid) zijn ooit aangewezen als “eigen middelen” van de EU, later aangevuld met een – inmiddels weer grotendeels afgebouwde – afdracht van BTW-opbrengsten. Het leeuwendeel van de inkomsten van de EU bestaat uit een contributiebedrag gebaseerd op het nationaal inkomen van lidstaten (het BNI-middel). Ook binnen de EU is er sprake van een patstelling. Veel lidstaten maken zich sterk voor een vermindering van hun bijdrage, hebben vooral oog voor hun netto-positie (afdrachten aan versus retourinkomsten uit Brussel) en streven naar een *juste retour*. Tevergeefs bepleiten de Europese Commissie, (grote delen van) het Europees Parlement en wetenschappers al enkele decennia de invoering van een echt EU-belastinggebied. Ook hier is er nauwelijks uitzicht op een daadwerkelijke herziening van de financiële verhouding, eveneens als gevolg van de halsstarrigheid van centrale overheden.

Beide ontwikkelingen kunnen niet los worden gezien van het proces van Europese integratie als gevolg waarvan centrale overheden zeggenschap over beleidsterreinen zijn kwijtgeraakt aan de Europese Unie én aan decentrale overheden. In Europa is een stelsel ontstaan van *multi-level governance* (Hooghe en Marks, 2001) waarin beleidstaken en –bevoegdheden zijn verspreid over diverse overheidslagen en beleid steeds meer in coproductie van verschillende overheden (en private actoren) wordt gevoerd. De centrale overheid is daarbij niet langer de almachtige spin in het web; in het kader van het regionaal beleid en ter uitvoering van de Lissabon Agenda werken de Europese Unie en subnationale overheden direct samen en laten de centrale overheid veelal links liggen (*bypassing the nation state*). Enkele lidstaten (Spanje, Frankrijk, maar ook enkele Oost-Europese lidstaten die in 2004 tot de EU toetraden) hebben expliciet hun bestuurlijke inrichting aangepast door regio's te creëren met een hoge mate van autonomie. Of daarmee Europa een *Europe of the regions* is geworden zoals sommigen verwachtten (of hoopten ...) in de jaren negentig van de vorige eeuw, valt te betwijfelen, maar het bestuurlijk landschap in Europa heeft de afgelopen 25 jaar onmiskenbaar een grote verandering doorgemaakt. De ontwikkeling van de financiële verhouding in Nederland, zowel naar beneden als naar boven, heeft daarmee geen gelijke tred gehouden.

In dit artikel wordt allereerst stilgestaan bij de omvang van subnationale belastinggebieden in Europa en bij het belastinggebied van de EU. Vervolgens wordt ingegaan op (de tekortkomingen van) de theorie van *fiscal federalism*, als voornaamste leverancier van argumenten pro en contra uitbreiding van lokale belastinggebieden. Daarbij wordt ook gezien wat die argumenten betekenen voor de financiële verhouding tussen lidstaten en de EU. Het artikel wordt besloten met een analyse van een optie die ten onrechte niet altijd voldoende is verkend, namelijk middelendeling (*tax sharing*) door supranationale, centrale en subnationale overheden in Europa.

2 Financiële autonomie van niet-centrale overheden in Europa

Onderstaande tabel geeft inzicht in het aandeel van *subnationale overheden* in het totaal van belasting- en premie-inkomsten. Omdat vier lidstaten (België, Duitsland, Oostenrijk en Spanje) een federale structuur kennen, is er een uitsplitsing gemaakt naar het

aandeel van federale regio's (gewesten, *Länder*, *comunidades autónomas*) en het aandeel van regio's en lokale overheden in eenheidsstaten.

Tabel 1. Aandeel van voornaamste overheidslagen in de totale belastinginkomsten en sociale premies voor Nederland en voor de EU-27 (2008), inclusief inkomsten uit tax sharing

Overheidslaag	Nederland, 2008	EU-27, 2008 (gewogen gemiddelde)	Nederland, verschil 2000-2008	EU-25/27, verschil 2000-2008
Centrale overheid	58,3%	50.7%	+2.4%-punt	-2.3%-punt
Sociale zekerheidsfondsen	37.1%	36.2%	-1.6%-punt	+0.9%-punt
Regionaal (in federatief verband) ^a	n.v.t.	1.9%	n.v.t.	+1.2%-punt
Regionaal (eenheidsstaten) en lokaal	3.3%	10.4%	-0.1%-punt	+0.8%-punt

- a Voor de vier federale staten ligt het (gewogen) gemiddelde van het aandeel van de federale regio's in de totale belasting- en premie-inkomsten in 2008 op 21.7% (dat is 2.5%-punt stijging ten opzichte van 2000).

Bron: European Commission (2010a).

Uit de tabel blijkt duidelijk dat Nederland uit de pas loopt. Met een aandeel van 3.3% bevindt ons land zich in het gezelschap van Malta, Griekenland, Cyprus, Ierland, Bulgarije, Roemenië en Luxemburg, waar subnationale overheden in andere eenheidsstaten aanmerkelijk grotere aandelen in de belasting- en premie-inkomsten kennen: Zweden (34.7%), Denemarken (24.8%), Finland (22.0%), Italië (15.3%), alle in 2004 toegetrede Oost-Europese lidstaten (gemiddeld ca. 12.5%) en Frankrijk (11.6%). Bovendien zien we dat de ontwikkeling (2008 vergeleken met 2000) in Nederland precies tegengesteld is aan de doorsnee ontwikkeling in de EU: een groter (in plaats van kleiner) aandeel voor de centrale overheid, een kleiner (in plaats van groter) aandeel voor de sociale zekerheidsfondsen en een kleiner (in plaats van groter) aandeel voor subnationale overheden.

Alleen kijken naar het aandeel van subnationale overheden in de belasting- en premie-opbrengsten zegt echter niet alles. Belangrijk is ook of subnationale overheden daadwerkelijk zeggenschap hebben over de tarieven en grondslag van hun heffingen. Tabel 2 biedt inzicht in de zogenaamde belastingmacht van enkele Europese landen. Met enige goede wil kan Nederland dan als middenmoter worden aangemerkt (cf. een eerdere analyse van Merk, 2004), waarbij echter moet worden opgemerkt dat in de tabel alleen niet-federale staten zijn opgenomen.

Tabel 2. *Belastingmacht van subnationale overheden in enkele Europese (niet-federale) landen (2005), exclusief inkomsten uit tax sharing*

	Belastingen subnationale overheden als % bbp (a)	Vrijheid om tarief en/of grondslag te bepalen, in % totale sub-nationale belastingen (b)	Belastingmacht (a) * (b)
Zweden	15.9%	100%	15.9
Denemarken	17.1%	91%	15.6
Finland	9.1%	92%	8.4
Noorwegen	5.8%	98%	5.7
Italië	6.8%	64%	4.4
Frankrijk	5.1%	76%	3.9
Hongarije	2.3%	87%	2.0
Luxemburg	1.7%	99%	1.7
Verenigd Koninkrijk	1.7%	100%	1.7
Nederland	1.5%	100%	1.5
Polen	6.5%	22%	1.4
Portugal	2.1%	48%	1.0
Tsjechië	5.7%	7%	0.4
Griekenland	0.3%	54%	0.2
Ierland	0.7%	0%	0.0

Berekeningen op basis van Blöchliger en Rabesona (2009).

Wat betreft de *financiële autonomie van de EU* kunnen we kort zijn. De vraag is allereerst of de traditionele eigen middelen (importheffingen, landbouwheffingen) daadwerkelijk als een eigen belastinggebied kunnen worden aangemerkt. Heffing vindt immers plaats door lidstaten die de ontvangsten afdragen aan de EU (en daarvoor ook een vergoeding ontvangen). Daar staat tegenover dat de EU wel zeggenschap heeft – als onderdeel van het externe handelsbeleid en het landbouwbeleid – over de belastingbasis en tarieven. Het gaat bij deze middelen in totaal overigens slechts om 0.8% van de totale belasting- en premie-inkomsten in de EU (0.3% van het EU-bbp). De traditionele middelen worden daarom opgetopt via een afdracht van de BTW-opbrengsten en via het BNI-middel, tot in totaal bijna 1% EU-bbp.

3 Uitbreiding van belastinggebieden: argumenten pro en contra

Argumenten vóór uitbreiding van decentrale belastinggebieden worden gewoonlijk ontleend aan de theorie van *fiscal federalism*, zoals ontwikkeld door Musgrave, Tiebout en Oates, en daarbinnen vooral aan het allocatie-aspect. Daarbij wordt weleens vergeten dat de theorie ook argumenten biedt voor centralisatie van financiële bevoegdheden. Daarbij kan het gaan om allocatieve overwegingen (zoals externaliteiten, schaalvoordelen, mobiliteitsgebreken) die haaks staan op het algemene principe van decentralisatie. Maar ook de andere begrotingsfuncties van Musgrave (verdeling, stabilisatie) zijn van belang in de afweging of en hoeveel decentralisatie er plaatsvindt en

hoe vervolgens de financiële verhouding tussen hogere en lagere overheden er uitziet (zie uitbreider Groenendijk, 1998b en 2003). Andere argumenten die (in de zgn. *second generation theory of fiscal federalism*) een rol spelen zijn bestuurlijke overwegingen zoals de hoogte van de transactiekosten van de financiële verhouding, transparantie en democratische legitimiteit.

Beleidsparadigmata

De theorie van *fiscal federalism* kent echter een belangrijke tekortkoming: ze geeft geen uitsluitsel over hoe allerlei verschillende argumenten pro en contra decentralisatie moeten worden gewogen. In de woorden van Boorsma (2006, p. 15): [...] het hangt er maar van af! [...]. Niettemin worden er vanuit de theorie met grote stelligheid richtlijnen afgeleid die vervolgens verheven worden tot beleidsparadigma. Boorsma (2006) noemt een aantal van deze *conventional wisdoms*:

- a) de Haagse voorkeursvolgorde;
- b) inkomenspolitiek is een zaak voor de centrale overheid en niet voor gemeenten;
- c) Goedharts derde aspiratieniveau (d.w.z., streven naar een situatie waarbij lokale overheden, indien zij een gelijk belastingpeil hanteren, een gelijk voorzieningencapaciteit kunnen realiseren);
- d) belastingverschillen mogen niet te groot zijn want leiden tot voting-with-the-feet.

Daaraan zou toegevoegd kunnen worden de *conventional wisdom* dat e) subnationale belastingen conjunctuurongevoelig moeten zijn, omdat subnationale overheden geen rol van betekenis spelen in de stabilisatiefunctie van de overheid, die immers (via het gebruik van automatische stabilisatoren en/of discretionaire maatregelen) is voorbehouden aan de centrale overheid. Die redenering heeft niet alleen een tautologisch trekje (beperking tot niet-conjunctuurgevoelige belastingen levert als vanzelf een klein belastinggebied voor subnationale overheden op, waardoor inderdaad hun stabilisatirol beperkt zal zijn), maar gaat bovendien voorbij aan de mogelijkheid van coördinatie tussen centrale en subnationale overheden op het terrein van stabilisatie, zoals bijvoorbeeld in Duitsland en Finland. Dat betekent dat er een afweging plaats moet vinden van de voordelen (zoals risico-deling van mee- en tegenvallers door meerdere overheidslagen, grotere reikwijdte van eventuele stabiliserende maatregelen, voorkomen van weglekeffecten) tegen de nadelen (zoals de transactiekosten van de coördinatie). Het kan zijn dat die afweging leidt tot een keuze voor volledige centralisatie van de stabilisatiefunctie, maar dat hoeft niet.

Het aardige is dat als we, zoals in dit artikel, zowel kijken naar subnationale belastinggebieden als naar het supranationale belastinggebied, een aantal van de in Nederland gehanteerde paradigmata een aardige boemerangwerking kunnen krijgen¹:
Ad a) verdient het dan niet de voorkeur communautair beleid (landbouwbeleid, externe handel, monetair beleid) gewoon volledig te bekostigen uit EU-prijzen en -belastingen, in plaats van door opwaartse middelenverdeling?
Ad b) is inkomenspolitiek dan nog wel een nationale kwestie? Is er geen grotere rol weggelegd voor het hogere niveau (i.c. de EU)?

Ad c) is het geen tijd voor – een meer expliciete en omvangrijke – horizontale verevening tussen lidstaten en/of Europese regio's? En kiezen we daarvoor Goedharts 2^e, 3^e of 4^e aspiratieniveau?

Ad d) is het nog langer verantwoord grote verschillen te hebben tussen de 27 lidstaten als het gaat om de inkomsten- of vennootschapsbelasting? Europeanen zijn zoals bekend niet erg mobiel (behalve voor studie of de liefde ...), maar Europese bedrijven zijn dat wel.

Ad e) hoe groot moet de rol van een individuele lidstaat zijn als het gaat om het stabilisatiebeleid? Kunnen individuele lidstaten hun economie überhaupt nog wel zelfstandig stabiliseren?

Politieke economie

Een tweede en met de voorgaande verwante tekortkoming van de theorie van *fiscal federalism* is dat wordt uitgegaan uit van de assumptie van een *benevolent ruler* die vanuit Musgrave's drie-eenheid, aangevuld met bestuurlijke criteria, de juiste keuzes neemt, maar zo zit de werkelijkheid natuurlijk niet in elkaar. Er moet een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds (normatieve) welvaartstheoretische en bestuurlijke overwegingen en anderzijds de feitelijk door actoren gehanteerde en positiegebonden overwegingen, al dan niet via het omarmen van de bovengenoemde *conventional wisdoms* (zie in dezelfde zin Boorsma, 1986; 2006, p. 13).

Dat betekent dat we het bovenstaande aan moeten vullen met gedragsveronderstellingen ten aanzien van politici. Zonder uitgebreid in te gaan op de politieke economie van de overheidsinkomsten (zie hiervoor Groenendijk, 1998a), kan gewezen worden op drie aspecten:

- belastingen vertegenwoordigen potentiële electorale winst (omdat daarmee uitgaven kunnen worden bekostigd, maar ook via de weg van de belastinguitgaven);
- belastingen vertegenwoordigen macht in de bestuurlijke arena ("wie betaalt, bepaalt");
- belastingheffing brengt electorale kosten met zich mee, die echter via het creëren van fiscale illusies beperkt kunnen worden.

In combinatie zullen deze aspecten leiden tot ambivalentie: enerzijds zullen politici graag zelf de vingers aan de belastingknoppen houden, anderzijds is het aantrekkelijk andere politici de kastanjes uit het vuur te laten halen en niet *en plein public* zelf de rol van tollenaar op te eisen. Die ambivalentie verklaart wellicht de opstelling van de VNG, die tot voor kort (Boorsma dateert de ommezwaai op 2004) geen uitgesproken voorstander was van een vergroting van het gemeentelijk belastinggebied.

Padafhankelijkheid en transitiekosten

Een derde – en laatste – tekortkoming van de theorie van *fiscal federalism* is dat de theorie nauwelijks oog heeft voor pad-afhankelijkheden en transitiekosten. Illustratief – ook voor de twee vorige tekortkomingen – is de bijdrage van Musgrave (1969) waarin hij de theorie uiteenzet aan de hand van het voorbeeld waarbij enkele astronauten als opdracht hebben een nieuw ontdekte en door mensen te bewonen planeet (*planet Fiscalia*) te voorzien van de juiste financiële verhoudingen. Een dergelijke situatie doet

zich in werkelijkheid nooit voor. Een wijziging van een financiële verhouding heeft altijd de huidige verhouding als vertrekpunt. Drastische systeemwijzigingen zijn duur.

Uitbreiding van belastinggebieden: twee benaderingswijzen

Zowel in Nederland als op EU-niveau zien we dat de discussie, ook in de wetenschap, over uitbreiding van belastinggebieden, zich snel toespitst op het vinden van enkele Eieren van Columbus: belastingen die voldoen aan uiteenlopende welvaartstheoretische en bestuurlijke criteria. Zo formuleren Boorsma, De Kam en van Leeuwen (2004) voor lokale belastingen de volgende eisen:

- substantiële opbrengst, die van jaar op jaar niet te veel schommelt;
- bij voorkeur een eigen, tamelijk brede heffingsgrondslag;
- eenvoud, praktische uitvoerbaarheid en acceptabele uitvoeringskosten;
- herkenbaarheid voor belastingbetalers;
- aanvaardbare economische gevolgen;
- maatschappelijke aanvaarding (belastingweerstand);
- passend binnen de bestuurlijke verhoudingen;
- bescheiden verdeel-effecten.

Voor mogelijke EU-belastingen zijn door de Europese Commissie (2010b), voortbordurend op een grote hoeveelheid wetenschappelijk onderzoek, vergelijkbare criteria opgesteld:

- voldoende en stabiele opbrengsten;
- relatief eenvoudige en goedkope inning;
- zichtbaarheid, herkenbare link met EU-beleid;
- passend binnen het subsidiariteitsbeginsel;
- geringe verdeel-effecten (zowel op lidstaatniveau als op sectorniveau).

Uiteraard is het lastig nieuwe belastingen te vinden die goed scoren op de meeste van deze criteria. De beste belastingen zijn immers al lang vergeven en in handen van centrale overheden! Een alternatief voor dit zoeken naar uiterst veelzijdige *autonome belastingen* is daarom het omzetten van opwaartse en neerwaartse uitkeringen door centrale overheden in *tax sharing* arrangementen met diezelfde centrale overheden.

4 Van middelentoedeling naar middelendeling

Tax sharing als mogelijkheid ter vergroting van belastinggebieden wordt soms terzijde geschoven op grond van de redenering dat er nauwelijks verschil is met een algemene uitkering en er daardoor geen sprake is van echte belastingheffing (zie bijvoorbeeld Allers en Hoeben, 2010, p. 89-90 in hun bespreking van het rapport *Taakgericht heffen*). Blöchliger en Petzold (2009) laten echter zien dat er een zinvol onderscheid gemaakt kan worden tussen *tax sharing* en *intergovernmental grants*, en tussen *strict tax sharing* en *tax sharing* in combinatie met horizontale verevening. Zij leggen daartoe vier criteria aan:

- risicodeling: draagt de betreffende overheidslaag (mede) het risico van belastingmeegen tegenvallers?
- onvoorwaardelijkheid: kan de betreffende overheidslaag de belastingmiddelen vrijelijk (d.w.z. niet-geoormerkt) besteden?

- duurzaamheid van aandelen: zijn de aandelen van de verschillende overheidslagen in de betreffende belastingopbrengsten van te voren en voor meerdere jaren vastgelegd?
- proportionaliteit: afwezigheid van horizontale herverdeling (*horizontal fiscal equalisation*) tussen overheidslagen.

Tax sharing arrangementen die aan al deze criteria voldoen zijn te kenschetsen als *strict tax sharing*. Arrangementen die alleen voldoen aan de eerste drie criteria zijn *tax sharing met horizontale verevening*. Als aan één van de eerste drie criteria niet wordt voldaan is er sprake van *intergovernmental grants*.

Binnen de EU wordt door alle federale staten (België, Duitsland, Oostenrijk, Spanje) gebruik gemaakt van *tax sharing*, maar ook door eenheidsstaten als Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Italië, Polen, Portugal en Tsjechië. *Tax sharing* vindt veelal plaats in combinatie met horizontale verevening. De volgende EU-lidstaten kennen geen *tax sharing*: Griekenland, Ierland, Luxemburg, Nederland, Verenigd Koninkrijk en Zweden.

Op het eerste gezicht lijkt het vreemd dat Blöchliger en Petzold niet kijken naar de mate van vrijheid voor de verschillende overheidslagen om tarieven en/of grondslag te bepalen. Maar juist bij *tax sharing* is een dergelijke vrijheid niet handig. Verschillende overheidslagen moeten elkaar juist niet in de wielen rijden met eenzijdige besluiten ten aanzien van tarieven en/of de (gemeenschappelijke) belastingbasis. Belastingbasis, tarieven en de aandelen van verschillende overheidslagen worden daartoe in een meerjarig kader vastgelegd.

Vanuit het oogpunt van financiële autonomie maakt het natuurlijk wel uit hoe een en ander plaatsvindt. In veel landen is bij *tax sharing* de besluitvorming over belastingbasis, tarieven en aandelen van verschillende overheidslagen voorbehouden aan de centrale overheid (Denemarken, Finland, Frankrijk, Hongarije, Oostenrijk, Polen, Portugal, Tsjechië). Soms is er sprake van gemeenschappelijke besluitvorming door alle betrokken overheden (België, Duitsland, Italië, Spanje). Het eerste geval zouden we kunnen aanmerken als *centrally split taxation*, het tweede als "echte" *joint taxation*.

Terug naar de discussie over het lokaal belastinggebied in Nederland. Twee van de zes door Boorsma, De Kam en Van Leeuwen (2004) genoemde reële opties voor gemeentelijke belastingen zijn eigenlijk voorstellen tot *tax sharing*.² Zo bepleiten zij (in navolging van een vergelijkbaar advies van de commissie-Haks voor de provincie) de invoering van een gemeentelijke energiebelasting die moet meeliften op de bestaande rijksbelasting. Een andere goede kandidaat is in hun ogen een gemeentelijke inkomstenbelasting, hetzij over het bestaande IB-verzamelinkomen tegen een gemaximeerd proportioneel tarief, hetzij via opcenten op het gezamenlijke bedrag van inkomstenbelasting en premies voor de volksverzekering, eveneens tegen een gemaximeerd proportioneel tarief.

Ook in de meest recente voorstellen van de Europese Commissie vinden we drie opties waarbij enigerlei *tax sharing* wordt voorgesteld: een echt³ aandeel (van 1%-punt) in het BTW-tarief zoals toegepast door lidstaten op de geharmoniseerde BTW-grondslag, een EU-belasting op energie waarop lidstaten via opcenten hun huidige energiebelasting

kunnen plaatsen en een EU-winstbelasting in combinatie met nationale winstbelastingen (waarvoor dan wel eerst de belastingbasis moet worden geharmoniseerd).

5 Tot slot

Bij het zoeken naar mogelijkheden van uitbreiding van lokale belastinggebieden en van het EU-belastinggebied moet rekening worden gehouden met de strategische positie en belangen van centrale overheden. Al zijn zij anno 2010 beleidsinhoudelijk niet meer de spinnen-in-het-web zoals voorheen, zij hebben als het gaat om de *power to tax and spend* nog steeds de touwtjes stevig in handen. *Tax sharing* van bestaande belastingen door subnationale overheden, nationale overheden en de EU biedt wellicht voordelen boven het zoeken naar nieuwe belastingen. Bestaande belastingen voldoen immers relatief goed aan de meeste welvaartstheoretische en bestuurlijke vereisten (cf. het aloude adagium “oude belastingen zijn goede belastingen”). Het laten meedelen van subnationale overheden en/of de EU in bestaande belastingen zoals de inkomstenbelasting, BTW, energielasting of winstbelasting brengt bovendien relatief geringe overgangskosten met zich mee. Het biedt ook nog eens administratieve schaalvoordelen. Het belangrijkste argument is echter dat de centrale overheid, ook bij *joint taxation* (waarbij meerdere overheden gezamenlijk de belastingbasis en tariefdelen vastleggen), een veto-positie behoudt, hetgeen gunstig is voor de politieke haalbaarheid.

Nico Groenendijk

* Jean Monnet hoogleraar European Economic Governance, Universiteit Twente

Literatuur

- Allers, M.A. en C. Hoeben, Decentrale overheden, in: *Jaarboek Overheidsfinanciën 2010*, Den Haag: Wim Dreesstichting, 81-98.
- Blöchliger, H. en D. King (2006), Less than you thought: the fiscal autonomy of sub-central governments, *OECD Economic Studies*, 43(2), 155-187.
- Blöchliger, H. en J. Rabesona (2009), *The fiscal autonomy of sub-central governments: an update*, , OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working paper 2009(9), Parijs: OECD.
- Blöchliger, H. en O. Petzold (2009), *Finding the dividing line between tax sharing and grants: a statistical investigation*, OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working paper 2009(10), Parijs: OECD.
- Boorsma, P.B. (1986), Belastinghervorming in Nederland, *Economisch Statistische berichten*, 71(3540), 80-85.
- Boorsma, P.B., C.A. de Kam en L. van Leeuwen (2004), *Belasten op niveau. Meer fiscale armslag voor gemeenten*, Den Haag: VNG.
- Boorsma, P.B. (2006), De Financiële Verhouding Verkend, in: A.G.A. Jacobs (red.), *De Financiële Verhouding onder de Loep*, Den Haag: VNG, 5-66.
- Boorsma, P.B. (2010), Geef gemeenten meer financiële ruimte, *Christen Democratische Verkenningen*, lente 2010, 1010, 108.

- Commissie Kalden, *Rapport brede heroverwegingen 18. Openbaar bestuur*, Den Haag: april 2010.
- Commissie onderzoek belastingen Lokale overheden van de Vereniging voor belastingwetenschap (2009), *Taakgericht heffen*, Geschriften van de Vereniging voor Belastingwetenschap No. 239, Deventer: Kluwer.
- European Commission (2010a), *Taxation trends in the European Union. Data for the EU member States, Iceland and Norway, 2010 edition*, Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Commission (2010b), *The EU Budget Review*, COM(2010)700 final-provisional, Strasbourg: European Commission.
- Groenendijk, N.S. (1998a), *Overheidsinkomsten. Een onderzoek naar politieke besluitvorming over de inkomsten van de Nederlandse rijksoverheid 1973-1996*, Enschede: Twente University Press.
- Groenendijk, N.S. (1998b), *De financiën van de Europese Unie*, Alphen a/d Rijn: Samsom.
- Groenendijk, N.S. (2003), Multi-level Governance, Network Governance, and Fiscal Federalism Theory, in: A. Salminen (ed.), *Governing networks*, EGPA Yearbook 2001, Amsterdam: IIAS/IOS Press, 349-370.
- Hooghe, L. en G. Marks (2001), *Multi-level Governance and European Integration*, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Merk, O.M. (2004), Internationale vergelijking omvang decentrale belastingen. Nederland in middenpositie, *Bank & Gemeente*, november 2004, 21-23.
- Musgrave, R.A. (1969), Theories of fiscal federalism, *Public Finance*, 24, 521-532.
- Studiecommissie belastingstelsel (2010), *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

New Public Management een succes? “it depends...”

J. Lintsen*

Samenvatting

De afgelopen 25 jaar is de discussie over financieel management bij de overheid sterk gedomineerd door de stroming van het New Public Management. In de praktijk is er van deze stroming niet alleen een positieve werking uitgegaan. Juist omdat publieke instellingen niet onder de tucht van de markt staan, schieten goedbedoelde initiatieven voor verzakelijking soms door. De principaalagenttheorie verklaart dit uit te hoge kosten voor informatieverwerving. Deze kosten zouden de komende jaren, als gevolg van ICT-ontwikkelingen, fors lager moeten worden.

Trefwoorden: financieel management, new public management

1. Inleiding

Toen ik door Nico Mol werd gevraagd of ik bij het academisch afscheid van Peter Boorsma een lezing wilde houden, was ik in eerste instantie blij en vereerd. Ik was blij omdat het respect dat ik voor Peter heb, en de vriendschap die ik sinds mijn student-assistentenschap voor hem voel, blijkbaar nog altijd wederzijds zijn. Ik was vereerd omdat ik als simpele doctorandus hier het woord mag voeren in het gezelschap van twee eminente geleerden. Maar al snel daarna sloeg de twijfel toe. Sinds mijn vertrek uit Twente, bijna vijfentwintig jaar geleden, is mijn academische productie gestaag afgenomen; in kwantiteit en naar ik vrees ook in kwaliteit. Een artikel dat ik in mei 1988 publiceerde in *Bestuur* over “Financiële Informatievoorziening en Begrotingsbeleid” werd door prof. De Kam kort daarna in *ESB* royaal en instemmend geciteerd. Een artikel van mijn hand dat in de winter van 2003 verscheen in *Pluche* werd alleen opgemerkt door een nieuwsbrief met de weekmakende naam “de vrolijke ambto”. Daarna heb ik niet meer gepubliceerd.

De vraag is wat mijn bijdrage aan deze dag zou kunnen zijn en hoe ik in dit gezelschap enigszins overeind kon blijven. Ik ben begonnen met het bestuderen wat er sinds 1983 – het jaar waarin Peter Boorsma zijn studie Financieel Management in Gemeenten voor de VNG publiceerde – over het onderwerp financieel management bij de overheid is gepubliceerd. Ik kreeg daarbij de indruk dat er in die periode niet heel veel fundamentele theoretische inzichten zijn ontwikkeld.

2. New Public Management

Wat opviel was dat er in jaren tussen 1995 en nu een heftig debat is gaan woeden over de al dan niet zegenrijke effecten van het New Public Management. New Public Management staat voor het idee dat methoden en technieken uit de bedrijfskunde worden toegepast op de overheid, vaak gecombineerd met inzichten uit de institutionele economie. Dat leek op wat we in Twente leerden van Peter Boorsma en Nico Mol. Ik kan mij overigens niet herinneren dat we de term New Public Management daarvoor

gebruikten. Bij het lezen van al deze artikelen over New Public Management voelde ik mij als Monsieur Jourdain uit Molières *Le Bourgeois Gentilhomme* die er tot zijn grote verrassing achter komt dat hij zijn hele leven al proza heeft gesproken. Blijkbaar was ik al die tijd al met New Public Management in de weer, zonder het zo te noemen en zonder het te weten.

Toch bleef het iets ongemakkelijks hebben. De gevolgen van het invoeren van bedrijfsmatige methoden en technieken in het publieke domein zijn niet alleen maar positief geweest. In de zorg, in het onderwijs, maar ook bij de rijksoverheid heeft het streven naar meetbare en stuurbare prestaties een enorm brei aan urenschrijverij, verantwoordingsrapportages en controlewerkzaamheden met zich mee meegebracht. Allemaal activiteiten die ten koste gaan van het echte werk, aan het bed, voor de klas en in het beleid. Ze leiden vaak tot schijnbeheersing en tot systematische verdraaiing van de feiten. Er gaat bovendien vaak ook nog een demotiverende werking uit. Het kon toch niet waar zijn dat ik in Twente was opgeleid om apostel van dit geloof te worden.

3. ICT

Een deel van het antwoord op mijn vraag wat mijn bijdrage kan zijn, ligt mijns inziens in een ander opvallende hoofdlijn die ik uit de literatuur na 1990 haal. De toegenomen aandacht voor Informatie- en Communicatie-Technologie en de verwachting dat het digitale tijdperk een nieuwe vorm van bestuur en overheidsmanagement met zich mee brengt.

Ook deze belofte is overigens nog niet helemaal waargemaakt, maar het is wel zo dat de ICT zich krachtig heeft ontwikkeld.

In 1986 was mijn eerste baan bij VROM bij een project dat moest leiden tot een geautomatiseerd systeem voor de begrotingsadministratie. Dat systeem moest door ons zelf worden gebouwd. Het kostte enorm veel geld en het duurde jaren voor het werkte. Ook toen nog leverde het absoluut niet die informatierijkdom op die we hadden bedoeld. Pas in 1994 toen ik als controller bij milieubeheer werkte, deed het systeem wat het moest doen. Dat kwam omdat we toen de technologie hadden om dagelijks alle gegevens van het mainframe op een locale server te zetten, om er vervolgens de bewerkingen op los te laten die we wilden.

Toen ik in 2007 de financiële baas van Verkeer en Waterstaat werd, trof ik daar een volledig geïmplementeerd ERP-systeem aan. Dat hadden we grotendeels van de plank gekocht (daarmee werd het overigens nog niet goedkoop) en het gaf de mogelijkheid om alle onderdelen van Verkeer en Waterstaat, van de dienstkring "mijnstreek" van Rijkswaterstaat tot en met het KNMI op basis van dezelfde standaarden te laten rapporteren. Het maken van de financiële verantwoording was opeens geen klus van weken meer. De cijfers waren met een druk op de knop op concernniveau beschikbaar. Alleen het maken van analyses en het schrijven van teksten bleef natuurlijk mensenwerk.

De ironie wil dat ik nu als financiële baas van het nieuwe Ministerie van Infrastructuur en Milieu degene ben die per 1 januari a.s. de stekker uit het oude systeem van VROM mag

trekken om daar het gezamenlijke ERP-systeem te implementeren. Overigens heeft dat VROM-systeem dan meer dan 20 jaar dienst gedaan.¹

Onze Twentse Bestuurskunde-opleiding is praktisch gericht, maar berust op een goed wetenschappelijk fundament. Eenvoudige oplossingen die op alle problemen passen zijn er niet. Elk vraagstuk moet op zijn merites worden beoordeeld.

Toen ik in 1992 een MBA-opleiding deed aan de universiteit van Rochester was doceerde daar professor "Clifford Smith II". Hij was een Texaan met het bijbehorende accent en de bijbehorende directheid. Tijdens de colleges "corporate strategy" confronteerde hij ons met casussen. Daarbij was het bijvoorbeeld de vraag of een activiteit met vreemd of eigen vermogen moest worden gefinancierd, of een concreet fusieplan aantrekkelijk was of niet, of een bedrijf naar de beurs moest worden gebracht of niet. Als hij je dan ter bevordering van de "class participation" de vraag stelde wat het bedrijf in kwestie zou moeten doen, was het wijs daarop te antwoorden "it depends". Cliff werd dan helemaal enthousiast, begon wild te gebaren en herhaalde meermaals op luider toon "yes, it depends". Dit lijkt flauw, maar het bevatte een diepe wijsheid. Elk geval is anders. Je zult je eerst en detail in de casus moeten verdiepen voordat je een antwoord kunt geven op de vraag of iets een verstandige strategie is of niet. Dit is dezelfde achterdocht tegen makkelijke oplossingen die ik in mijn opleiding Bestuurskunde heb meegekregen, maar eerlijk is eerlijk, op zijn Amerikaans kernachtiger uitgedrukt. Je moet Texaan zijn om zelfs het streven naar nuance, ongenueanceerd te kunnen uit drukken.

4. Principaalagenttheorie

Wat er mis is gegaan bij de wereldwijde invoering van New Public Management, van bedrijfsmatige technieken bij de overheid is dat de gekozen oplossing er meestal niet toe deed. Iedere nieuwe techniek werd zonder veel diepgaande analyse over de volle breedte ingevoerd. Het was immers in het Verenigd Koninkrijk, of in Denemarken of in Nieuw Zeeland ook zo'n geweldig succes geweest. Bedrijven deden het al jaren zo en in wezen was de overheid toch niet anders. Die successen in andere landen waren vaak meer een kwestie van goede PR dan van goede resultaten. En de omstandigheden zijn overal anders. En alhoewel er delen van de overheid zijn die veel lijken op sommige bedrijven; er zijn ook cruciale verschillen, die als je ze negeert de werking van een managementtechniek vakkundig om zeep helpen. Cliff Smith had gelijk, het hangt er van vanaf; "it depends".

Die nuance is de essentie van de principaalagenttheorie. Die beschrijft elke productieverhouding als een contractrelatie tussen een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Het contract specificiert wat er wordt geleverd in termen van op te leveren producten of uit te voeren activiteiten of externe omstandigheden, of combinaties hiervan. De opdrachtnemer krijgt betaald voor zijn resultaten of voor zijn inspanningen en de betaling hangt soms wel en soms niet af van de externe omstandigheden. Het makkelijkst zijn de voorbeelden uit de agrarische wereld. Het contract kan puur luiden in termen van een prijs per ton graan. Maar er kan in dat contract ook rekening gehouden

¹ Ook als er door het kabinet niet tot een fusie tussen VROM en V&W was besloten, had VROM per 1 januari a.s. gebruik gemaakt van het financiële systeem van V&W. Daartoe was door de beide departementsleidingen al in het voorjaar van 2010 besloten.

worden met de externe omstandigheden. Dat betekent dan bijvoorbeeld dat een ton graan meer opbrengt als de weersomstandigheden slecht zijn. En er kan betaald worden voor de inspanning (een uurtarief) los van de hoeveelheid product die wordt opgeleverd. In de verschillende soorten contracten wordt het risico tussen opdrachtgever en opdrachtnemer anders verdeeld. De vraag van de principaalagenttheorie is wat in welke situatie het contract is dat de hoogste maatschappelijke welvaart oplevert. En dat is niet altijd het contract dat het scherpst afrekenet op de geleverde productie.

Welk contract in welke situatie het meeste opbrengt is namelijk afhankelijk van de risicovoorkeuren van opdrachtgever en opdrachtnemer én van de meetbaarheid van het product, de activiteiten en de externe omstandigheden. Niet alle producten zijn even makkelijk meetbaar. Denk maar aan een boswachter. Die draagt bij aan de kwaliteit en de veiligheid van het bos waar hij werkt. Maar hoeveel eenheden veiligheid en kwaliteit hij op een dag produceert kan niemand zeggen. Die boswachter heeft ook nog eens als nadeel (of is het zijn voordeel) dat zijn inspanningen door zijn opdrachtgever heel moeilijk te volgen zijn. Als hij wil kan hij 's ochtends meteen onder een boom gaat zitten met een boek.

De instelling van agentschappen bij de Nederlandse overheid heeft veel positieve effecten gehad. De evaluatiecommissie die het functioneren van het agentschap RWS onderzocht noemt er een aantal. Het inzicht in de activiteiten van zo'n dienst verbetert, er komt meer nadruk op doelmatigheid en er is veel meer focus op dienstverlening. De discussies die over de vorming van agentschappen bij de Nederlandse overheid zijn gevoerd, erkennen echter de complexe en genuanceerde contractvormingsdiscussie niet. Er wordt vanuit gegaan dat het hele agentschap in prijs maal hoeveelheid termen kan worden uitgedrukt.

Bij het agentschap Rijkswaterstaat worden de kosten voor een meter weg bepaald door de omstandigheden waaronder die wordt aangelegd, de inpassing in de omgeving, de kwaliteit en de duurzaamheid van de gebruikte materialen en natuurlijk de marktomstandigheden. Het is razend lastig om daar op het niveau van de gehele dienst een standaard kostprijscalculatie voor te maken. En dan hebben we het nog niet over veel moeilijker meetbare producten, zoals de waterinspecteur die met zijn bootje door De Biesbosch vaart om de veiligheid en het milieu daar te bewaken. Die inspecteur lijkt precies op de boswachter van daarnet.

In theorie is alles meetbaar en contracteerbaar, maar daar staan wel kosten tegenover. De institutionele economie noemt de kosten van informatieverwerving en de contractkosten.

Die zien we terug in de grote hoeveelheden informatie die in het publieke domein tussen opdrachtgever en opdrachtnemer heen en weer gaan en de spreekwoordelijke regel- en verantwoordingsdruk. Kosten die de institutionele economie niet beschrijft, zijn de kosten die het gevolg zijn van demotivatie, moedeloosheid en cynisme waarmee een verkeerd ingeregeld systeem gepaard gaat. Hier raakt de vraag of New Public Management wel of niet succesvol is geweest aan de onmiskenbare opkomst van de Informatie en Communicatietechnologie.

Alles is meetbaar en contracteerbaar als tenminste de kosten van informatieverwerking laag genoeg zijn. En blijkbaar waren die kosten de afgelopen jaren nog veel te hoog.

De uitwassen die we zien in de publieke sector komen naar mijn mening voort uit de hoge kosten van informatieverwerving en contractvorming. Juist omdat er daar geen sprake is van de tucht van de markt, worden technieken die op zich zouden kunnen helpen zo onbezonnen ingevoerd dat het middel erger is dan de kwaal. Wat je zou winnen aan meetbaarheid en afrekenbaarheid, verlies je meer dan evenredig aan papierwerk, tussenlagen van managers en demotivatie. We hebben ons laten wijsmaken dat het in het bedrijfsleven al jaren zo ging, maar dat is niet zo. Een bedrijf dat meer uitgeeft aan administratie en controle dan het oplevert zou allang failliet zijn gegaan. De boswachter bij een particulier bedrijf hoeft geen uren bij te houden en een dagelijks rapport van bevindingen te schrijven. Laat staan dat iemand anders dat dan ook nog eens controleert en analyseert. Het belangrijkste stuurinstrument bij zo'n functie is toch het personeelsbeleid. Komt er iemand binnen met hart voor de zaak, met passie en weet je dat over de jaren als organisatie vast te houden en te versterken, dan komt het met zijn inspanningen wel goed.

5. VBTB

De invoering van aan New Public Management gerelateerde vernieuwingen is op rijksniveau geïnitieerd door het Ministerie van Financiën. Bij de implementatie zijn ook de Algemene Rekenkamer, de Auditdiensten en de FEZ-afdelingen enthousiast betrokken geweest. Na het succes van de operatie comptabel bestel in de jaren tachtig en negentig, was het logisch dat er een nieuwe serie acties werd ingezet. In die nieuwe serie acties ging het er om de overheid waarvan het financieel beheer nu rechtmatig en ordelijk was, ook doelmatiger en doeltreffender te laten functioneren. Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) was de belangrijkste vlag waaronder dit programma voer, maar ook de instelling van agentschappen en zelfs de integrale invoering van een baten-lastenstelsel voor de Rijksoverheid maakten hiervan onderdeel uit. Onder het Kabinet-Balkenende IV is er ook een op het Verenigd Koninkrijk geïnspireerd systeem van outputsturing ingevoerd, onder de naam "delivery".

Deze operaties hebben nog niet opgeleverd wat er mee werd beoogd werd. VBTB en Delivery probeerden de complexe werkelijkheid van het overheidshandelen te vangen in een beperkt aantal op te leveren producten.

VBTB probeerde dit gefaseerd te doen. Een overheidsorganisatie kreeg veel ruimte om te bedenken hoe de doelen en de middelen, waarvoor zij verantwoordelijk was, op elkaar konden worden aangesloten. Op basis daarvan kon via de rijksbegroting een "afpraak" met de politieke opdrachtgever in de Tweede kamer worden gemaakt. Dat duurde vaak lang, ging gepaard met veel interne nota's en leidde in de meeste gevallen niet tot een vorm van contractering waar Kamerleden enthousiast van werden.

Met de invoering van het Deliverysysteem werd het in zoverre beter dat er gekozen werd voor "maar" 74 doelen en 10 projecten. Hierover zou het Kabinet-Balkenende IV zich verantwoorden met een systeem van rode, oranje en groene lampjes. De formuleringen waren helaas vlak na het formatieproces met grote spoed in elkaar gezet. Het gevolg was dat er 75 doelen werden geformuleerd die erg uiteen liepen, zoals "vrede in het Middenoosten" en "60.000 fietsendiefstallen per jaar minder". Het vervelende is dat zowel het ene als het andere doel zich niet of nauwelijks door het betrokken ministerie (Buitenlandse Zaken, respectievelijk Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) laat sturen. Soms was een doel meer in termen van activiteiten beschreven.

Tekenend is ook de kunstmatige nadruk die men de afgelopen jaren heeft willen leggen op de verantwoording. Begrijp me niet verkeerd, de overheid moet zich verantwoorden, juist ook financieel, het gaat immers om belastinggeld. Een financiële verantwoording die een getrouw beeld geeft van de werkelijkheid en waarvan vastgesteld kan worden dat alle gelden rechtmatig zijn besteed is onontbeerlijk. Het is het sluitstuk van ons begrotingsstelsel. Maar het is niet iets waar politici heel lang over zouden moeten praten. En dat is wel wat we met de instelling van Algemene Overleggen over de verantwoording en "Woensdag Gehaktdag" suggereren.

Tweede Kamerleden hebben ingeprent gekregen dat het een kwestie van comptabele hygiëne is dit soort debatten te voeren. En dus zie je ze plichtsgetrouw met dikke dossiers, voorbereid de commissie voor rijksuitgaven, een debat voeren waar politiek kraak nog smaak aan zit. Ooit riep een Kamerlid vertwijfeld uit dat hij de verantwoording van Verkeer en Waterstaat "alleen maar had kunnen savoureren met een fles wijn en een buisje paracetamol".

Hetzelfde geldt voor de "Woensdag Gehaktdag". Kamerleden zijn er blijkbaar heel moeilijk toe over te halen om naar het verleden te kijken. Maar, wordt er dan gezegd: "in het bedrijfsleven is de behandeling van de jaarrekening het hoogtepunt van het financiële jaar".

Daar is die vergelijking met het bedrijfsleven weer. In een bedrijf is de jaarrekening het instrument waarmee het "restinkomen" (de winst dus) wordt vastgesteld en verdeeld over de verschillende stakeholders. Geen wonder dat die er als de kippen bij zijn. Bij de overheid vindt verdelingsproces vooruitkijkend plaats. In het begrotingsproces wordt bepaald wie wat krijgt en wanneer. Dat ligt niet aan ons begrotingsstelsel, want ook in systemen met een baten-lastenstelsel is dat het geval. Het afrekenen op resultaten vindt bij overheid ook niet pas achteraf plaats, maar gedurende het hele jaar. Een minister die niet levert wordt door de Tweede Kamer meteen op het matje geroepen. Gedurende dat debat in de loop van het jaar en niet pas bij de verantwoording, vindt het debat over de effectiviteit van diens handelen in alle scherpste plaats. Dat we bij overheid vooral vooruit kijken en niet achteruit is een gegeven dat we zullen moeten accepteren en eigenlijk is dat ook veel leuker. En toch hebben we elkaar dan jarenlang aangepraat dat we veel en langdurig achteruit moeten kijken. Alleen maar omdat het bedrijfsleven het ook doet. Overheidsactiviteiten die, zoals de welvaartstheorie leert, voortkomen uit market failures, brengen hun eigen non-market failures met zich mee. Om die te bestrijden zijn technieken uit het bedrijfsleven ingevoerd, gecombineerd met sterk gestileerde inzichten uit de institutionele economie. Dat heeft het er in veel gevallen niet beter op gemaakt.

6. Optimisme

Toch is er reden tot optimisme. Allereerst omdat we, goed opgeleid als we zijn en bekend met economische bureaucratietheorieën, geen al te hoge verwachtingen hadden. We konden dus niet snel teleurgesteld worden. Maar er is ook iets anders. De voortschrijdende Informatie en Communicatietechnologie maakt de kosten van informatieverwerking steeds lager. Dat gaat ons steeds meer kansen geven de beloftes die de principaalagenttheorie heeft gedaan in te lossen. Nog niet zo lang geleden zag ik hoe bij de Oostenrijkse Rijkswaterstaat het totale wegareaal in een Geo-informatie-systeem was gestopt, tot op het niveau van praatpalen en afvoerputjes. Omdat veel van die kenmerken per satellietfoto zichtbaar zijn, kan de betrouwbaarheid van het systeem

regelmatig op basis van grafische vergelijking worden vastgesteld. Daarnaast is het systeem rechtstreeks gekoppeld aan het financiële ERP-systeem. Als er bezuinigd moet worden kan dus door aan een paar beleidsknoppen te draaien (minder frequent onderhoud) eenvoudig worden bepaald wat de effecten van deze bezuiniging op de bereikbaarheid en veiligheid zijn. En dit alles tegen zeer schappelijke kosten.

Dit zou ons voorland kunnen zijn. Met deze informatie kunnen we contracten afsluiten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer die de risico's daar neerleggen waar ze het best kunnen worden gedragen en waar dus een prikkel tot doelmatig handelen vanuit gaat en dat zonder dat de moed je in de schoenen zakt van alle controle en verantwoordingsrimram.

New Public Management, bedrijfsmatige aanpak van overheidshandelen kan een succes worden dankzij de nieuwe Informatie en Communicatietechnologie. Gaat het ons lukken? It depends.

Jan Lintsen

* De auteur is Hoofddirecteur Financiën Management en Control van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hij studeerde van 1980 tot 1986 Bestuurskunde aan de Universiteit Twente.
