

Tijdschrift voor Openbare Financiën

Editie jaargang 42, 2010, nr. 1

ISSN 1875-8401

Inhoudsopgave

1. Van de redactie
L. Hoffman 1
2. Naar gezonde overheidsfinanciën: een anatomie van de collectieve uitgaven
H. de Groot 3
3. Moeten provincies belasting heffen?
M.A. Allers 12
4. De decentralisatie-uitkering: vlees noch vis?
J. de Sonnaville 20
5. Exportkredietverzekering en schuldenkwijtschelding: het budgetrecht onder druk?
T.N. Sanders 32
6. Het fiscale stelsel vanuit gedragseconomisch perspectief
J.D. Brilman en H. Nijboer 46
7. Strompelend hervormingsproces in de energiesector. Analyse van de recente ontwikkelingen
M.D.L. Veraart 55

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
prof. dr. C.G.M. Sterks, Cees

Eindredactie

drs. L. Hoffman, Leen

Abonnement

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

Uitgever

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

ISSN 1875-8401

Van de redactie

Op 18 november 2009 organiseerde de Wim Drees Stichting een seminar over "Naar gezonde overheidsfinanciën". Het eerste artikel in deze aflevering van TvOF is een bewerking van de inleiding van De Groot. Hij maakt een analyse van de opbouw van de collectieve uitgaven, ook in vergelijking met het buitenland. Daarmee wordt zinvolle achtergrondinformatie gegeven om de komende brede heroverwegingsoperatie, waarvoor het kabinet staat, te beoordelen. De Groot maakt duidelijk dat het niet eenvoudig zal zijn tot forse ombuigingen te komen, te meer daar in vergelijking met omringende Europese landen de Nederlandse collectieve sector niet uitzonderlijk omvangrijk is. Ook thans, nu de analyses voor de komende ombuigingen nog worden gemaakt, worden de messen al geslepen. Een zeer actueel onderwerp is het rekening rijden. Wat zal er gebeuren met de lasten voor de automobilisten? Met het vervallen van de motorrijtuigenbelasting vervallen ook de provinciale opcenten. Moeten de provincies andere belastingen krijgen? In het tweede artikel van TvOF concludeert Allers dat een provinciale ingezetenenbelasting het beste alternatief voor de provinciale opcenten is.

Specifieke uitkeringen aan provincies en gemeenten passen eigenlijk niet bij decentralisatie. Daarom wil het kabinet zoveel mogelijk specifieke uitkeringen omzetten in een algemene uitkeringen. Nadeel daarvan is echter dat politici daarmee hun invloed op hun beleidsterrein verminderd zien. Ze hebben daarmee moeite, vandaar dat het kabinet tot een nieuw soort uitkering aan de lokale overheden is gekomen: de decentralisatie-uitkering. De Sonnaville zet uiteen dat decentralisatie-uitkeringen weliswaar het label dragen van een algemene uitkering, maar veel weg hebben van een specifieke uitkering. Zij geeft met voorbeelden aan dat door deze nieuwe vondst het parlement niet goed kan oordelen over het beleid van de bewindslieden en dat er onduidelijkheid kan ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling met provincies en gemeenten.

Sanders toont in het volgende artikel aan dat ook door de bemoeienis van de overheid bij de exportkredietverzekeringen het parlement wordt belemmerd. Het budgetrecht wordt zelfs aangetast. Wat is er aan de hand? Er bestaat een exportkredietverzekeringenfaciliteit, waarbij het rijk garant staat voor de te hoge risico's van de verstrekker van exportkredieten. Als het komt tot kwijtschelding van schulden aan ontwikkelingslanden bij het niet betalen van geleverde export, worden de kosten daarvan ten laste gebracht aan de middelen voor ontwikkelingssamenwerking. Daardoor worden, buiten het parlement om, de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking gedrukt.

Moet bij de fiscale politiek gebruik worden gemaakt van de inzichten van de gedragseconomie? Brillman en Nijboer schrijven daarover. Burgers handelen veelal niet rationeel. Daardoor hoeven belastingen niet het effect te hebben van wat ervan wordt verwacht. Dit is relevant als men door middel van belastingen tot gedragsverandering wil komen of juist niet. De auteurs concluderen dat gedragseconomie vooralsnog geen revolutie op fiscaal terrein teweeg zal brengen, maar dat het gebruik van haar inzichten wel tot effectiever beleid zal leiden.

In het laatste artikel van deze aflevering van TvOF schrijft Veraart over de privatisering van energiebedrijven. Hij analyseert de recente ontwikkelingen, waarbij de verkoop van Nuon en Essent voor veel beroering zorgden. Veraart vindt die beroering niet helemaal terecht omdat de verkoop het logische gevolg was van de ingezette liberalisering van de energiemarkten. Hij voorspelt echter dat de beroering nog niet voorbij is omdat er nog veel moet worden geregeld over de inrichting van de publieke netwerkbedrijven en over de bestemming van de verkoopopbrengsten. Oorzaak daarvan: het rijk is er niet goed op voorbereid omdat het weinig heeft gedaan met aanbevelingen van deskundigen.

De redactie

Naar gezonde overheidsfinanciën: Een anatomie van de collectieve uitgaven

H. de Groot*

Samenvatting

De politiek maakt zich klaar om de overheidsfinanciën, door de huidige crisis danig uit het lood geslagen, weer op orde te brengen. Dit artikel maakt een analyse van de opbouw van de collectieve uitgaven, ook in vergelijking met het buitenland. Nederland heeft in Europa zeker geen uitzonderlijk omvangrijke collectieve sector, maar tweederde van de uitgaven gaat naar sociale zekerheid, zorg en onderwijs, waar ombuigingen op brede weerstand zullen stuiten. Een kader voor afwegingen wordt geschetst, waarin – naast de mogelijkheid van selectieve lastenverhoging voor sommige voorzieningen – de bewezen effectiviteit en doelmatigheid van publieke voorzieningen een rol speelt, evenals een mogelijk bredere toepassing van het profijtbeginsel.

Trefwoorden: brede herwaardering

1 Inleiding

Na de dramatische krimp van de economie in 2009 met bijna 5 procent en de daarmee gepaard gaande sterke oploop van het overheidstekort staat – uitgaande van een voorzichtig herstel van de economische groei in 2010 en 2011 – de gezondmaking van de overheidsfinanciën hoog op de prioriteitenlijst van de meeste politici. In dit artikel wordt na een analyse van de Nederlandse collectieve uitgaven, ook in internationaal perspectief, geprobeerd suggesties te doen voor een afwegingskader dat daarbij kan worden gebruikt. Uiteindelijk gaat het natuurlijk om een politieke afweging van omvang en samenstelling van collectieve uitgaven en inkomsten, maar enige rationalisatie van het afwegingsproces kan geen kwaad.

Het artikel start met een beschrijving van de uitgangssituatie van de economie en de overheidsfinanciën, gevolgd door enkele kanttekeningen bij de recente stappen richting gezonde overheidsfinanciën gesuggereerd door de werkgroep Gerritse en de instelling van de 20 commissies voor brede heroverweging van collectieve uitgaven. Daarna volgt een analyse van de collectieve uitgaven in internationaal verband en voor Nederland in detail. Tenslotte eindigt het artikel met een aantal suggesties voor een afwegingskader bij de brede heroverwegingen die op stapel staan.

2 Uitgangssituatie

De sinds de tweede wereldoorlog ongeëvenaarde krimp van de economie in 2009 met circa 5 procent heeft de overheidsfinanciën danig uit het lood geslagen. Het EMU-tekort loopt naar verwachting op naar circa 6% bbp in 2010, een bedrag van € 36 miljard (Centraal Planbureau, 2009). In het voorjaar van 2009 kwam het kabinet een Aanvullend Beleidsakkoord overeen om de uitgangspunten van het regeerakkoord aan te passen met het oog op de crisis. In hoofdlijnen betekende dit dat de uitgavenkaders voor de sociale zekerheid werden opgerekt om oplopende sociale zekerheidsuitgaven mogelijk te kunnen maken, terwijl daarnaast een bescheiden tijdelijk stimuleringspakket in 2009 en

2010 van circa 0,5% bbp (ca. € 3 miljard) werd opgesteld. In combinatie met dalende belasting- en premie-inkomsten leidt dat op korte termijn tot een scherp oplopend tekort. Pas vanaf 2011, wanneer de economie zich naar verwachting voorzichtig heeft hersteld van de recessie, is voorzien in ombuigingsmaatregelen. Volgens de tekortprocedures van het EMU-stabiliteits- en groeipact zou Nederland in beginsel zijn EMU-tekort in 2013 weer onder de 3 procent moeten hebben gebracht. Volgens het Aanvullend Beleidsakkoord zou in 2011 sprake moeten zijn van een ombuigingspakket van 1,8 miljard (circa 0,3% bbp), mits de economie met meer dan 0,5% per jaar groeit. Bij een groei tussen +0,5% en een krimp van -0,5% wordt deze besparing echter ingezet voor gerichte stimulering. Bij een krimp van de economie met meer dan 0,5% wordt het stimuleringspakket van 2009 en 2010 doorgetrokken naar 2011. De huidige economische vooruitzichten maken het eerste scenario overigens het meest waarschijnlijk. Opvallend is dat het grootste deel van het nu al vastgelegde ombuigingspakket van 1,8 miljard voor 2011 voor bijna 1 miljard wordt gevonden door het bevriezen van het accres van het Gemeente- en Provinciefonds in de jaren 2009 tot en met 2011 plus een aanvullende bezuiniging van 300 mln. op het Provinciefonds in 2011. Daarmee profiteren de decentrale overheden niet of nauwelijks van de stimuleringsmaatregelen op rijksniveau in 2009 en 2010, anders dan door de doorwerking van de hogere uitgaven voor sociale zekerheid (zoals bijstandsuitkeringen) en sommige specifieke uitkeringen.

In de aanloop naar het Aanvullend Beleidsakkoord heeft de ambtelijke werkgroep-Gerritse in februari 2009 al een aantal mogelijkheden voor structurele ombuigingen op de middellange termijn geïnventariseerd (Ministerie van Financiën, 2009). De lijst omvat in volgorde van dalende besparingen de volgende 'houdbaarheidsmaatregelen' met een opbrengst van minimaal 0,5% bbp:

- AOW-leeftijd naar 67, daarna te koppelen aan de stijgende levensverwachting: circa 1% bbp.
- Doorwerking van de afbouw van de overdraagbaarheid van de algemene heffingskorting naar de uitkeringen: circa 0,9% bbp.
- AOW-leeftijd naar 67 in 24 jaar: 0,7% bbp.
- Besparen op de zorguitgaven: 0,5% bbp.
- Geen hypotheekrenteaftrek over het deel van de schuld boven € 1 miljoen: 0,5% bbp.

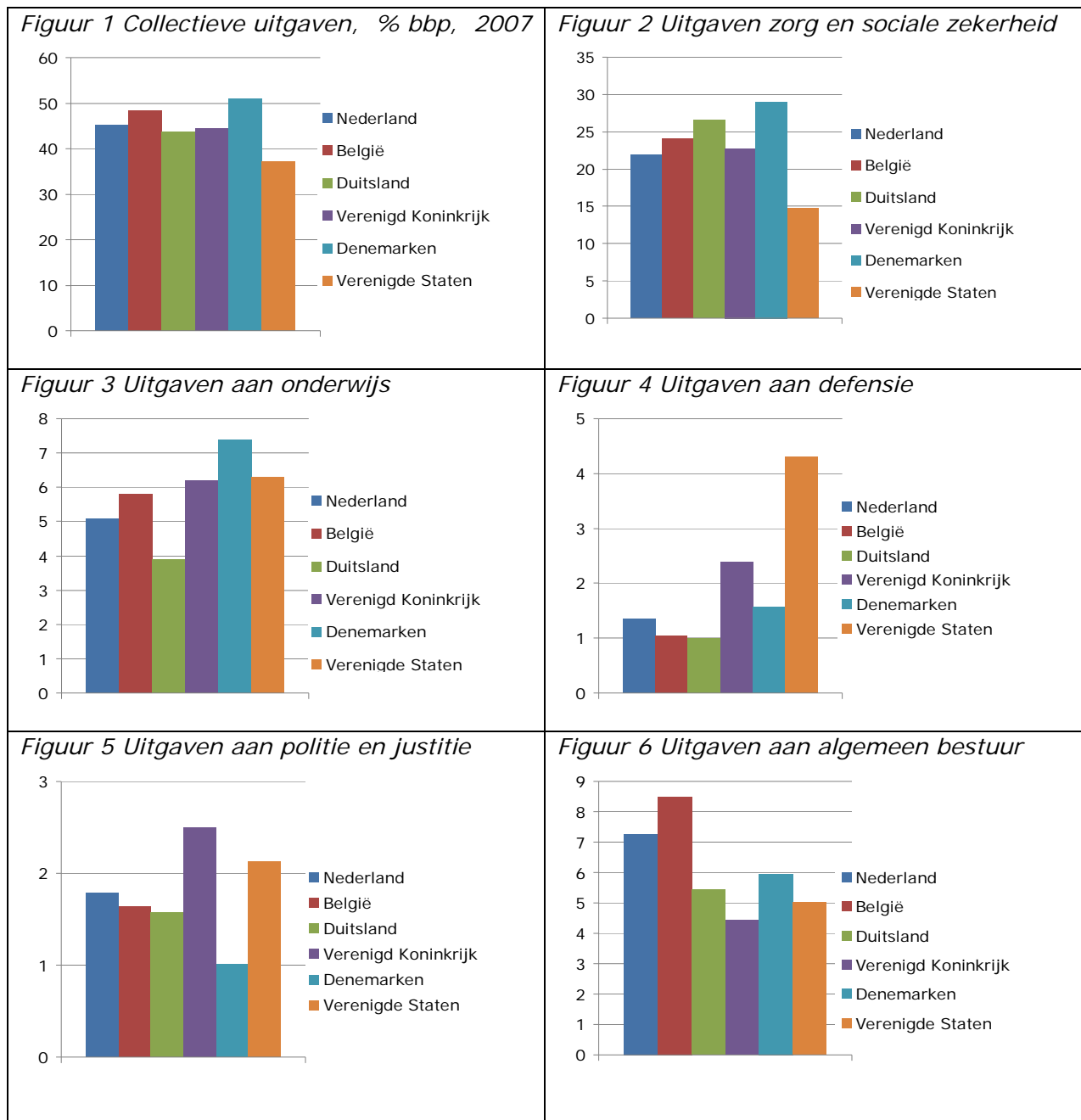
De lijst van maatregelen oogt nogal ad hoc. In een aantal gevallen is volgens de werkgroep sprake van forse inkomenseffecten voor bepaalde groepen.

In september 2009 heeft het kabinet 19 ambtelijke commissies ingesteld die op verschillende beleidsterreinen besparingen moeten zoeken, waaronder in ieder geval een variant van 20% (Ministerie van Algemene Zaken, 2009). Daarnaast is een studiecmissie ingesteld voor herziening van het belastingstelsel. In het voorjaar van 2010 zouden de commissies moeten rapporteren, waarna het kabinet nog voor de Voorjaarsnota een standpunt over de uitkomsten zou moeten innemen. In beginsel komen alle beleidsterreinen in de heroverwegingsgroepen aan bod, maar voor defensie buiten de vredesoperaties wordt verwezen naar de naar in ander verband al gestarte Strategische Verkenningen. Ondanks het door het kabinet genoemde ontbreken van taboes bij deze heroverwegingen lijken bepaalde thema's toch niet te worden aangesneden, zoals fundamenteel onderzoek en cultuur en media. Expliciet genoemde

financiële grondslagen voor de heroverwegingen tellen op tot circa € 160 miljard plus enkele belastinguitgaven, waaronder de hypotheekrenteaftrek ad € 11 miljard. De totale netto-collectieve uitgaven volgens de *Miljoenennota 2010* bedragen in 2009 echter circa € 234 miljard. Bij werkgroep 18 ontbreekt het financiële belang van de te onderzoeken bestuurlijke organisatie van de overheid, evenals bij werkgroep 19 dat van de bedrijfsvoering bij de overheid (inclusief zelfstandige bestuursorganen). Volgens de *Nationale Rekeningen 2008* is de loonsom van de sector overheid (grotendeels van de overheid afhankelijke gesubsidieerde particuliere instellingen) circa 55 miljard. Het intermediaire verbruik (aanschaffingen) van de sector overheid is nog eens 44 miljard. Dit geeft een indruk van het aanzienlijk financiële belang van deze twee thema's. Duidelijk is in ieder geval dat de maximale (20%) besparingsvariant voor de 20 beleidsterreinen meer dan genoeg zou opleveren om een EMU-tekort van circa 36 miljard tot nul te reduceren. Uiteraard is dan sprake van forse bezuinigingen die niet eenvoudig met beperkte efficiëntieverhoging zijn in te vullen: substantiële reductie van overheidstaken of activiteiten is dan noodzakelijk. Welke prioriteiten daarbij gehanteerd gaan worden, is in het geheel nog niet duidelijk.

3 Collectieve uitgaven in internationaal perspectief

Voorafgaande aan een meer gedetailleerde analyse van de Nederlandse collectieve uitgaven is het instructief te kijken naar de collectieve uitgaven van een aantal voor Nederland relevante Westerse landen. In de volgende figuren laten we de collectieve uitgaven in procenten van het bruto binnenlands product zien voor Nederland, België, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en de Verenigde Staten. De gegevens zijn afkomstig van de OECD, gebaseerd op de nationale rekeningen van die landen en betreffen 2007 als het meest recent beschikbare jaar (OECD, 2009). Vergelijkbare gegevens zijn ook beschikbaar voor 1990 (voor sommige landen 1995) en zijn betrokken bij de hierna gerapporteerde verschillenanalyse.



Bron: OECD (2007)

Opvallend is dat de *totale collectieve uitgaven* (in procenten van het bbp) van de beschouwde Europese landen in feite niet veel van elkaar verschillen: het verschil tussen het hoogste (51%) en laagste aandeel (44%) is niet meer dan circa 15% (7 procentpunt). De spreiding was in 1990 aanzienlijk groter. De convergentie is te danken aan hogere collectieve uitgaven in het Verenigd Koninkrijk en lagere collectieve uitgaven in de andere landen, in het bijzonder Nederland, België en Denemarken. Zowel in 1990 als 2007 wijkt de Verenigde Staten substantieel af van de Europese landen met een fors lager aandeel van de collectieve uitgaven (circa 37%). Dat aandeel is in de genoemde periode ook vrijwel gelijk gebleven. Voor onderdelen van de collectieve uitgaven is het

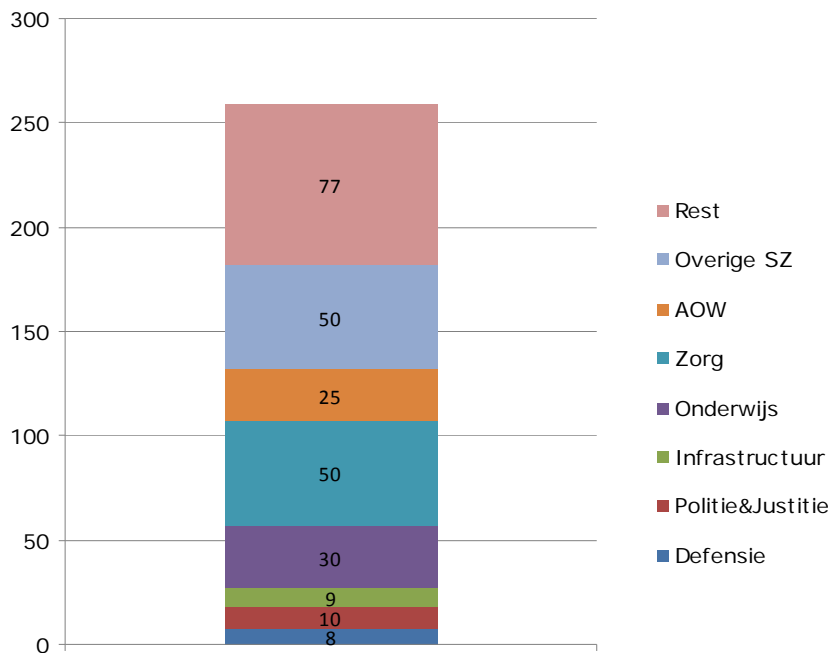
beeld gedifferentieerder. Voor sociale zekerheid en zorg zijn de verschillen niet groot, met uitzondering van de relatief lage uitgaven in de Verenigde Staten. Dat geldt ook voor onderwijs, waarbij opvallend genoeg de Verenigde Staten niet achterblijven bij Europa, maar juist Duitsland relatief lage uitgaven kent. Bij defensie is een karakteristiek en stabiel patroon zichtbaar: het Verenigd Koninkrijk en met name de Verenigde Staten geven aanzienlijk meer uit dan de overige landen. Voor alle landen geldt overigens dat zij minder uitgeven dan in 1990, als gevolg van het geïncasseerde 'vredesdividend' na afloop van de koude oorlog. Ook voor politie en justitie geven het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten aanzienlijk meer uit dan de overige landen. Bij het algemeen bestuur – een restcategorie die vooral uit de algemene overheidsadministraties bestaat – vallen België en daarna Nederland op met relatief hoge uitgaven ten opzichte van andere landen. Juist omdat dit een restcategorie is, moet die uitkomst echter met voorzichtigheid gehanteerd worden. Deze categorie ontstaat door van de totale collectieve uitgaven de eerder genoemde uitgaven af te trekken, evenals hier niet behandelde relatief beperkte uitgaven voor economie, milieu, volkshuisvesting en recreatie. Toewijzingsverschillen tussen landen kunnen aanleiding zijn tot onnauwkeurigheden.

Al met al levert een internationale vergelijking niet het beeld op van een relatief grote Nederlandse collectieve sector in vergelijking met de ons omringende Europese landen, mogelijk met uitzondering van de uitgaven voor algemeen bestuur. Niet onverwacht zijn de Nederlandse collectieve uitgaven – net als in andere Europese landen – in de meeste sectoren relatief hoog vergeleken met de Verenigde Staten, met uitzondering van politie, justitie en defensie.

4 De collectieve uitgaven in Nederland

De Nederlandse collectieve uitgaven beslaan in de definitie van de Nationale Rekeningen zo'n 259 miljard in 2007, zo'n 45% van het bbp. Voor een discussie over de heroverweging van collectieve uitgaven is het zinvol een opsplitsing te maken naar type collectieve uitgaven. Zoals gebruikelijk in de literatuur over openbare financiën wordt onderscheid gemaakt tussen min of meer zuivere collectieve goederen, waarin de bedrijvensector niet of moeilijk in kan voorzien, en overige quasi-collectieve goederen of diensten. Bij de laatste is bemoeienis vanuit de publieke sector vooral ingegeven door verdelingsoverwegingen of overwegingen van externe, niet door de markt gewaardeerde effecten. Als typisch zuiver collectieve goederen worden hier beschouwd defensie, politie en justitie en infrastructuur. De jaarlijkse uitgaven beslaan daarvoor resp. € 8, 10 en 9 miljard, in totaal 27 miljard, ofwel zo'n 10 procent van de totale collectieve uitgaven. De collectieve sociale verzekeringen tegen inkomensderving (AOW, WW, WAO etc.) beslaan zo'n € 75 miljard (29% van het totaal), waarvan circa € 25 miljard voor de AOW. De collectieve zorguitgaven (Zorgverzekeringswet en AWBZ) vergen zo'n € 50 miljard (19% van het totaal). Collectief bekostigd onderwijs is goed voor circa € 30 miljard (13% van het totaal). Dan resteert circa € 77 miljard voor overige uitgaven (30% van het totaal), overigens inclusief de voor een deel als collectief goed aan te merken centrale administraties van het Rijk en de andere overheden.

Figuur 7 Collectieve uitgaven Nederland, miljarden euro, 2007



Figuur 7 geeft een grafische weergave van de opbouw van de Nederlandse collectieve uitgaven. Opmerkelijk is dat slechts 10% van de collectieve uitgaven wordt aangewend voor zuiver collectieve goederen, en bijna tweederde van de uitgaven voor sociale zekerheid, zorg en onderwijs. Bij heroverwegingen is dan ook waarschijnlijk dat een belangrijk deel van eventuele ombuigingen in de laatstgenoemde sectoren zal worden gezocht. Tegelijkertijd gaat het daarbij om sectoren waar de politieke gevoeligheid van ombuigingen groot is. Juist daar is immers sprake van voorzieningen waar sprake is van relatief veel gebruikers met lagere inkomens en/of gezondheidsproblemen. In de sector onderwijs is sprake van een groot aantal belanghebbenden – leerlingen/studenten en hun ouders – voor wie ombuigingen direct zichtbaar zullen zijn.

Op basis van de hier gekozen afbakening van de collectieve uitgaven kan ook een indruk worden gegeven van de recente groei van die uitgaven. Daarmee wordt een beeld verkregen van de opwaartse druk op de diverse uitgavenposten, die mede relevant is voor de beoordeling van ombuigingsvoorstellen. In tabel 1 zijn de nominale groeicijfers in de periode 2002-2007 aangegeven. Er is gecorrigeerd voor de eenmalige extra toename van de collectieve zorguitgaven in 2006 door de invoering van de Zorgverzekeringswet. Voor een globale indruk van de reële uitgavengroei kunnen de nominale cijfers gedeïnfleerd worden met de prijsindex van de gezinsconsumptie, die tussen 2002 en 2007 met circa 1,5 procent per jaar toenam.

Uit tabel 1 blijkt dat de grote groeiers in recente jaren zorg, politie en justitie en onderwijs zijn, gedeeltelijk als gevolg van de prioriteiten van de opeenvolgende kabinetten Balkenende. Bij de zorg spelen uiteraard ook de vergrijzing van de bevolking en technologische ontwikkelingen een belangrijke rol. Opvallend is de relatief bescheiden groei van de uitgaven voor sociale zekerheid, ongetwijfeld mede als gevolg van de

voorspoedige economische ontwikkeling in de periode 2002-2007. De recente reële groei van de totale collectieve uitgaven met ruim 2 procent per jaar verklaart ook waarom bij scherp terugvallende overheidsinkomsten – zoals in de huidige crisis het geval is – het overheidstekort snel oploopt. Een uitgaventoename, gedeeltelijk gebaseerd op onderliggende meerjarige verplichtingen, kan immers niet snel ongedaan worden gemaakt. Dat maakt het realiseren van ombuigingen nog eens extra moeilijk.

Tabel 1. Jaarlijkse nominale uitgavengroei van de collectieve sector 2002-2007

Uitgavensector	Jaarlijkse groei (procenten)
Algemeen bestuur	1,7
Defensie	1,7
Politie en justitie	5,7
Sociale zekerheid	2,7
Zorg	5,9
Onderwijs	4,8
Overige sectoren	2,5
Totaal collectieve uitgaven	3,8

Bron: CBS (2009).

5 Een kader voor heroverwegingen

Bij het beoordelen van heroverwegingsvoorstellen zullen in de eerste plaats politieke prioriteiten een rol moeten spelen. Het niveau van collectieve uitgaven én collectieve lasten is immers bij uitstek een politieke keuze. Over de optimale omvang van de collectieve sector zijn nauwelijks objectieve uitspraken te doen, zeker niet als men daarbij de bandbreedte beziet die in Europa nu al bestaat. Weinig analisten van de publieke sector zullen bijvoorbeeld kunnen onderbouwen dat een collectieve sector zoals die bijvoorbeeld in de Scandinavische landen bestaat, en die substantieel groter is dan de Nederlandse, niet verenigbaar is met goede economische prestaties. In deze slotparagraaf brengen we een aantal meer objectieve overwegingen naar voren die bij heroverwegingen een rol zouden moeten spelen.

In de eerste plaats is van belang op te merken dat tekortreductie mogelijk is door uitgaven te verlagen, maar ook door collectieve lasten te verhogen. Zeker daar waar quasi-collectieve voorzieningen, zoals onderwijs en gezondheidszorg, om uiteenlopende redenen collectief zijn geregeld, is niet uit te sluiten dat er draagvlak bestaat voor verhoging van het voorzieningenniveau en daarmee voor verhoging van lasten. In de zorg bijvoorbeeld is door vergrijzing van de bevolking en technologische ontwikkeling zowel meer nodig als meer mogelijk: dat heeft hoe dan ook een prijskaartje. Interessant is de consistente bevinding uit enquêtes onder de bevolking, dat volgens een meerderheid van de respondenten meer geld mag worden besteed aan publieke voorzieningen als onderwijs, zorg en sociale zekerheid (zie Sociaal en Cultureel Planbureau, 2008). Cultuur, defensie en ontwikkelingssamenwerking zijn doorgaans

kandidaten voor minder uitgaven. Vermoedelijk zullen veel respondenten zich echter niet realiseren dat daarmee relatief weinig publiek geld is gemoeid.

In de tweede plaats zijn besparingen op de kosten van overheidsvoorzieningen mogelijk door het voorzieningenniveau te verminderen (volume), maar ook door de kosten per prestatie ('prijs'). Bij inkomensoverdrachten (sociale zekerheid) gaat het om het verminderen van het aantal uitkeringsontvangers (bijvoorbeeld door aangescherpte toelating) en/of het verlagen van de uitkeringen. Volumevermindering is niet eenvoudig, terwijl het aanpassen van de prijscomponent relatief snel kan plaatsvinden, althans waar het gaat om dié onderdelen van de prijscomponent die door publieke besluitvorming worden beheerst: de hoogte van de uitkeringen en de lonen van publieke werknemers. Uiteraard is de politieke gevoeligheid van dergelijke ingrepen groot, nog los van mogelijke nadelen voor publieke werkgevers op de arbeidsmarkt. Bij de grote ombuigingen in de jaren tachtig is deze optie onder andere gebruikt. Ook efficiëntieverhoging kan de prijs per prestatie bij overheidsvoorzieningen uiteraard verminderen, maar dat is minder eenvoudig te realiseren. Nader onderzoek is vereist om de mogelijkheden voor efficiëntieverhoging te bepalen, bijvoorbeeld door vergelijking van prestaties van instellingen binnen of buiten de publieke sector (benchmarking, zie De Groot (2004)).

In de derde plaats kunnen voor overheidsvoorzieningen met een substantieel individueel profijt, en waar verdelingsoverwegingen secundair zijn, hogere eigen bijdragen worden gevraagd (profijtbeginnel). Zo wordt voor het hoger onderwijs wel betoogd dat de baten daarvan voor een belangrijk deel terecht komen bij het individu in de vorm van een hoger inkomen, zodat gedeeltelijke private bekostiging, ondersteund door een sociaal stelsel van studieleningen, meer voor de hand zou liggen (zie Canton et al (2004)).

In de vierde plaats zou de effectiviteit van publieke voorzieningen in voldoende mate vast moeten staan. Voor de beoordeling daarvan kan onderzoek van rekenkamers, planbureaus en andere onderzoekinstellingen worden gebruikt (zie Koning (2007)). Maar bij voorkeur zou periodiek onderzoek van de publieke instellingen zelf of van de betrokken ministeries de bron moeten zijn. Meer dan nu het geval is zou voor het nemen van beleidsmaatregelen eerst op experimentele basis moeten worden gezien of de veronderstellingen achter het beleid kloppen en de voorgestelde instrumenten in de praktijk werken (zie Cornet en Webbink, 2004).

6 Slot

Dit artikel maakt duidelijk dat de te verwachten forse ombuigingen in de Nederlandse collectieve uitgaven vanaf 2011 geen eenvoudige opgave zullen zijn, zeker gezien de gestage groei – reëel met zo'n 2 procent per jaar - in het recente verleden. Vergelijking met omringende Europese landen levert geen aanwijzingen op voor een uitzonderlijk omvangrijke Nederlandse collectieve sector. Typisch collectieve goederen als defensie, politie, justitie en infrastructuur maken slechts 10 procent van de collectieve uitgaven uit. Bijna tweederde van de Nederlandse collectieve uitgaven wordt besteed aan sociale zekerheid, zorg en onderwijs. Tegelijkertijd zijn dat sectoren waar ombuigingen politiek gevoelig liggen en de voorkeuren van de bevolking eerder op meer dan minder uitgaven wijzen. Anderzijds zou daar meer draagvlak kunnen zijn om – bijvoorbeeld in de zorg – een hogere collectieve prijs te betalen. Prijsingrepen bij de lonen in de publieke sector en uitkeringen zijn relatief gemakkelijk te realiseren, maar liggen eveneens politiek

gevoelig. In het artikel wordt tot slot betoogd dat meer dan tot nu toe een inhoudelijke beoordeling van effectiviteit en doelmatigheid van publieke voorzieningen een rol moet spelen, evenals de mogelijkheid om het profijtbeginsel breder toe te passen.

Hans de Groot

*Hoogleraar Public Management, Universiteit Twente

Literatuur

- Canton, E., D. Webbink en M. Belot (2004), *Private bijdragen voor hoger onderwijs – profiteren van het profijtbeginsel*, Centraal Planbureau, juli 2004.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), *Nationale Rekeningen 2008*.
- Centraal Planbureau (2009), *Macro-economische Verkenningen 2010*.
- Cornet, M. en D. Webbink (2004), *Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren*, Centraal Planbureau, januari 2004.
- Groot, H. de (2004) (red.), *Benchmarking in de publieke sector: vergelijking van prestaties als managementinstrument*, Den Haag: Sdu.
- Koning, P. (2007), *Productiviteit en effectiviteit van de collectieve sector: kansen voor beleidsrenderend onderzoek*, Centraal Planbureau, december 2007.
- Ministerie van Algemene Zaken (2009), Brief aan de Tweede Kamer over brede heroverwegingen kabinet, 25 september 2009.
- Ministerie van Financiën (2009), *Mogelijkheden voor ombuigingen, stabilisatie en intensiveringen*, Rapport van de Werkgroep Gerritse.
- Organisation of Economic Co-operation and Development (2009), *National Accounts of OECD countries, General government accounts, Expenditure by function data*.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2008), *Continu Onderzoek Burgerperspectieven*, vierde kwartaalbericht.

Moeten provincies belasting heffen?

*M.A. Allers**

Samenvatting

In samenhang met de invoering van rekeningrijden wordt de motorrijtuigenbelasting volgens plan afgeschaft. Daarmee ontvalt de grondslag aan de opcenten op die belasting, de enige echte provinciale belasting. Moeten provincies in plaats daarvan een andere belasting krijgen? Dit artikel onderzoekt de argumenten voor het bestaan van een provinciale belasting. Niet alle theoretische argumenten voor een decentraal belastinggebied blijken van toepassing te zijn op Nederlandse provincies. Aanpassing van het provinciale voorzieningenniveau aan de regionale omstandigheden heeft vermoedelijk nauwelijks een welvaartsverhogend effect. Een provinciale belasting kan wel de afweging bevorderen tussen de verschillende provinciale bestedingsmogelijkheden, en dwingt provincies tot het afleggen van rekenschap aan de kiezers. Om deze rol te kunnen vervullen, moet een alternatieve provinciale belasting wel goed zichtbaar zijn en in termen van opbrengst voldoende omvang hebben. Het beste alternatief voor de opcenten op de motorrijtuigenbelasting lijkt een provinciale ingezetenenbelasting te zijn.

Trefwoorden: provincie, motorrijtuigenbelasting.

1 Inleiding

Gemeenten en provincies moeten de ratio van hun eigen belastinggebied regelmatig verdedigen. De gemeenten hebben de aanval op hun onroerendezaakbelastingen (OZB) voor een deel kunnen afslaan. De in 2006 ingevoerde tariefmaximering is in 2008 weer afgeschaft. Wel zijn gebruikers van onroerende zaken met een woonbestemming sinds 2006 vrijgesteld van OZB. De provincies hangt het rekeningrijden als zwaard van Damocles boven het hoofd. Daarmee verdwijnt namelijk de motorrijtuigenbelasting. De opcenten op die belasting die provincies nu heffen houden dan ook op te bestaan. Dan raken provincies hun enige echte belasting kwijt.

Dit roept de vraag op of provincies in plaats van de bestaande opcenten op de motorrijtuigenbelasting een nieuwe eigen belasting moeten krijgen. De Raad voor de financiële verhoudingen, die onlangs adviseerde over de provinciale financiën (Rfv 2009), doet geen duidelijke uitspraak over de gewenste samenstelling van de inkomsten van provincies. Dit artikel zet de argumenten voor een decentraal belastinggebied op een rij, en gaat na in hoeverre die gelden voor Nederlandse provincies. In de eerste plaats maken decentrale belastingen het mogelijk om het voorzieningenniveau te laten afhangen van de regionale omstandigheden. Het is echter de vraag in hoeverre dit de welvaart verhoogt. In de tweede plaats kunnen decentrale belastingen leiden tot een betere afweging van de kosten en de baten van overheidsvoorzieningen, en doelmatiger functioneren van een bestuurslaag bevorderen. Hoewel dit artikel op provincies is gericht, kunnen de argumenten ook op gemeenten worden toegepast. Al kan dat voor gemeenten wel tot andere conclusies leiden dan voor de provincies.

2 Verschillen in voorzieningenniveau

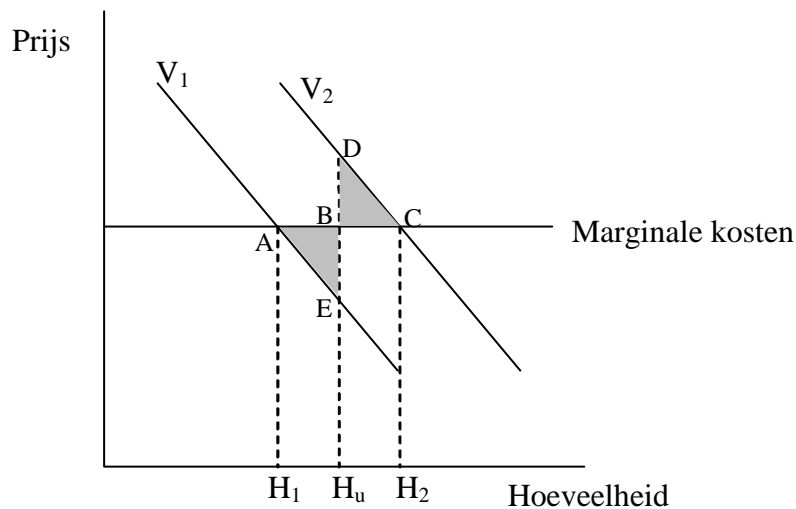
In sommige omstandigheden is het welvaartsverhogend als het voorzieningenniveau niet in elke provincie even hoog is. Door decentrale overheden een eigen belastinggebied te geven, kunnen zij de omvang van het voorzieningenniveau afstemmen op de regionale omstandigheden. Een hoger voorzieningenniveau gaat gepaard met hogere belastingen. Lagere belastingen zijn mogelijk door voor minder of soberder voorzieningen te kiezen. Onder welke omstandigheden is de welvaart hoger wanneer decentrale overheden hun eigen voorzieningenniveau kunnen kiezen? Dat kan in de eerste plaats zo zijn als de *preferenties* inzake het voorzieningenniveau niet in alle provincies hetzelfde zijn. Een uniform voorzieningenniveau zou dan in sommige gevallen te hoog en in andere gevallen te laag zijn. Eenheidsworst maakt niet gelukkig. Dit staat bekend als het Oates-theorema (Oates, 1972). Ten tweede kunnen de *kosten* van het aanbieden van overheidsvoorzieningen verschillen. Bij hogere kosten is het beter om te kiezen voor minder overheidsvoorzieningen en lagere belastingen. Er blijft dan meer geld over voor particuliere bestedingen.

3 Oates-theorema

Figuur 1 illustreert het Oates-theorema (Oates, 1997). We beschouwen twee provincies, 1 en 2, met elk een eigen vraag naar voorzieningen. Deze vraag wordt weergegeven door de vraagcurven V_1 voor provincie 1 en V_2 voor provincie 2. De marginale kosten van provinciale voorzieningen zijn in beide provincies gelijk; de situatie met verschillende kostenniveaus bekijken we later (paragraaf 4). De optimale hoeveelheid voorzieningen is te vinden bij het snijpunt van de vraagcurve en de marginale kostencurve. Bij een lager voorzieningenniveau hebben burgers meer over voor extra voorzieningen dan die extra voorzieningen kosten. Uitbreiding van het voorzieningenniveau verhoogt dus de welvaart. Bij het snijpunt zijn kosten en baten van extra voorzieningen in evenwicht. Voorbij dit punt leveren extra voorzieningen niet langer welvaartswinst op. Rechts van het snijpunt overtreffen de kosten van extra voorzieningen de baten. Het voorzieningenniveau is te hoog.

Voor provincie 1 is het optimale voorzieningenniveau H_1 , voor provincie 2 H_2 . De vraag naar provinciale voorzieningen is in 2 groter dan in 1, en het optimale niveau dus ook. Wanneer provincies niet zelf hun voorzieningenniveau mogen kiezen, hebben beide provincies te maken met het uniforme voorzieningenniveau H_u . H_u wordt bepaald door de centrale overheid en ligt tussen H_1 en H_2 . Dat ligt voor provincie 1 te hoog en voor provincie 2 te laag. De welvaartswinst van decentralisatie is eenvoudig te berekenen als de som van de oppervlakte van de driehoeken ABE en BDC.

Figuur 1. Oates-theorema



Uit het voorafgaande valt eenvoudig af te leiden dat de welvaartswinst van decentralisatie in de eerste plaats afhangt van de omvang van de verschillen in preferenties tussen provincies. Hoe groter die verschillen zijn, en hoe groter de afstand tussen de vraagcurven dus is, hoe groter de oppervlakte van de driehoeken uitvalt, en hoe hoger dus de welvaartswinst zal zijn. Vervolgens is de prijselasticiteit van de vraag naar overheidsvoorzieningen van belang. Hoe minder elastisch de vraag is, en hoe steiler de vraagcurven dus zijn, des te groter de welvaartswinst. Om een inschatting te kunnen maken van de welvaartswinst die provinciale belastingen kunnen opleveren doordat zij verschillen in voorkeuren kunnen honoreren, moeten we dus weten hoe elastisch de vraag naar provinciale voorzieningen is, en hoe groot de verschillen in de vraag naar die voorzieningen.

Uit overvloedig empirisch onderzoek (beginnend bij Bergstrom and Goodman, 1973) blijkt dat de vraag naar overheidsvoorzieningen in het algemeen inelastisch is. Dat zal zeker gelden voor de voorzieningen die tot het taakveld van de provincies behoren. Daarbij gaat het om zaken als ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en natuurontwikkeling. De geringe elasticiteit impliceert een grote potentiële welvaartswinst van provinciale belastingen.

Dat vereist wel dat de voorkeuren voor de door provincies voortgebrachte voorzieningen per regio voldoende verschillen. Voor een grote welvaartswinst moeten die verschillen binnen provincies minimaal zijn, maar tussen provincies groot. Provincies zijn echter primair verantwoordelijk voor voorzieningen waaraan de behoefte in verschillende provincies vermoedelijk ongeveer even groot zal zijn. Binnen provincies zullen die verschillen er zeker zijn, maar op provinciaal niveau middelen die zich waarschijnlijk wel uit. Dat komt doordat provincies qua oppervlakte vrij groot zijn, en verschillende gebieden omvatten die elk een eigen karakter hebben. Het is bijvoorbeeld goed voor te stellen dat de voorkeuren voor voorzieningen op het gebied van verkeer of natuurontwikkeling in stedelijke gebieden verschillen van die in landelijke gebieden. Provincies omvatten echter zowel landelijke als stedelijke gebieden. Op basis van het

Oates-theorema valt de noodzaak van een eigen provinciaal belastinggebied dus niet eenvoudig te beargumenteren.

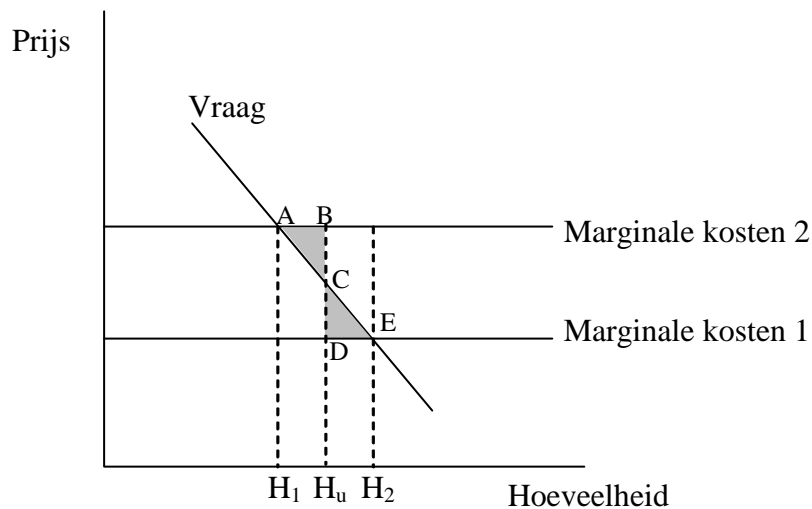
4 Kostenverschillen

De optimale hoeveelheid overheidsvoorzieningen verschilt natuurlijk niet alleen bij verschillende voorkeuren (vraagcurven), maar ook bij variatie in kosten. Dit is te zien in figuur 2 (Oates 1997). Provincie 1 heeft lagere kosten dan provincie 2. Het optimale voorzieningenniveau H_2 ligt dan ook hoger dan dat van provincie 1 (H_1). Wanneer de kosten van overheidsvoorzieningen hoog liggen, levert het een welvaartsverlies op als het voorzieningenniveau op het (te hoge) uniforme niveau H_u moet liggen. In dit geval was het beter geweest meer voorzieningen particulier tot stand te brengen. Voor provincies met een laag kostenniveau is het uniforme niveau eveneens welvaartsverlagend. Een te groot deel van de voorzieningen moet hier particulier worden geleverd. De welvaartswinst van variatie is de som van de oppervlakte van de driehoeken ABC en CDE.

Kostenverschillen tussen provincies worden in Nederland tot op zekere hoogte verevend, doordat provincies met een hoog kostenniveau een hogere algemene uitkering van het Rijk ontvangen. Hetzelfde geldt voor gemeenten. Dit ontkracht echter niet het bovenstaande argument. Immers, de hoogte van de algemene uitkering is niet van invloed op het optimale voorzieningenniveau. Dat hangt af van kosten en voorkeuren. Provincies met hoge kosten zouden hun hoge uitkering welvaartstheoretisch gezien moeten gebruiken om hun belasting laag te houden. Als ze dat niet doen, kiezen ze voor een te hoog voorzieningenniveau.

Net als bij figuur 1 zijn de driehoeken in figuur 2 groter naarmate de verschillen tussen provincies groter zijn, alleen gaat het nu om kostenverschillen. De invloed van de vraagelasticiteit is nu echter andersom: hoe groter die elasticiteit (dus hoe vlakker de vraagcurve), hoe groter de welvaartswinst. Gezien de geringe elasticiteit levert het bestaan van kostenverschillen tussen provincies dus weinig mogelijkheden op om door variatie van het voorzieningenniveau de welvaart te vergroten. Daar komt bij dat die kostenverschillen in het homogene Nederland tamelijk beperkt zijn in vergelijking met die in andere landen.

Figuur 2. Kostenverschillen en optimaal voorzieningenniveau



De conclusie luidt dat het weinig welvaartswinst oplevert om provincies de kans te geven de hoogte van hun voorzieningenniveau af te stemmen op de regionale voorkeuren of verschillen in kosten. Deze slotsom ontkracht de argumentatie voor het (voort)bestaan van een eigen provinciale belasting. Provincies zouden wat dit betreft geheel via een rijksuitkering kunnen worden gefinancierd. Toch betekent dit niet dat provincies geen vervangende belasting moeten krijgen, wanneer zij straks niet langer opcenten kunnen heffen op de motorrijtuigenbelasting. Er bestaan namelijk nog andere argumenten voor een provinciaal belastinggebied die wel valide zijn. De eerste daarvan heeft betrekking op de kwaliteit van de afweging tussen verschillende bestedingsmogelijkheden. De tweede betreft de transparantie van de provinciale inkomsten, en in het verlengde daarvan de doelmatigheid waarmee provincies functioneren.

5 Afweging tussen bestedingsmogelijkheden

Optimaal overheidsbeleid vereist twee soorten financiële afwegingen. In de eerste plaats moet de laatste euro die aan overheidsvoorzieningen wordt besteed evenveel welvaart opleveren als de laatste euro die door particulieren wordt uitgegeven. Hierbij gaat het om de optimale omvang van de overheidsuitgaven. Het bleek al dat een landelijk uniform budget voor de provincies nauwelijks tot welvaartsverlies leidt. De afweging tussen het besteden van geld aan provinciale voorzieningen of aan particuliere bestedingen hoeft dus niet per se op provinciaal niveau gemaakt te worden. Dit kan ook op landelijk niveau. Een tweede afweging betreft die tussen de toewijzing van overheidsmiddelen aan concurrerende bestedingsrichtingen. Elke euro kan maar één keer worden besteed. Een goede afweging vereist dat bestedingen aan alle mogelijke overheidsvoorzieningen integraal tegen elkaar worden afgewogen. Bepaalde inkomsten moeten dus niet vooral voor bepaalde doelen worden bestemd. De laatste decennia is binnen de economie een theorie ontwikkeld die voorspelt dat juist dat laatste veel voorkomt. Volgens deze *mental accounting*-theorie laten overheden, bedrijven en gezinshuishoudens hun bestedingen mede afhangen van de bron van hun inkomsten. Onderzoek lijkt dit ook te bevestigen

(Hines en Thaler, 1995; Thaler, 1999). Mensen verdelen geld in gedachten in verschillende potjes (*mental accounts*). Geld uit het ene potje wordt sneller uitgegeven dan geld uit het andere, terwijl ook de bestedingsrichting verschilt. Dit inzicht is niet nieuw; het is bij Cicero al terug te vinden. Wel nieuw is dat deze gedachtegang nu is ingebed in een consistente theorie.

De algemene uitkering wordt tussen provincies verdeeld aan de hand van verschillende verdeelmaatstaven. Deze maatstaven hangen samen met kostensoorten en met de belastingcapaciteit. Het is dus mogelijk een verband te leggen tussen de hoogte van de algemene uitkering aan een bepaalde provincie en diverse provinciale uitgavencategorieën. Hoewel de algemene uitkering naar eigen inzicht kan worden besteed, voorspelt de *mental accounting*-theorie dat provincies al dan niet bewust rekening zullen houden met de opbouw van hun algemene uitkering (Allers 2001). Dit geeft portefeuillehouders die "te weinig" krijgen een extra argument om bij hun collega van financiën meer middelen te claimen. Dit argument pleit voor een kleine algemene uitkering, en dus een substantieel belastinggebied. In hoeverre potjesdenken de bestedingen van provincies feitelijk beïnvloedt is voor zover bekend nooit onderzocht.

6 Transparantie en rekenschap

Provincies worden, net als andere organisaties, bestuurd door mensen die de natuurlijke neiging hebben om het zichzelf niet nodeloos moeilijk te maken. Zonder enige vorm van controle kan dan ook geen doelmatige besteding van middelen worden verwacht. Voor de rol van controleur zijn er in het geval van de provincies twee kandidaten: de rijksoverheid en de kiezer. Formeel is dit natuurlijk de taak van de kiezer, maar de laatste jaren is een trend zichtbaar van meer bemoeienis van de rijksoverheid met provincies (en gemeenten). Dat is geen goed idee. Het Rijk heeft zo zijn eigen voorkeuren, en heeft er geen direct belang bij provincies doelmatig te laten functioneren. Kiezers hebben dat in principe wel, aangezien zij uiteindelijk de rekening betalen. Verder hebben provinciebestuurders natuurlijk hun eigen preferenties wat betreft de te bekostigen voorzieningen. Die stroken niet altijd met die van het electoraat. Daarom is het van belang dat de kiezers het bestuur op de besteding van het gemeenschapsgeld kunnen afrekenen.

Daarvoor is wel transparantie nodig. Kiezers moeten een volledig beeld hebben van de kosten en de baten van voorzieningen. Inkomsten uit niet-belastingmiddelen (vermogen, of uitkeringen van het Rijk) vallen echter buiten het blikveld van vrijwel elke kiezer. Bij een groot aandeel van dergelijke inkomsten zien kiezers (te) veel voorzieningen terug voor hun beperkte belastinggeld (zie ook Kalb, 2008). Ze zullen belastingverhogingen dan te gemakkelijk accepteren. Betaalde belasting is veel zichtbaarder. Daarom is het van belang een significant deel van de provinciale uitgaven via provinciale belastingen te bekostigen. Kiezers hebben dan meer zicht op de werkelijke kosten van overheidsvoorzieningen, en zullen provinciale belastingverhogingen kritischer bekijken. Als dit zo is, hoe kan de opbrengst uit de provinciale opcenten de afgelopen tijd dan zo sterk zijn opgelopen? Uit onderzoek van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv, 2009) blijkt dat provincies aanzienlijk meer belasting hebben geïnd dan nodig was. Dit was mogelijk, doordat het bij provincies om een vrijwel onzichtbare belasting gaat, die meelift op een rijksbelasting. Bovendien vertoonde de belastinggrondslag een sterke autonome groei: er kwamen steeds meer auto's en die werden gemiddeld zwaarder, wat

ook zonder tariefverhogingen meer belasting oplevert. Ondanks beperkte tariefverhogingen liep de opbrengst dan ook sterk op.

Hoe het ook kan, blijkt uit de kritische – soms regelrecht argwanende – manier waarop de gemeentelijke lasten worden gevolgd. Gemeentelijke belastingen worden op aanslag geheven en zijn goed zichtbaar. Wethouders die hun belastingtarieven bovengemiddeld verhogen moeten dat niet zelden op de televisie komen uitleggen. Zij moeten dus een goed verhaal hebben. Dit dwingt tot een zekere mate van doelmatigheid.

Het is dus gewenst dat provincies een eigen belasting hebben en houden, maar dat moet wel een goed zichtbare belasting zijn. Burgers kunnen het tarief dan vergelijken met de tarieven in andere provincies, en hun bestuurders op die verschillen afrekenen. Over deze maatstafconcurrentie (*yardstick competition*) is inmiddels veel literatuur verschenen. Naast theoretische analyses is ook veel empirisch onderzoek gedaan. Daaruit blijkt veelal dat maatstafconcurrentie werkt, ook bij Nederlandse gemeenten (Allers en Elhorst, 2005). Dat klopt ook met de observatie dat gemeenten hun OZB-opbrengst niet laten oplopen met de groei van de belastinggrondslag, zoals provincies wel hebben gedaan. Geys (2006) en Revelli en Tovmo (2007) maken aannemelijk dat maatstafconcurrentie leidt tot meer doelmatigheid bij gemeenten in respectievelijk Vlaanderen en Noorwegen.

7 Nieuwe belasting voor provincies

Wanneer de motorrijtuigenbelasting verdwijnt, bij de invoering van rekeningrijden, zitten de provincies zonder eigen belasting. Daar moet een nieuwe, goed zichtbare belasting voor terugkomen. Op grond van het zichtbaarheids criterium vervallen opcenten op andere belastingen, of bijvoorbeeld een heffing op energieverbruik. Wel mogelijk zijn een ingezetenenbelasting (een vast bedrag per perceel, per huishouden of per volwassene) of een belasting op de waarde van land. Beide belastingen worden noodzakelijkerwijs op aanslag geheven en zijn goed zichtbaar. Ze veroorzaken bovendien geen economische verstoring (*deadweight loss*), doordat de belastingplichtige de hoogte van de aanslag op geen enkele manier kan beïnvloeden. Verder is ontduiking vrijwel onmogelijk en vertoont de grondslag geen ongewenste autonome groei.

Van deze twee mogelijkheden is een ingezetenenbelasting waarschijnlijk het meest zichtbaar. Bovendien is elke kiezer daarbij belastingplichtig, niet alleen landeigenaren, en is de uitvoering relatief goedkoop. Het moet wel om bedragen gaan die hoog genoeg zijn om de aandacht van de kiezer vast te houden (zie ook *The Economist*, 2002). De bestaande opcenten brengen krap 200 euro per huishouden op. Ter vergelijking: de gemeentelijke lasten bedragen voor huiseigenaren gemiddeld 649 euro per jaar, en voor huurders 367 euro (Allers et al., 2009). Het provinciale belastinggebied zou dus wel iets groter mogen zijn dan het nu is. Het kan dan meteen dienen als buffer om tegenvallers op te vangen, en onvolkomenheden in het verdeelsysteem van de algemene uitkering uit het provinciefonds te corrigeren.

8 Conclusie

Niet alle argumenten die pleiten voor een eigen belastinggebied van decentrale overheden zijn van toepassing op Nederlandse provincies. Aanpassing van het provinciale voorzieningenniveau aan uiteenlopende regionale omstandigheden heeft vermoedelijk nauwelijks een welvaartsverhogend effect. Een provinciale belasting bevordert

vermoedelijk wel de afweging tussen de verschillende provinciale bestedingsmogelijkheden. Het sterkste argument voor een provinciale belasting is dat die – mits zichtbaar en voldoende hoog – provincies dwingt rekenschap tegenover de kiezers af te leggen. De opcenten op de motorrijtuigenbelasting kunnen daarom het beste worden vervangen door een provinciale ingezetenenbelasting.

Maarten Allers

*Directeur Centrum voor onderzoek van de economie van de lagere overheden, Rijksuniversiteit Groningen

Literatuur

- Allers, M.A. (2001), Mental accounting en het decentrale belastinggebied, *Openbare Uitgaven*, 33, nr. 5, 184-195.
- Allers, M.A. en J.P. Elhorst (2005), Zit er een rem op de lokale lasten?, *ESB*, nr. 4457, 160-161.
- Allers, M.A., C. Hoeben en A.S. Zeilstra (2009), *Atlas van de lokale lasten 2009*, COELO, Groningen.
- Bergstrom, T.C. en R.P. Goodman (1973), Private Demand for Public Goods, *American Economic Review*, 63, 280-296.
- Geys, B. (2006), Looking across borders: A test of spatial policy interdependence using local government efficiency ratings, *Journal of urban economics*, 60, 443-462.
- Hines, J.R. and R.H. Thaler (1995), The Flypaper Effect, *Journal of Economic Perspectives*, 9(4), 217-226
- Kalb, A. (2008), *The Impact of Intergovernmental Grants on Cost Efficiency: Theory and Evidence from German Municipalities*, Discussion Paper No. 08-051, Centre for European Economic Research.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York.
- Oates, W.E. (1997), On the Welfare Gains from Fiscal Decentralization, *Journal of Public Finance and Public Choice*, XV, 83-92.
- Revelli, F., Tovmo, P. (2007), Revealed yardstick competition: Local government efficiency patterns in Norway, *Journal of Urban Economics*, 62, 121-134.
- Rfv (2009), *Naar een herijking van de financiële verhouding tussen Rijk en provincies*, Den Haag.
- Thaler, R.H. (1999), Mental Accounting Matters, *Journal of Behavioral Decision Making*, 12(3), 183-206.
- The Economist* (2002), Follow the money. Local government and central power, 2 mei..

De decentralisatie-uitkering: vlees noch vis?

J. de Sonnaville*

Samenvatting

Het huidige kabinet wil zoveel mogelijk specifieke uitkeringen omzetten in algemene uitkeringen, en doet dat onder meer door de inzet van de decentralisatie-uitkering. Dit is een algemene uitkering waarbij de decentrale overheden beleids- en bestedingsvrijheid hebben. De individuele minister heeft echter moeite om op het eigen beleidsterrein de regie – de vormgeving van en verantwoordelijkheid voor het beleid – daadwerkelijk over te dragen aan de gemeenten of provincies. De decentralisatie-uitkeringen die ontstaan, dragen formeel het label van een algemene uitkering, maar hebben nog veel weg van een specifieke uitkering. Dit zorgt voor een verrommeling van de financiële verhoudingen. In dit artikel staan sprekende voorbeelden van dit fenomeen.

Trefwoorden: decentralisatie-uitkering, integratie-uitkering.

1 Specifieke en algemene uitkeringen

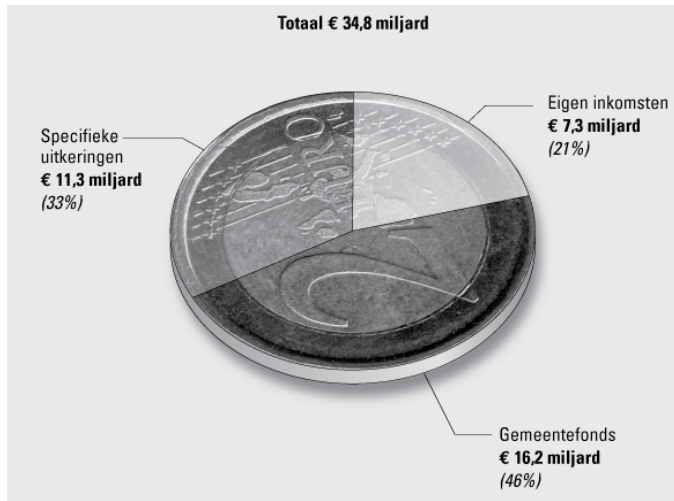
Als het Rijk decentrale overheden financieel in staat wil stellen om beleid te voeren, kan het kiezen voor een specifieke of een algemene uitkering. Met een *specifieke uitkering* wordt de uitvoering van rijksbeleid gefinancierd dat provincies of gemeenten uitvoeren. Specifieke uitkeringen worden vastgelegd in een wet of regeling en omvatten per definitie medebewindstaken. In de specifieke wet of regeling is omschreven waaraan de uitvoerende overheid moet voldoen, welk doel zij moet nastreven en hoe dat moet gebeuren. Een specifieke uitkering wordt verstrekt via de begrotingen van de ministeries ter financiering van specifiek beleid. Het zijn 'geormerkte' budgetten: decentrale overheden zijn verplicht het geld te besteden aan de voorgeschreven doelen en moeten zich hierover ook verantwoorden aan het Rijk. Als het geld niet geheel volgens de voorwaarden wordt besteed, kan de verantwoordelijke minister de uitkering (deels) terugvorderen. De minister bepaalt aan de hand van door de accountant goedgekeurde informatie of de uitkering rechtmatig is besteed.

De *algemene uitkeringen* worden verstrekt uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Deze uitkeringen worden verdeeld via vaste maatstaven, zoals het aantal inwoners, huizenprijzen en inkomens. Dit moet ervoor zorgen dat decentrale overheden vergelijkbare voorzieningen kunnen realiseren. Het geld uit de fondsen komt ten goede aan de algemene middelen van de gemeente en provincie. Zij kunnen dit geld, met inachtneming van wet- en regelgeving, naar eigen inzicht uitgeven om taken te financieren die het Rijk heeft opgedragen (medebewindstaken) of beleid dat zij autonoom voeren. Decentrale overheden hoeven zich niet aan het Rijk te verantwoorden over de besteding van de algemene uitkeringen. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor een toereikende en adequate verdeling van de algemene uitkeringen. Daarnaast draagt de minister van BZK een algemene verantwoordelijkheid voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen.

1.1 Inkomsten gemeenten en provincies

De inkomsten van gemeenten bedroegen in 2008 totaal € 34,8 miljard. Dit bedrag is als volgt verdeeld (zie figuur 1):

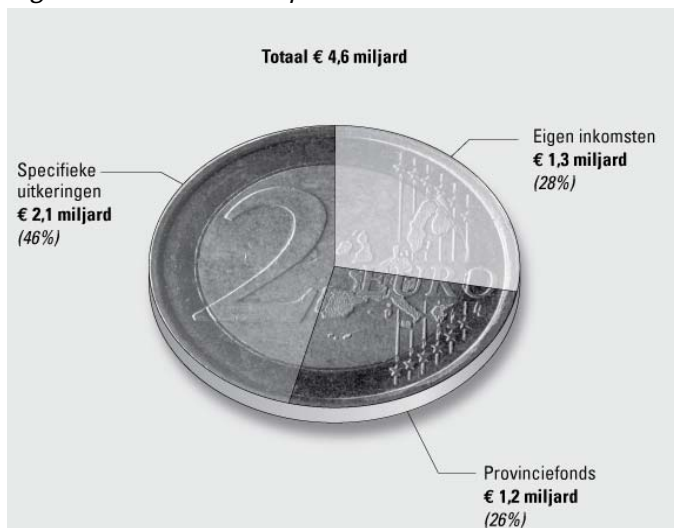
Figuur 1. Inkomsten gemeenten



© Algemene Rekenkamer / Joris Fiselier

De inkomsten van de provincies bedroegen in 2008 in totaal € 4,6 miljard. Dit bedrag is als volgt verdeeld (zie figuur 2):

Figuur 2. Inkomsten provincies



© Algemene Rekenkamer / Joris Fiselier

1.2 Beleid specifieke uitkeringen

De afgelopen decennia heeft het Rijk het aantal specifieke uitkeringen gereduceerd om zo de decentrale overheden meer beleidsvrijheid te geven en de beheerslasten te verminderen. De opeenvolgende kabinetten wilden decentrale overheden bij specifieke uitkeringen meer beleidsvrijheid geven omdat ze daarmee verwachtten dat beleid

effectiever kan zijn. De gedachte achter het vergroten van de beleidsvrijheid van decentrale overheden is dat deze hierdoor:

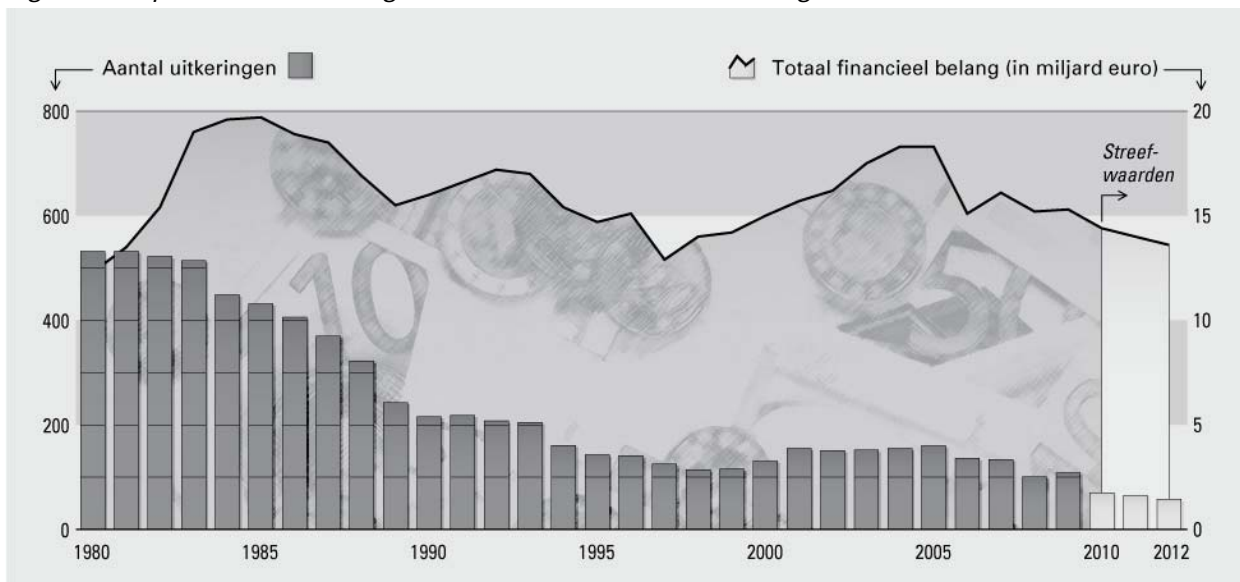
- kunnen zorgen voor meer *maatwerk* (inspelen op specifiek lokale problemen);
- *slagvaardiger* kunnen opereren (beleid aanpassen zodra de omstandigheden dat vragen); en
- het beleid *integraal* kunnen opzetten en uitvoeren (afstemmen met de verschillende betrokken actoren en met andere beleidssectoren).

Hierdoor zouden maatschappelijke problemen *effectiever* kunnen worden bestreden. In het rapport *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen* concludeerde de Algemene Rekenkamer dat deze veronderstellingen niet altijd bleken op te gaan (Algemene Rekenkamer, 2006).

Specifieke uitkeringen brengen relatief veel beheerslasten met zich mee voor zowel de verstreckende ministeries als de ontvangende provincies en gemeenten. Bij de verstrekking moeten vaak aanvraagprocedures worden doorlopen of plannen van aanpak worden ingediend. Tijdens de beleidsuitvoering moet monitorinformatie worden geleverd over de voortgang van het beleid. En na afloop van het beleid – meestal jaarlijks, soms pas na meerdere jaren – moet verantwoording worden afgelegd over de besteding van de middelen en de beleidsresultaten. De wens van opeenvolgende kabinetten was om deze beheerslasten te reduceren.

In 1980 bestonden er 532 specifieke uitkeringen. Momenteel zijn er 109 specifieke uitkeringen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2009).

Figuur 3. Specifieke uitkeringen: aantal en financieel belang



© Algemene Rekenkamer / Joris Fiselier

Uit figuur 3 blijkt dat het aantal specifieke uitkeringen is afgenomen, maar dat het totale financiële belang van deze uitkeringen iets is toegenomen. Veel kleine uitkeringen zijn opgeheven of gebundeld. De grotere specifieke uitkeringen zijn overgebleven. Zodoende is het wel gelukt om het aantal specifieke uitkeringen te reduceren en daarmee wat te doen aan de administratieve lasten. Doordat het nog niet is gelukt om ook het financieel

belang van specifieke uitkeringen te reduceren, is het nog maar de vraag of er ook (veel) meer beleidsvrijheid is gecreëerd voor decentrale overheden.

2 Introductie decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering

Per 1 augustus 2008 zijn de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering wettelijk geregeld. Hiermee kan het Rijk bijdragen verstrekken via het Gemeentefonds of Provinciefonds, zonder gebonden te zijn aan de verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Dit maakt voor specifieke taken of beleidsterreinen een gerichte verdeling van het budget mogelijk.

De decentralisatie-uitkering en integratie-uitkering zijn ingevoerd omdat er behoefte bestond om specifieke uitkeringen over te hevelen naar de algemene fondsen. In het verleden was dit vaak lastig te realiseren, omdat een overheveling in één keer bezwaarlijk was vanwege de omvang van de zogenaamde herverdeeleffecten. Het verschil tussen het oude en het nieuwe bedrag dat individuele gemeenten of provincies totaal ontvingen, zou dan te groot zijn. Dit kan tot gevolg hebben dat decentrale overheden te grote schommelingen in hun inkomsten hebben, waardoor ze taken niet goed meer kunnen uitvoeren. Met de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering kan worden voorzien in een geleidelijke overgang van specifieke uitkering naar de algemene uitkering. Daarnaast is het met de decentralisatie-uitkering en de integratie-uitkering mogelijk geworden om overheden gericht op basis van bepaalde criteria te financieren, doordat met afwijkende verdeelsleutels (andere dan bij de gewone algemene uitkeringen) gewerkt kan worden. De wens om met een afwijkende verdeelsleutel te werken, was voorheen vaak reden om voor financiering via een specifieke uitkering te kiezen. Met de *integratie-uitkering* kunnen ministers middelen verstrekken voor structureel beleid, waarbij vastgesteld is op welke termijn deze middelen worden overgeheveld naar de gewone algemene uitkering. Het Rijk kan een *decentralisatie-uitkering* instellen als het nog niet weet wanneer de middelen worden toegevoegd aan de algemene uitkering. Dit kan ook wanneer het om een tijdelijke beleidsimpuls of een experiment gaat, en er dus geen voornemen is om de middelen op enig moment op te laten gaan in de algemene uitkering.

De integratie-uitkeringen en de decentralisatie-uitkeringen zijn apart zichtbaar op de begrotingen voor het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Een gemeente of provincie ziet dus hoeveel geld er voor dat beleidsterrein beschikbaar is gesteld. Tegelijkertijd zijn deze middelen onderdeel van de algemene fondsen, en daarmee formeel niet geoormerkt. Decentrale overheden zijn niet verplicht het geld te besteden aan het desbetreffende beleidsterrein.

3 Vervaging onderscheid tussen specifieke en algemene uitkering

De introductie van de nieuwe uitkeringen verandert het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. In het verleden gaven de algemene uitkering volledige beleids- en bestedingsvrijheid aan de decentrale overheden. De decentralisatie- en integratie-uitkering vergroten de bemoeienis van het Rijk met de aanwending van de algemene fondsen.

3.1 Sturen op niet-afdwingbare voorwaarden

Bij een aantal decentralisatie-uitkeringen moeten decentrale overheden aanvraagprocedures doorlopen om voor een uitkering in aanmerking te komen. Daarnaast schrijven de ministers in circulaire, convenanten en andere bestuurlijke

afspraken voor hoe en waaraan decentrale overheden hun geld moeten besteden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de decentralisatie-uitkeringen *Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven* en *Cultuurparticipatie*.

Decentralisatie-uitkeringen Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven en Cultuurparticipatie

In 2008 zijn deze uitkeringen omgezet van specifieke uitkering naar decentralisatie-uitkering. Beide uitkeringen kennen een aanvraagprocedure die vergelijkbaar is met de aanvraagprocedure die ze hadden toen ze nog onder de specifieke uitkeringen vielen. De aanvraagprocedures zijn vrij gedetailleerd en schrijven veel voor: bestedingdoelen, prestaties, doelgroepen, bestedingsvoorwaarden, etc. Daarnaast geven de ministers via convenanten en andere bestuurlijke afspraken sturing aan het decentrale beleid. Bij de uitkering voor cultuurparticipatie is ook bepaald dat de decentrale overheden een zelfde bedrag als de uitkering moeten toevoegen. Via deze aanpak blijven de bewindslieden – net als bij de voorlopers in de vorm van specifieke uitkeringen – veel sturing geven bij de verstrekking van deze uitkeringen (Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie, 2008; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008).

De Raad voor de financiële verhoudingen maakt bezwaar tegen het hanteren van aanvraagprocedures voor het toekennen van decentralisatie-uitkeringen. De Raad vindt dat daarmee wordt getornd aan het vrij besteedbare karakter van de middelen die het Rijk via het Gemeentefonds verstrekt. De Raad meent dat dit zorgt voor een ongewenste verschuiving in de financiële verhouding. De Raad constateert dat de sanering van het aantal specifieke uitkeringen een doel op zich is geworden; door te gericht te zijn op het verminderen van de aantallen, worden bestedingsvoorwaarden en andere beperkende voorwaarden via de decentralisatie-uitkering het gemeentefonds binnengehaald." (Raad voor de financiële verhoudingen, 2008)

Ook bij het Krachtwijkenbeleid speelt dit probleem:

Decentralisatie-uitkering Wijkactieplannen

Het kabinet heeft uitdrukkelijk een sterke eigen verantwoordelijkheid voor de toekomst van de veertig krachtwijken toegekend aan de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). Dit is ook vastgelegd in het Coalitieakkoord, het beleidsprogramma 2007-2011 van kabinet Balkenende IV en het Actieplan Krachtwijken. Gemeenten hebben in wijkactieplannen aangegeven welke prestaties ze gaan leveren. De voorwaarden en afspraken tussen de minister voor WWI en de gemeentebesturen zijn vastgelegd in charters. Hierin is ook afgesproken welke effecten de gemeenten nastreven. Met de decentralisatie-uitkering *Wijkactieplannen* stelt de minister voor WWI geld beschikbaar aan gemeenten voor de realisatie van de wijkactieplannen. In een rapport over het krachtwijkenbeleid constateerde de Algemene Rekenkamer al dat – doordat is gekozen voor het instrument van de decentralisatie-uitkering voor de medefinanciering van actieplannen – de minister de door het kabinet toegekende ministeriële verantwoordelijkheid nauwelijks kan waarmaken. Doordat de bijdrage wordt verstrekt via een decentralisatie-uitkering is niet gegarandeerd dat het geld in de 40 aandachtswijken terecht komt (Algemene Rekenkamer, 2008).

De decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* maakt eveneens onderdeel uit van het krachtwijkenbeleid. De minister voor WWI wil met deze decentralisatie-uitkering bevorderen dat bewoners van de aandachtswijken zelf initiatieven ontwikkelen om hun wijken te versterken.

Decentralisatie-uitkering Bewonersparticipatie Wijken

Tussen de Tweede Kamer en de minister voor WWI is afgesproken dat de middelen via een vouchersysteem bij de bewoners van de veertig krachtwijken terecht dienen te komen. De minister heeft geregeld dat gemeenten alleen mogen afwijken van het vouchersysteem nadat ze goedkeuring hebben van de bewonersorganisatie en de minister. In een brief aan de gemeenten schrijft de minister "Daarom heb ik de Tweede Kamer toegezegd dat de 10 miljoen (...) via een vouchersysteem aan de wijkbewoners toekomen". In deze brief meldt de minister ook dat – indien deze goedkeuring niet wordt gevraagd – het verstrekte bedrag later in mindering zal worden gebracht (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2008b).

Deze toezegging aan de Tweede Kamer kan de minister niet waarmaken. Gemeenten hebben beleids- en bestedingsvrijheid en mogen deze middelen aan iets anders besteden dan bewonersparticipatie. Ook mogen de gemeenten daarom zonder goedkeuring van de minister afwijken van het vouchersysteem. Het in mindering brengen van budgetten past niet bij het karakter van het Gemeentefonds.

De voorwaarden die worden gesteld aan de besteding van middelen voor het krachtwijkenbeleid zijn niet vastgelegd in wet- of regelgeving en hebben daarom geen formele status. De ministers beschikken dan ook niet over financiële of bestuurlijke bevoegdheden om de naleving af te dwingen. De naleving van afspraken en voorschriften gebeurt slechts op basis van vrijwillige medewerking.

3.2 Geen verantwoording bij bestedingsvrijheid

'Vertrouwen' is het toverwoord van het kabinet achter de huidige decentralisatie-operatie; vertrouwen in de decentrale beleidsafwegingen. In de uitwerking van de eerste decentralisatie-uitkeringen blijkt echter nog weinig van dit vertrouwen. Ministers menen nog te vaak te weten wat de beste decentrale keuze is. Ruimte voor maatwerk is dan ver te zoeken. Het voorwaardencircus dat decentrale overheden moeten doorlopen om een decentralisatie-uitkering te verkrijgen wekt niet de suggestie van een overweldigend vertrouwen in de decentrale beleidskeuzes.

Vertrouwen in decentrale beleidsafweging betekent ook dat het rijk geen verantwoording meer moet vragen. In praktijk zien we dat de ministers dit nog wel lastig vinden. De ministers benadrukken bij de verstrekking van decentralisatie-uitkeringen dat ze erop vertrouwen dat de decentrale overheden zich conformeren aan de gestelde voorwaarden en dat ze de middelen uit de decentralisatie-uitkering ook inzetten voor het beoogde beleidsterrein en beleidsdoel. Bij de decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* wil de minister voor WWI graag weten of de gemeenten de middelen hebben besteed aan bewonersparticipatie. De minister vraagt de gemeenten om bij te houden welke uitgaven er worden gedaan uit de budgetten voor bewonersparticipatie (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2008b). Zo wordt er alsnog gevraagd of de decentrale overheden zich willen verantwoorden over de besteding van de middelen. Het verzoek van de minister om een kasboekje bij te houden past niet bij het karakter van het Gemeentefonds. Bovendien kan de minister de gemeentelijke reactie op dit verzoek niet afdwingen.

4 Wie is verantwoordelijk?

Het vervagende onderscheid tussen specifieke uitkering en algemene uitkering brengt risico's met zich mee voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Een goed functionerend openbaar bestuur veronderstelt dat voor elke uitkering duidelijk is wie

waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed.

Wanneer decentrale overheden rijks gelden ontvangen kunnen er voor de ministeriële verantwoordelijkheid vier situaties worden onderscheiden:

1. *Algemene uitkering: geen bestedingsvoorwaarden en geen uitvoering van rijksbeleid.*
In deze situatie is sprake van autonomie. De decentrale overheden zijn vrij om het geld te besteden en beleid vorm te geven op de wijze die zij willen. Verantwoording vindt plaats aan Provinciale Staten of de gemeenteraad. Er is geen ministeriële verantwoordelijkheid.
2. *Algemene uitkering: geen bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.*
In deze situatie is er sprake van medebewind. Deze situatie kan zich voordoen bij integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen. Decentrale overheden mogen het geld vrij besteden. De minister is daarom niet verantwoordelijk voor hoe decentrale overheden het geld besteden. Wel moet de decentrale uitvoering bijdragen aan het beleid van de minister. Dit maakt de minister tenminste systeemverantwoordelijk voor het beleid. De minister moet ervoor zorgen dat het beleid en/of het wettelijk kader zo zijn ingericht, dat het de gewenste resultaten voor zijn beleid oplevert. In hoeverre hij daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid voor het beleid heeft, is afhankelijk van de mate waarin hij specifieke doelen en/of beoogde resultaten voor de decentrale overheden heeft aangegeven en of hij beschikt over financiële en bestuurlijke bevoegdheden.
3. *'Klassieke' specifieke uitkering: wel bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.* Ook hier is sprake van medebewind. Specifieke uitkeringen zijn bestemd voor een bepaald doel en dragen bij aan rijksbeleid. Bij de klassieke specifieke uitkering is het bestedingsdoel betrekkelijk nauwkeurig omschreven en meestal is ook de beleidsvrijheid voor gemeenten en provincies beperkt. De minister heeft daarom in de regel een specifieke verantwoordelijkheid voor de beleidsresultaten. Hij is ook verantwoordelijk voor de besteding van het geld door de decentrale overheden.
4. *Brede doeluitkering: wel bestedingsvoorwaarden en wel uitvoering van rijksbeleid.* Ook hier is sprake van medebewind. Het enige onderscheid met de 'klassieke' specifieke uitkering is dat bij de brede doeluitkering het Rijk slechts een globaal bestedingsdoel bepaalt. Decentrale overheden beschikken dus over meer bestedingsruimte dan bij de klassieke specifieke uitkering. Maar ook hier heeft de minister een verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld. Want hoewel het bestedingsdoel ruimer is dan bij een klassieke specifieke uitkering, moet de minister wel vaststellen of decentrale overheden het geld conform het bestedingsdoel uitgeven. De minister is bij een brede doeluitkering tenminste systeemverantwoordelijk voor de beleidresultaten. In hoeverre hij daarnaast een specifieke verantwoordelijkheid heeft, is afhankelijk van de mate waarin hij specifieke doelen en/of beoogde resultaten voor de betrokken decentrale overheden heeft aangegeven en of hij beschikt over financiële en bestuurlijke bevoegdheden.

5 Verantwoordelijkheid bij decentralisatie-uitkeringen en integratie-uitkeringen

Of een decentralisatie-uitkering of integratie-uitkering onder autonomie of medebewindstaken valt, verschilt van geval tot geval. Medebewindstaken dienen bij of krachtens de wet te worden opgedragen aan de decentrale overheden. Als een decentralisatie-uitkering niet wordt vergezeld van een taakopdracht bij of krachtens de wet, dan is er geen medebewindstaak. Het hard naleven van gestelde voorwaarden is dan ook moeilijk. Wel is er dan veelal sprake van rijksbeleid, zodat de Tweede Kamer de minister wel verantwoordelijk zal stellen voor het al dan niet realiseren van de beleidsresultaten. Hier zit een spanningsveld.

5.1 *Spanning verwachte en werkelijke verantwoordelijkheid*

We zien bij de decentralisatie-uitkeringen dat de mate waarin de minister zichzelf verantwoordelijk acht voor het beleid nogal eens op gespannen voet staat met de mate waarin hij deze verantwoordelijkheid kan waarmaken op basis van zijn bestuurlijke en financiële bevoegdheden. Dit zorgt voor onduidelijkheid over de vraag welke bestuurslaag waarvoor verantwoordelijk is. Ook rijst de vraag wie waarop kan worden aangesproken door de controlerende organen.

De ministers suggereren met het veelvoud aan voorschriften een ministeriële verantwoordelijkheid te *willen* dragen. Met de keuze voor de vorm van de decentralisatie-uitkering *kan* de minister echter maar zeer beperkte ministeriële verantwoordelijkheid dragen. De gekozen financiële constructie sluit niet aan bij de gewenste bestuurlijke verhouding. Zo wil de minister voor WWI ministeriële verantwoordelijkheid dragen voor de ontwikkelingen in de krachtwijken. In het rapport over het krachtwijkenbeleid (Algemene Rekenkamer, 2008) constateerde de Algemene Rekenkamer dat – mede doordat is gekozen voor het instrument van de decentralisatie-uitkering – de minister weinig mogelijkheid heeft om de gewenste ministeriële verantwoordelijkheid waar te kunnen maken. Gemeenten hebben immers een autonome verantwoordelijkheid voor de meeste thema's van het krachtwijkenbeleid. Zij beschikken tevens over bestedingsvrijheid. De minister kan dan ook nauwelijks controleren en sturen.

Bij de decentralisatie-uitkeringen zien we ook dat de Tweede Kamer vaak de ministeriële verantwoordelijkheid overschat. Een mogelijke verklaring voor deze overschatting is dat de decentralisatie-uitkeringen qua opzet nog veel lijken op specifieke uitkeringen. Deze verwarring zien we bijvoorbeeld bij de decentralisatie-uitkering *motie Tang/Spekman*.

Motie Tang/Spekman

Het kabinet besloot in 2008 – naar aanleiding van een motie van de Tweede Kamer – om een eenmalige financiële tegemoetkoming te verstrekken aan mensen met een minimuminkomen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) verstreekte dit bedrag via de decentralisatie-uitkering *Motie Tang/Spekman* aan alle gemeenten. In een brief (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008a) aan de gemeenten beschreef de staatssecretaris van SZW hoe de gemeenten dit bedrag moesten verstrekken. De uitkering moest eind 2008 verstrekt worden aan huishoudens die onder de 120% van het sociaal minimum leven. Aan de Tweede Kamer schreef de staatssecretaris dat de verstrekking van deze uitkering verbonden was aan deze voorwaarden (Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2008b). Het Ministerie van SZW heeft verder een communicatietoolkit opgesteld met flyers, posters enz. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft op haar beurt voorbeeldbeleidsregels samengesteld voor de gemeenten. Er is zelfs een landelijke internetsite gemaakt waarop burgers konden vaststellen of ze voor deze uitkering in aanmerking kwamen. Dit wekte de suggestie dat het Rijk bepaalde wie er voor de uitkering in aanmerking zou komen, terwijl de gemeenten dit mochten bepalen. Deze detailvoorschriften zijn slechts te typeren als ‘suggesties’; gemeenten mogen zelf beslissen wat zij met dit geld doen.

De veelheid aan voorschriften en rijksbemoedigen wekte de indruk dat de staatssecretaris van SZW verantwoordelijkheid wilde dragen voor het decentraal uitgevoerde beleid en de besteding van de middelen. Hij kon deze verantwoordelijkheid echter niet waarmaken, omdat gekozen was voor een financiering van het beleid via een decentralisatie-uitkering.

Na de verstrekking van deze decentralisatie-uitkering verschenen in de media berichten over gemeenten die het geld anders hadden besteed dan de staatssecretaris had ‘voorgeschreven’. Dit leidde tot Kamervragen (Tweede Kamer, 2008b). De staatssecretaris moest de Tweede Kamer meedelen dat de gemeenten het recht hadden om geld anders in te zetten dan hij voor ogen had. Ze hadden volledige beleids- en bestedingvrijheid en maakten daar blijkbaar gebruik van. Ook gaf de staatssecretaris desgevraagd aan dat hij niet kon vaststellen of gemeenten zich wel of niet aan de voorschriften houden. Gemeenten hoefden hierover geen informatie aan te leveren.

Bij de decentralisatie-uitkering *Wijkactieplannen* schrijft de minister voor WWI aan de Tweede Kamer: “Aan de beschikbaarstelling van de bedragen aan gemeenten wil ik geen nadere voorwaarden verbinden dan dat de bedragen ingezet moeten worden ten behoeve van de medefinanciering van de wijkactieplannen” (Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie, 2008a).

In andere gevallen laten de bewindspersonen in het midden welke garanties zij de Tweede Kamer kunnen bieden. Bij de decentralisatie-uitkering *Bewonersparticipatie Wijken* zien we ook dat de Tweede Kamer niet goed voor ogen heeft welke gevolgen de keuze voor de vorm van de decentralisatie-uitkering heeft voor de positie van de minister en de Tweede Kamer zelf. Zo vroeg een Kamerlid de minister voor WWI: “Hoe wordt gegarandeerd dat het geld naar de bewoners gaat?”. De minister moest het antwoord op deze vraag schuldig blijven (Tweede Kamer, 2008a).

Bovenstaande voorbeelden illustreren tot welke verwarring de decentralisatie-uitkeringen in de praktijk leiden. Ook voor decentrale overheden is vaak onduidelijk in welke mate zij nou echt vrij zijn om de middelen naar eigen inzicht te besteden. Wordt van hen nou maatwerk of confectie verwacht?

Ook de Raad van State en de Raad voor de financiële verhoudingen hebben zich kritisch geuit over het vervagend onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen. In de

Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen schrijft de Raad van State (2009):

“De introductie van integratie-uitkeringen en decentralisatie-uitkeringen kan naar het oordeel van de Raad slechts een stap zijn in de richting van het uiteindelijke doel: omzetting van specifieke uitkeringen in een generieke bijdrage aan gemeenten. Vervolgstappen zijn dus geboden. Dit laatste temeer omdat in de praktijk blijkt dat deze ‘quasi-specifieke uitkeringen’ de verhoudingen tussen het Rijk enerzijds en de provincies en gemeenten anderzijds onnodig ingewikkeld maken en niet blijken bij te dragen aan de beoogde vergroting van de beleidsvrijheid van provincies en gemeenten.”

De Raad voor de financiële verhoudingen (2007) pleit ervoor om de zogeheten ‘voorkeursvolgorde’ van uitkeringsvormen consequent toe te passen. Deze voorkeursvolgorde houdt in dat de algemene uitkering de meest gewenste financieringsstroom van het Rijk naar decentrale overheden is en dat terughoudend wordt omgegaan met het verstrekken van specifieke uitkeringen. De Raad schrijft: “Door twee nieuwe typen uitkeringen (decentralisatie-uitkering en verzameluitkering) te scheppen, wordt de keuzemogelijkheid in bekostigingsvormen voor het rijk vergroot. Hiermee vervaagt echter tevens het onderscheid tussen specifieke uitkeringen en de algemene uitkering. De Raad is beducht voor een verregaande verrommeling van het systeem. Hoewel de Raad erkent dat enige nuancering van de voorkeursvolgorde wenselijk is, maakt striktere naleving van dit algemene uitgangspunt deze nieuwe wetgeving overbodig.”

6 Conclusies

Er is een wezenlijk onderscheid tussen algemene en specifieke uitkeringen wat de verantwoordelijkheidsverdeling tussen Rijk en decentrale overheid betreft. De desbetreffende ministers moeten steeds de uitkeringsvorm kiezen die aansluit bij de gewenste verantwoordelijkheidsverdeling. Als een minister zelf de verantwoordelijkheid wil blijven dragen voor de besteding van het geld door gemeenten of provincies, kan hij het best kiezen voor een specifieke uitkering. Als een minister bereid is om die verantwoordelijkheid over te dragen aan de provincies en/ of gemeenten, dan past een algemene uitkering. Het terugdringen van het aantal specifieke uitkeringen zou geen doel op zich moeten zijn.

Als een minister kiest voor een decentralisatie-uitkering of een integratie-uitkering om decentrale beleidsvoering te financieren – dan moet hij de verantwoordelijkheid voor de besteding van het geld daadwerkelijk overlaten aan de decentrale overheden. De ministers zouden hierbij dus geen bestedingsvoorschriften moeten meegeven. Deze voorschriften passen niet bij het karakter van de algemene fondsen. De naleving ervan is niet afdwingbaar. Als de decentralisatie-uitkering of integratie-uitkering wordt ingezet als voorportaal voor een overheveling naar de ‘gewone’ algemene uitkering zouden de ministers de opzet van de uitkering wel moeten aanpassen aan het karakter van de algemene fondsen. De besteding van deze middelen wordt op decentraal niveau verantwoord en gecontroleerd.

Het kabinet wil decentraliseren, maar de individuele minister lijkt het in praktijk nog wel moeilijk te vinden om de regie over het beleid ook daadwerkelijk los te laten. De

decentralisatie-uitkeringen die onder deze spanning ontstaan zijn vlees noch vis; ze bevinden zich in het schemergebied tussen een specifieke en algemene uitkering. Dit geeft verwarring over de vraag wie waarvoor verantwoordelijk is. Als het Rijk wil decentraliseren, dan zullen de bewindslieden ook echt vertrouwen in de decentrale afwegingen en de decentrale democratische controle moeten tonen.

De gewenste verantwoordelijkheidsverdeling en de gekozen vorm van financiering (specifiek of algemeen) vallen niet altijd meer samen. Door de tussenvormen die zijn ontstaan, is het onderscheid tussen specifieke en algemene uitkeringen vervaagd. In de praktijk is vaak niet meer op voorhand duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is en wie waarop aangesproken kan worden. Hierdoor kan de Tweede Kamer niet goed oordelen over de mate waarin de minister het beleid kan controleren en beïnvloeden. Ook voor provincies en gemeenten kan onduidelijkheid ontstaan over de verantwoordelijkheidsverdeling.

De betrokkenen ministers zouden dan ook per uitkering duidelijker vast moeten leggen wat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende bestuurslagen zijn. Bij de verstrekking van specifieke en algemene uitkeringen moet altijd duidelijk zijn wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe en door wie wordt vastgesteld of de middelen rechtmatig, doelmatig en doeltreffend zijn besteed. Zodoende is ook duidelijk op welke bestuurslaag de democratische controle op het beleid kan plaatsvinden.

De minister van BZK zou – als eerstverantwoordelijke binnen het kabinet voor de verhoudingen met de decentrale overheden – toe moeten zien op deze heldere verantwoordelijkheidsverdeling bij de verschillende arrangementen. Daarnaast moeten de minister van BZK en de minister van Financiën goed letten op het tijdelijke karakter van de decentralisatie-uitkeringen door jaarlijks – conform artikel 13.5 van de Financiële-verhoudingswet – te bezien of een decentralisatie-uitkering kan worden gewijzigd in een integratie-uitkering of een algemene uitkering.

Jooske de Sonnaville

* Algemene Rekenkamer, projectleider onderzoek Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen. Dit artikel is gebaseerd op het rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* (Algemene Rekenkamer, 2009) en geschreven op persoonlijke titel.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2008). *Krachtwijken. Monitoring en verantwoording van het beleid*. Den Haag.

Algemene Rekenkamer (2009). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen*.

Geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid. Den Haag.

Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Overzicht specifieke uitkeringen 2009*. Den Haag.

Raad van State (2009). *Decentraal moet, tenzij het alleen centraal kan; Tweede periodieke beschouwing over interbestuurlijke verhoudingen*. Den Haag.

- Raad voor de financiële verhoudingen(2007). *Advies wetsvoorstel specifieke uitkeringen*. Den Haag.
- Raad voor de financiële verhoudingen (2008). *Advies Periodiek onderhoudsfonds gemeentefonds 2009*. Den Haag.
- Stichting Fonds voor Cultuurparticipatie (2008). *Regeling cultuurparticipatie provincies en gemeenten 2009–2012*. *Staatscourant* 19 september 2008, nr. 182, pag. 12. Den Haag.
- Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008a). *Brief aan Colleges van Burgemeester en Wethouders over 50 euro voor minima*. Kenmerk W&B/B&K/08/29863. Den Haag.
- Ministerie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2008b). *Brief aan de Tweede Kamer over de uitvoering van amendement Tang/Spekman*. Kenmerk W&B/B&K/08/27273. Den Haag.
- Tweede Kamer (2008a). *Aanpak Wijken*. Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007-2008, 30 995, nr. 57. Den Haag.
- Tweede Kamer (2008b). *Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden*. Vergaderjaar 2008, Aangangsel van de Handelingen, p. 1971 - 1972. Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008). *Circulaire wijze van verkrijging uitkering uit het Gemeentefonds en het Provinciefonds in verband met Stimulering van Lokale Klimaatinitiatieven (SLOK)*. *Staatscourant* 15 juli 2008, 134, p. 18. Den Haag.
- Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2008a). *Aanpak Wijken. Brief aan de Tweede Kamer over de verdeling extra wijkengeld*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 30995, nr. 47. Den Haag.
- Ministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (2008b). *Brief minister voor WWI aan gemeenten over budgetten Aandachtswijken en modelverordening vouchersystemen*. 10 juli 2008, DGWWI/W2008061861. Den Haag.

Exportkredietverzekering en schuldenkwijtschelding: het budgetrecht onder druk?

T.N. Sanders*

Samenvatting

De exportkredietverzekeringenfaciliteit van de Nederlandse Staat vormt een aanvulling op de markt. Waar commerciële verzekeraars niet bereid zijn om exportkredieten te verzekeren vanwege te hoge risico's biedt de Staat deze mogelijkheid. Als die risico's zich ook daadwerkelijk verwezenlijken dan is de Staat gebonden om de schade (grotendeels) te vergoeden aan de exportkredietverstrekker. Gevolg hiervan is wel dat de Staat de vordering van de exporteur gecedeerd krijgt. Soms wordt deze vordering kwijtgescholden. Als het een ontwikkelingsland betreft, wordt deze kwijtschelding toegerekend aan de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-nota als zijnde 'Official Development Assistance' (ODA). Door deze toerekening komt het oerrecht van het parlement: het budget recht, onder druk.

Trefwoorden: exportkredietverzekeringen, budgetrecht.

1 Inleiding

Exportkredietverzekeringen (EKV's) vormen een relatief onbekend onderwerp. Toch maken de schulden die hieruit ontstaan een groot deel van de schuld van ontwikkelingslanden uit. Deze schuld krijgt wel vaak aandacht. Een EKV is een herverzekering, waarbij de Staat zich garant stelt ten opzichte van een verzekeraar. Een EKV-faciliteit treedt in principe marktaanvullend op. Hierbij wordt Nederlandse export naar risicovolle landen herverzekerd indien commerciële verzekeraars het exportrisico niet willen aanvaarden. Als exportrisico's zich daadwerkelijk verwezenlijken dan is de Staat eraan gehouden de schade (grotendeels) te vergoeden aan de exportkredietverstrekker. Gevolg hiervan is wel dat de Staat de vordering van de exporteur gecedeerd krijgt. Deze vordering is echter meestal moeilijk inbaar. Als er geen bilaterale regeling wordt getroffen, wordt er vaak een schuldenregeling getroffen in het kader van de Club van Parijs (een overleg platform voor crediteurlanden). In veel gevallen wordt de schuld dan kwijtgescholden. De manier waarop de Nederlandse overheid deze handelingen begrotingstechnisch verwerkt, is ingewikkeld en niet altijd even logisch. Dat een deel van de vorderingen bij het Ministerie van Financiën wordt geplaatst en een deel bij Ontwikkelingssamenwerking is een vreemde praktijk.

Deze praktijk zal in dit artikel nader worden bestudeerd. Leidende vraag daarbij is of het budgetrecht van het Nederlandse parlement in het gedrang komt door deze toerekening van de EKV-schuldenkwijtscheldingen aan de uitgaven voor ontwikkelingssamenwerking. Dit artikel zal zich niet dus niet richten op het jaarlijks terugkerende debat of schuldenkwijtschelding als ontwikkelingssamenwerking aan te merken valt.

2 Exportkredietverzekeringen

Bij veel commerciële transacties is er een betalingsrisico. Zelfs zakendoen met een zusterbedrijf heeft risico's. Elk bedrijf kan immers failliet gaan. Daarnaast wil de afnemer

van een product of dienst meestal het bedrag in termijnen voldoen. In dat geval heeft de afnemer een lening nodig, welke deze vaak bij een bank of andere financiële dienstverlener verkrijgt (een 'gefinancierde transactie'). Levert het verkopende bedrijf zelf het krediet, dan wordt gesproken van een 'contante transactie'. Het is voor het verkopende bedrijf van groot belang om bij een gefinancierde transactie aantrekkelijke financieringsvoorwaarden te bieden: hoe gunstiger de financieringsvoorwaarden, hoe groter de kans dat het product wordt aanschafte.

Betalingsrisico's nemen toe als de landsgrens wordt overschreden. De afnemer kan (of wil) het bedrag niet gelijk voldoen, en wil hiervoor vaak een regeling treffen. Exporterende bedrijven zijn vaak bereid hieraan mee te werken, en regelen bij een bank vaak de financiering voor de afnemer, het zogeheten 'exportkrediet'.¹ Want hoe gunstiger de financieringsvoorwaarden, hoe groter de kans dat de importeur het product van dat bedrijf aanschafte. Hierbij gaat de bank een internationale verbintenis aan, die vaak risicovoller is dan een binnenlandse transactie: politieke factoren, economische conjunctuur en natuurrampen zijn maar een aantal van de problemen die ervoor kunnen zorgen dat de bank zijn kapitaal verliest.

Om zich tegen deze risico's in te dekken sluiten banken (of bedrijven) bijna altijd een exportkredietverzekering af bij een kredietverzekeraar.² Tegen een premie (berekend op basis van het risico), zal de verzekeraar eventuele schade vergoeden die de bank lijdt. Net als een huis-tuin-en-keuken-verzekering kunnen bepaalde risico's, al naar gelang de wensen van de afnemer van de verzekering, wel of niet worden verzekerd. Men kan bijvoorbeeld ervoor kiezen om een eventueel faillissement te laten dekken, maar niet een natuurramp.³ In het kader wordt dit systeem met een voorbeeld toegelicht.

1 Tweede Kamer, (2003-2004), 1.

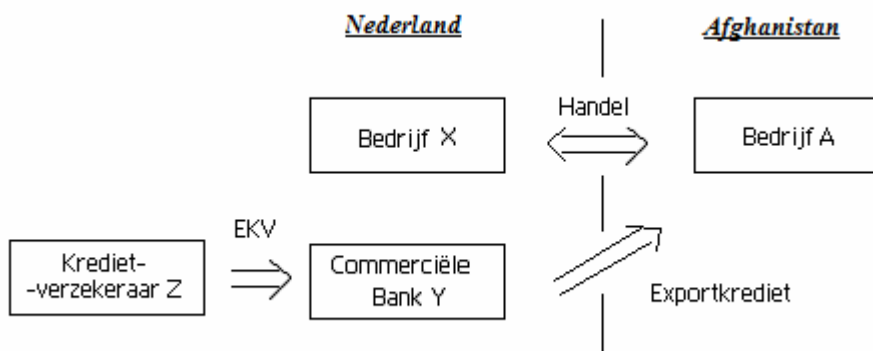
2 Ibidem.

3 Atradius website.

Exportkrediet en verzekering

Stel: het Nederlandse bedrijf X wil een lading staal aan bedrijf A (gevestigd in Afghanistan) verkopen. Bedrijf A is echter niet in staat het bedrag in een keer te betalen, en sluit (met behulp van bedrijf X) een lening af bij de commerciële bank Y om het product te bekostigen. Commerciële bank Y wil zich zelf indekken tegen onvoorziene omstandigheden, en sluit hiertoe een EKV af bij kredietverzekeraar Z. Stel nu, dat bedrijf A na ontvangst van de lading staal failliet gaat. A heeft slechts een gedeelte van de lening betaald. Commerciële bank Y zal kijken naar de mogelijkheden om binnen de gestelde termijn het krediet (plus rente) terug te krijgen. Indien dit niet mogelijk is, zal de kredietverzekeraar Z commerciële bank Y de schade vergoeden. Kredietverzekeraar Z neemt de vordering op A over.

Figuur 1. Exportkredietverzekering



Echter, zoals postorderbedrijven niet leveren in bepaalde wijken vanwege een te hoog wanbetalingrisico, zullen kredietverzekeraars niet een exportkrediet naar bepaalde landen willen verzekeren. Als bepaalde risico's onverzekerbaar zijn, worden deze onder bepaalde voorwaarden in naam van de Staat verzekerd bij Atradius DSB.

3 De organisatie van de EKV-faciliteit van de Staat

De verdeling van de verantwoordelijkheden en de vormgeving van de uitvoering van de EKV-faciliteit is tamelijk ingewikkeld. Allereerst ligt de hoofdverantwoordelijkheid (d.w.z. de beleidsmatige verantwoordelijkheid) bij het Ministerie van Financiën. Binnen Financiën is de Directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen (BFB) en daarbinnen de Afdeling Export Kredietverzekering en Investeringsgaranties (EKI) verantwoordelijk. In beleidsstukken wordt gerefereerd aan 'BFB/EKI'. Deze afdeling neemt (onder verantwoordelijkheid van de minister van Financiën) de beslissingen over herverzekeringsaanvragen.⁴

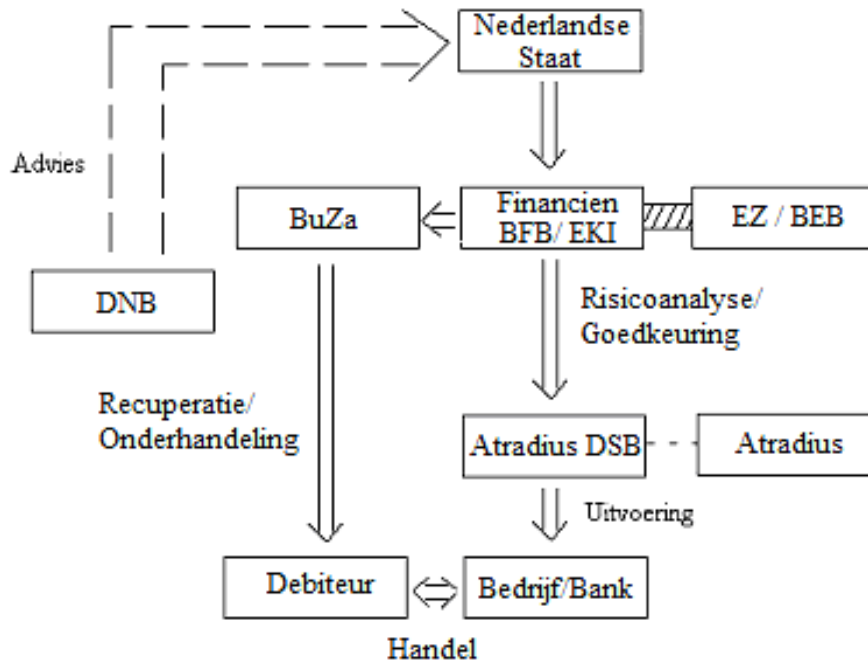
Daarnaast is het Ministerie van Economische Zaken (EZ) medeverantwoordelijk voor het beleid. De Directie Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) is hiermee belast. In de praktijk is BEB vooral bezig met beslissingen betreffende zogenaamde 'strategische goederen' (defensiegerelateerde export), een belangrijk en controversieel deel van de door de EKV-faciliteit gedekte export.⁵

4 Tweede Kamer, (2005), 7.

5 Ibidem.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) is vooral belangrijk in het contact met buitenlandse overheden. BuZa heeft een belangrijke rol bij internationale onderhandelingen.⁶ De Nederlandsche Bank (DNB) geeft algemene beleidsadviezen aan de Staat betreffende de EKV-faciliteit.⁷ Hiervoor is er binnen DNB een speciale Afdeling Export/Import.

Figuur 2. De structuur van de Nederlandse EKV-faciliteit



Dan is er uiteindelijk de uitvoerende tak van de organisatie. Atradius Dutch State Business NV (Atradius DSB), is een volledig onafhankelijke dochteronderneming van Atradius NV. Dit bedrijf behandelt louter de (her)verzekeringen van de staat. Atradius DSB handelt juridisch in eigen naam, maar economisch voor rekening van de Staat. Atradius DSB is de voortzetting van de Nederlandsche Crediet Maatschappij (NCM), gesticht in 1925 en sinds 1932 de verzorger van de EKV-faciliteit van de Staat. Atradius DSB ontvangt hiervoor een vergoeding van de Staat. Diagram 2 illustreert dit systeem.

4 Het verkrijgen van een EKV

Het verkrijgen van een EKV is ingewikkeld en afhankelijk van het type goed of dienst. Dit wordt met een voorbeeld verduidelijkt.

Stel dat het Nederlandse bedrijf A een partij 20 van verkeerslichten aan Indonesië wil verkopen. Hiervoor heeft A geen exportvergunning nodig, dus hoeft EZ (BEB) niet te worden geraadpleegd. Bedrijf A regelt een exportkrediet voor Indonesië bij bank B. Bank B zal dit krediet willen verzekeren, dus ontvangt Atradius DSB een aanvraag voor een EKV. Atradius DSB contacteert Financien (BFB/EKI) met de aanvraag van B, waarin B uitlegt waar de verkeerslichten heen gaan en wie de afnemer/debiteur is. BFB/EKI controleert de gegevens van de aanvraag en onderwerpt deze aan een risicoanalyse waarin zowel commerciële als politieke risico's worden geanalyseerd. Indien BFB/EKI tot de conclusie komt dat het risico

6 Idem, 8.

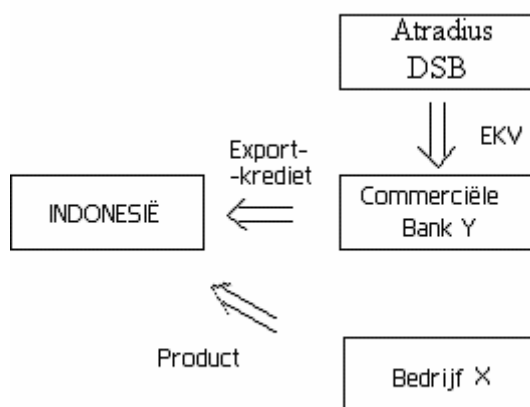
7 Ibidem.

niet onaanvaardbaar is en de aanvraag aan alle randvoorwaarden van de Staat voldoet, keurt het de aanvraag goed en stuurt deze, samen met een verklaring dat de Staat bereid is de EKV te herverzekeren, terug naar Atradius DSB. Atradius DSB stelt in overleg met B een polis op, waarin bepaalde risico's wel en niet worden gedekt, naar gelang de wensen van B. Atradius DSB bepaalt (aan de hand van de risicoanalyse van BFB/EKI) de premie, die aan de Staat wordt betaald. Bank B sluit de polis af bij Atradius DSB. De Staat betaalt Atradius DSB een vergoeding voor de diensten.

Deze procedure kan afhankelijk van het goed (strategisch of niet) en het soort transactie (gefinancierd of contant) verschillen.⁸ Het verschil tussen contante en gefinancierde transactie is dat bij een gefinancierde transactie (vooral kapitaalgoederen) een commerciële bank een exportkrediet heeft verstrekt. De contante transactie (in het bijzonder de aannemerij) betekent dat het bedrijf zelf een EKV van de Staat aanvraagt.

In de figuren 3 en 4 wordt de gang van zaken bij een gefinancierde transactie en bij een contante transactie aan de hand van een voorbeeld verduidelijkt.

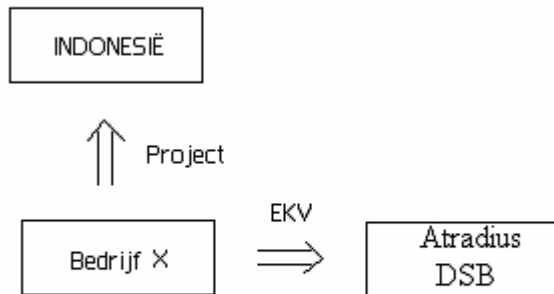
Figuur 3. De gefinancierde transactie



Bedrijf X bouwt een schip voor Indonesië. Het contract tussen X en Indonesië omvat een totale waarde van 100 miljoen euro. Het schip wordt in 24 maanden gebouwd. Om de bouw te financieren sluit Indonesië een lening bij de Nederlandse bank Y af, die een exportkrediet verstrekt aan Indonesië ten bate van X. Stel dat na 24 maanden het schip keurig wordt afgeleverd door X, maar Indonesië betaalt niets terug aan Y. In dit geval compenseert Atradius DSB de bank voor het contractbedrag (plus de verschuldigde rente, min het eigen risico).

⁸ Tweede Kamer, (2007-2008), 3.

Figuur 4. De contante transactie

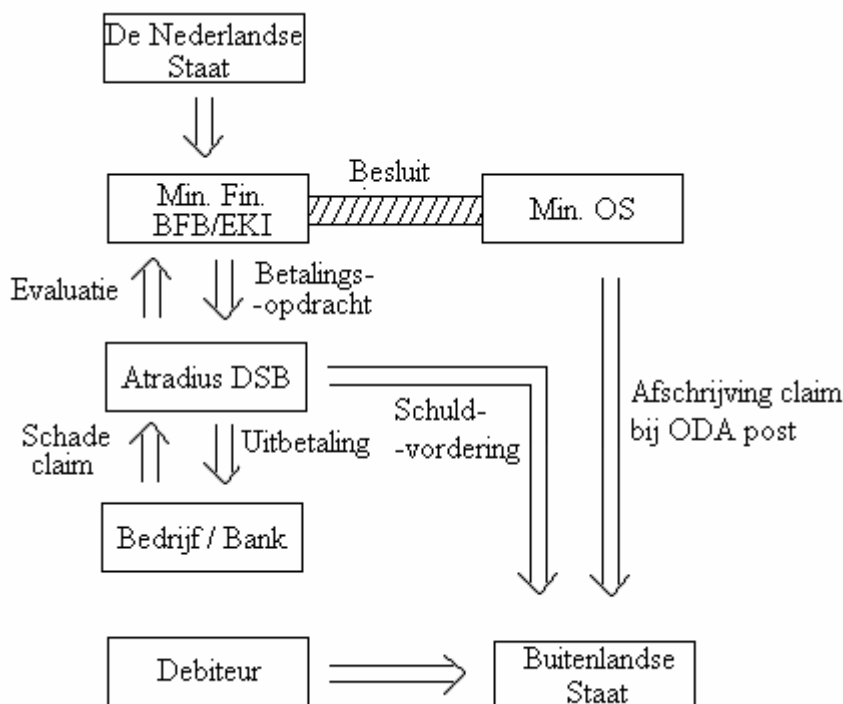


Ingenieursbedrijf X bouwt een elektriciteitscentrale in Indonesië. Het contract tussen X en Indonesië omvat een totale waarde van 100 miljoen, de duur is 12 maanden. Na 3 maanden is Indonesië contractueel verplicht 25 miljoen euro te voldoen, mits X de afgesproken doelen heeft bereikt. Stel: X bereikt deze doelen en Indonesië betaalt niet, en heeft naar de mening van X ook niet de intentie dat te doen. X staakt in dat geval de werkzaamheden en vertrekt. Atradius DSB neemt in dit geval de vordering over, en betaalt X de 25 miljoen euro (min het eigenrisico) uit.

5 Exportkredietschulden en de kwijtschelding daarvan

Als een exportkrediet uiteindelijk niet wordt afgelost en het bedrijf een verzekeringsclaim bij Atradius DSB indient, begint een andere procedure. Het is wederom het makkelijkst om aan de hand van een voorbeeld de organisatie en de procedure uit te leggen (figuur 5).

Figuur 5. Het EKV-schulden en EKV-vorderingproces



Stel: een bedrijf (of bank) heeft een EKV bij Atradius DSB afgesloten. Dit bedrijf verkoopt twintig verkeerslichten aan een gemeente in Niger voor een contractwaarde van 2 miljoen euro. Betaling zou een jaar na aflevering moeten geschieden. Na een jaar is er geen geld ontvangen en bij navraag door het bedrijf blijkt dat de gemeente ook niet van plan is te betalen. Hierop dient het bedrijf een schadeclaim in bij Atradius DSB. Atradius DSB gaat na of de verkeerslichten inderdaad zijn geleverd en of er inderdaad niet is betaald.⁹ Als alles is geverifieerd wordt (na overleg met BFB/EKI) het bedrijf uitbetaald. De betaling is veelal ter grootte van het contractbedrag min het eigen risico (tussen de 2 en 5% van de contractwaarde).¹⁰ Op dat moment gaat de vordering (van 2 miljoen euro) over op de Staat, en is BFB/EKI verantwoordelijk voor het innen. Atradius DSB zal zich hier in de praktijk ook mee bemoeien. Beiden plegen uiteraard overleg met het BuZa als het om een buitenlandse staat gaat.¹¹

Is er sprake van kwijtschelding en dus van lasten voor OS, dan is dit terug te vinden in de zogeheten HGIS-nota (Homogene Groep Internationale Samenwerking). De HGIS-nota omvat alle uitgaven in het kader van de internationale samenwerking, zowel de zogenaamde Official Development Assistance (ODA)-uitgaven (het beleidsterrein van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking) als de non-ODA buitenlanduitgaven, zoals de missie in Uruzgan.¹² De HGIS-nota is een aparte constructie, is geen begroting en wordt slechts ter informatie aan de kamer voorgelegd.

Om een kwijtschelding toe te rekenen aan de HGIS-nota, is het een vereiste dat het betreffende debiteurland op de lijst van het OESO Development Assistance Committee (DAC) van Official Development Assistance (ODA) ontvangende landen voorkomt. Zo niet, dan zou er sprake kunnen zijn van een verholde exportsubsidie. Indien het land inderdaad op de OESO-DAC-lijst voorkomt, wordt een schuldkwijtschelding als ODA aangemerkt en aan de HGIS-nota toegerekend.¹³

Hiermee zijn slechts de hoofdlijnen geschetst van de begrotingstechnische verwerking van EKV-schuld kwijtscheldingen. Hierna zal daar nader op worden ingegaan: in het algemeen op de verwerking van inkomsten en uitgaven en specifiek op de effecten van de toerekening aan de HGIS-nota.

6 Budgettaire structuur van de EKV-faciliteit

De Nederlandse Staat heeft de EKV-faciliteit ondergebracht in de rijksbegroting als onderdeel van de begroting van het Ministerie van Financiën, onder beleidsartikel 5:

Exportkredietverzekering en investeringsgaranties. In tabel 1 is het budget voor 2009 weergegeven. Om het geheel overzichtelijker te maken, zijn andere verzekeringsfaciliteiten dan de EKV zo veel mogelijk buiten beschouwing gelaten. Bij apparaatsuitgaven en bij personeel en materieel moet men er dus wel rekening mee houden dat er nog twee andere (kleinere) faciliteiten door worden ondersteund.

Uit tabel 1 blijkt dat de EKV-faciliteit, op basis van de hier getoonde kasstromen en verplichtingen, in principe kostendekkend werkt. Het kan zelfs zo zijn dat de faciliteit voor de

9 Tweede Kamer, (2003-2004), 2.

10 Tweede Kamer, (2006-2007a), 3.

11 Tweede Kamer, (2003-2004), 2.

12 Rijksbegroting website, (2009a).

13 Tweede Kamer, (2007-2008), 4.

Staat 'winstgevend' is. De schaderestituties worden ontvangen door schuldregelingen te treffen met de debiteuren via de Club van Parijs en worden dus opgevoerd als ontvangsten. Saillant is echter waar de kwijtscheldingen van de EKV-vorderingen worden opgevoerd. Deze vormen een last, maar vergen geen uitgaven en zouden dus niet thuishoren in een begroting op basis van het kas-verplichtingenstelsel zoals die van het Ministerie van Financiën. In plaats daarvan zijn de kwijtscheldingen terug te vinden als zogenaamde 'toerekening' op de HGIS-nota.

Tabel 1. Budgettaire gevolgen van beleidsartikel 5 (x € 1.000) ¹⁴

	2007	2008	2009	2010
<i>Verplichtingen</i>				
EKV	2.340.391	11.332.276	11.332.276	11.332.276
<i>Uitgaven</i>				
Schade-uitkering EKV	11.391	90.000	105.000	120.000
Apparaatsuitgaven	16.637	15.757	14.263	14.269
Personeel en materieel	1.139	1.401	1.407	1.413
Uitvoeringskosten DNB-EXIM	2.600	1.500		
Kostenvergoeding Atradius DSB	12.898	12.856	12.856	12.856
Totaal uitgaven	44.665	121.514	133.526	148.538
<i>Ontvangsten</i>				
Premies EKV	53.973	50.000	40.000	40.000
Schaderestituties EKV	170.767	110.000	60.000	35.000
Totaal ontvangsten	224.740	160.000	100.000	75.000
<i>Resultaat</i>	180.075	38.486	-33.526	- 73.358

Bron: Tweede Kamer, Vaststelling begrotingsstaat Ministerie van Financiën (IXB) 2009, 31 700 IXB, nr.2.

7 De HGIS Nota

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft als minister zonder portefeuille geen eigen begroting. Om de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking en het buitenland overzichtelijk te maken, wordt er daarom gebruik gemaakt van de HGIS-nota. De HGIS omvat niet alleen de ODA-uitgaven (het beleidsterrein van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking), maar ook non-ODA-buitenlanduitgaven, zoals de missie in Uruzgan.¹⁵ Het bedrag dat aan ODA dient te worden uitgegeven, wordt bij elk regeerakkoord weer vastgelegd en is het laatste decennium ongewijzigd gebleven op 0,8% van het BBP.¹⁶ Een schuldenkwijtschelding die als ODA wordt aangemerkt, betekent dus een reductie van de feitelijke uitgaven in het kader van ontwikkelingssamenwerking. In wezen recupereert Nederland de kosten van het

14 Rijksbegroting website, (2009).

15 Rijksbegroting website, (2009a).

16 Regering website.

kwijtschelden uit de HGIS. Het is onduidelijk of dit de onderliggende bedoeling is van de toerekening.

In de laatste jaren zijn uitsluitend kwijtscheldingen toegerekend die als ODA aan te merken zijn, zogenaamde 'ODABLE' vorderingen volgens de OESO-DAC richtlijnen. Tabel 2 brengt dit in beeld.

De bedragen die zijn kwijtgescholden, zijn van zeer grote omvang, zeker in vergelijking met wat er jaarlijks aan schade-uitkeringen wordt betaald. De reden dat deze bedragen zo hoog zijn, is omdat het meestal meer dan een decennium duurt voordat een vordering wordt kwijtgescholden. In 2007 zijn er bijvoorbeeld vorderingen op Nigeria kwijtgescholden die stamden uit de jaren zeventig van de vorige eeuw.

Tabel 2. Percentage van EKV-vordering kwijtscheldingen die als ODA zijn aangemerkt

	2005	2006	2007	2008
Kwijtschelding EKV-vordering (x 1.000)	€ 259.959	€ 255.596	€ 531.596	€ 300.596
Waarvan als ODA aangemerkt	100%	100%	100%	100%

Bron: HGIS-Nota 2007, HGIS jaarverslag 2009.

Daarnaast representeren de EKV-kwijtscheldingen een zeer omvangrijk deel van de Nederlandse ODA. Minister Bos heeft in 2007 in een brief aan de Tweede Kamer uitgelegd dat als Nederland de EKV-kwijtscheldingen niet meer als ODA zou toerekenen aan de HGIS-nota, dit logischerwijs zou leiden tot een verhoging van de feitelijke ODA-uitgaven. De kosten voor deze verschuiving zouden, naar schatting van het Ministerie van Financiën, de Nederlandse begroting ruim '€ 1,1 miljard over de periode 2007–2012 kosten'.¹⁷ Maar vice versa leidt het verhogen van de kwijt te schelden bedragen tot een kostenverlaging voor de rijksoverheid. De EKI toerekening zou op die manier gebruikt kunnen worden om het EMU-saldo kunstmatig terug te dringen. Tabel 3 laat de kwijtscheldingen in relatie tot de totale ODA zien.

Tabel 3. EKV-kwijtscheldingen als percentage van ODA en BNP (x 1.000)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kwijtscheldingen	€ 108.907	€ 285.285	€ 219.814	€ 481.596	€ 259.959	€ 255.596
ODA	€ 3.767.449	€ 3.823.576	€ 3.811.435	€ 3.943.044	€ 4.226.273	€ 4.687.585
Kwijtscheldingen als % van ODA	2,89	7,46	5,77	12,21	6,15	4,77

Bronnen: HGIS jaarverslagen (2002, 2005, 2006), HGIS-nota 2002.

8 Het budgetrecht van de Tweede Kamer

Als men de begrotingstechnische verwerking van EKV-kwijtscheldingen zou moeten samenvatten, komt het erop neer dat er een moeilijk te verantwoorden verschuiving van kwijtscheldingen plaatsvindt van de begroting van het Ministerie van Financiën naar de

¹⁷ Ibidem.

HGIS-nota. Een 'uitgave' aan het kwijtschelden van de vordering drukt mogelijke werkelijke uitgaven weg. Deze gang van zaken is in strijd met het zogenaamde oerrecht van het parlement: het budgetrecht.

Doordat EKV-schuldenkwijtscheldingen op de HGIS als ODA worden aangemerkt, maar niet op de officiële begroting van een ministerie verschijnen,¹⁸ is er weinig parlementaire controle over het bedrag aan kwijtscheldingen. Immers, de kosten van kwijtschelding zijn in principe al gedaan bij het uitkeren van de schadevergoeding door het Ministerie van Financiën aan de polishouders. Omdat deze uitgaven juridisch verplicht zijn, valt hier niets op aan te merken. Het probleem is echter dat de toerekening aan de HGIS-nota, evenals het tijdstip van deze toerekening, volledig ter discretie van de regering staat. Hoewel de HGIS-nota geen officiële begroting is (deze wordt omschreven als 'een aparte budgettaire constructie binnen de rijksbegroting'),¹⁹ drukt deze 'tweede afschrijving' (de eerste zijnde de uitbetaling van de polis en de tweede de toerekening aan de HGIS) van de kwijtscheldingskosten natuurlijk wel op de ODA-uitgaven. Deze constructie zet het parlementaire budgetrecht onder druk, en wel om een tweetal redenen.

Allereerst wordt door deze werkwijze de autorisatiefunctie van het begrotingsrecht aangetast. Schuldenkwijtschelding vindt plaats in het kader van de Club van Parijs in internationaal overleg. Hierop heeft het parlement nagenoeg geen controle. Nederland heeft zich immers eraan gecommitteerd, als landen aan bepaalde voorwaarden voldoen, schulden kwijt te schelden. Daarnaast zijn er schulden die al tijden voor kwijtschelding staan aangemerkt, maar nog niet aan de HGIS zijn toegerekend. In principe heeft het parlement dus niets in te brengen over het belang van schuldenkwijtschelding met betrekking tot ontwikkelingssamenwerking. De regering is juridisch verplicht tot kwijtschelding en het kan zelf besluiten wanneer de kwijtscheldingen toegerekend worden. In beide gevallen is er slechts controle achteraf door het parlement bij het HGIS-jaarverslag. Dit stuk heeft echter niet de status van een jaarverslag van een ministerie en is dus minder gevoelig voor eventuele parlementaire maatregelen.

Ten tweede tast de beschreven praktijk de allocatiefunctie van het budgetrecht aan. Doordat de regering een arbitraire hoeveelheid vorderingen kan 'afschrijven' als ODA bij de HGIS-nota, kan ze in elk willekeurig jaar de werkelijke uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking drukken voor een willekeurig bedrag. Dit betekent dat het parlement de verdeling van de middelen met betrekking tot de ontwikkelingsuitgaven moeilijk kan verwezenlijken. Immers, als de regering besluit in 2010 een bedrag ter grote van 0,08% van het BBP kwijt te schelden, zijn 10% van de ODA-uitgaven met terugwerkende kracht al gedaan. Hoe meer kwijtscheldingen plaatsvinden en hoe groter de bedragen, hoe zwakker de allocatiefunctie van het parlement bij de uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking. Dat het parlement op een bepaald moment natuurlijk de oorspronkelijke uitgave (het uitkeren van de schadevergoeding aan de verzekerde door Financiën) goedkeurt, doet niets af aan het feit dat de toerekening aan de HGIS-nota als het ware een tweede uitgave vormt die nooit officieel is goedgekeurd.

18 Het uitbetalen van de polis aan de EKV afnemer komt daarentegen wel op de boeken te staan van Financiën in het jaar dat de betaling is verricht. Hierdoor kan het bijvoorbeeld zo zijn dat de betaling in 1995 geschiedt en de toerekening aan de HGIS in 2008.

19 Ministerie van Buitenlandse Zaken website, HGIS.

Hierbij moet wel een aantal kanttekeningen worden geplaatst. Er worden namelijk ook andere uitgaven toegerekend aan de HGIS-nota. Voorbeeld hiervan zijn uitgaven in EU-verband aan ontwikkelingssamenwerking. De EKV-faciliteit is dus zeker niet de enige post die op deze manier wordt verwerkt en ook niet de enige die drukt op de ODA-uitgaven. Echter, de EKV-faciliteit is wel de enige toerekening waarbij het geen daadwerkelijke uitgave betreft; dat wil zeggen, geen uitgave in de zin van het gehanteerde kasstelsel. Hierdoor wordt een 'non-uitgave' gebruikt om daadwerkelijke uitgaven te drukken. De tweede kanttekening betreft de juridische verplichting van de Nederlandse overheid om, na een daartoe strekkend besluit van de Club van Parijs, schulden kwijt te schelden. De schulden kwijtschelding is dan wel verplicht, maar belangrijk is dat de begrotingstechnische verwerking een beleidskeuze is van de Nederlandse Staat en geenszins verplicht.

De Tweede Kamer besteedt vrijwel jaarlijks aandacht aan de EKV-faciliteit, maar meestal in verband met de vraag of de faciliteit kostendekkend is. Het probleem is echter dat, zoals aangetoond in dit artikel, het onderwerp dermate technisch is dat het politiek gezien niet interessant is. Alvorens men aan de kiezers of voor de camera heeft uitgelegd wat een EKV nou precies is, is men al de aandacht kwijt.

Dit roept natuurlijk de vraag op hoe de Staat deze begrotingstechnische werkwijze rechtvaardigt. In kamerstukken zijn een vijftal rechtvaardigingen te vinden.

Allereerst is er het argument dat het niet meer dan logisch is dat alleen ODA 'aftrekbare' EKV-vorderingen worden kwijtgescholden omdat alleen ODA-landen in nijpende situaties zitten en dus in aanmerking komen voor schuldenkwijtschelding. Deze landen staan automatisch op de OESO-DAC-lijst, dus zijn de kwijtscheldingen altijd ODA-aftrekbaar. Zoals minister Ardenne-van der Hoeve stelde: "Om voor kwijtschelding in aanmerking te komen moet er allereerst sprake zijn van een onhoudbare schuld."²⁰

Dit argument is echter slechts een verklaring voor het louter aan straatarme landen kwijtschelden van schulden. Het zegt niet waarom deze kwijtschelding voor rekening van Ontwikkelingssamenwerking zou moeten komen.

Ten tweede is het naar de mening van de Staat slechts belangrijk dat de internationale afspraken inzake de kostendekkendheid van de faciliteit worden nageleefd. Er wordt vaak gesteld door de regering dat alle handelingen van de Staat binnen de OESO-DAC-richtlijnen vallen. Minister Zalm schreef in een brief aan de Tweede Kamer:

"De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft [de vraag of Nederland correct is met het rapporteren van kwijtscheldingen als ODA, TNS] mede namens mijzelf voorgelegd aan de leden van de DAC via het secretariaat van de DAC. Uit het antwoord van het DAC-secretariaat blijkt dat de Nederlandse wijze van rapporteren, waarbij 100% van de kwijtgescholden vordering wordt gerapporteerd als ODA in overeenstemming is met de DAC-criteria. Bovendien blijkt dat alle aangesloten landen met uitzondering van één land, op dezelfde wijze rapporteren als Nederland."²¹

20 Tweede Kamer, (2006-2007), 8.

21 Tweede Kamer, (2003-2004), 2.

Bovendien stelt de Staat dat het niet meer dan logisch is dat de kwijtschelding van DAC exportkrediet schulden worden geaccepteerd als rechtmatige ODA, omdat het de afgelopen jaren steeds duidelijker is geworden dat de schuldenlast van ontwikkelingslanden simpelweg onhoudbaar is en dat elke kwijtschelding een steun is voor deze landen.²²

Dit argument snijdt meer hout. In internationaal opzicht doet Nederland niets fout; het handelt binnen de afgesproken normen. Of dit relevant is voor de vraag waarom de kwijtscheldingen überhaupt bij ontwikkelingssamenwerking worden afgetrokken is een andere zaak.

Het derde argument is gericht op het idee dat critici schijnbaar hebben dat de ontwikkelingslanden *recht* hebben op de kwijtscheldingen. Met andere woorden, dat het niet anders dan vanzelfsprekend is dat er bovenop ODA ook nog eens rechtmatige vorderingen worden kwijtgescholden.²³ De Staat stelt dat kwijtscheldingen giften zijn aan de ODA-landen, en dat deze landen de eigen middelen, die normaliter gebruikt zouden worden om de schuld af te betalen, nu voor andere doeleinden gebruikt kunnen worden. Dit argument komt erop neer dat men een gegeven paard niet in de bek moet kijken. Een schuld kwijtschelding is en blijft een gift, en hoewel de prestatie minder fysiek tastbaar is dan een investering in infrastructuur, is het effect wel sneller merkbaar. Door een schuldenverlaging ontstaat een kredietopwaardering, die de landen kunnen gebruiken om nieuwe projecten te financieren.

Het vierde argument is van praktische aard. Elke kwijtschelding is een verzwakking van de positie van de Nederlandse Staat als crediteur. Debiteurlanden zien immers dat kwijtschelding een mogelijkheid is.²⁴ Bedrijven die al te frequent leningen of schulden kwijtschelden zullen al gauw hiervoor een reputatie krijgen en de 'slechtste' debiteuren aantrekken. Een duidelijk onwenselijke situatie voor de Nederlandse Staat.

Het vijfde argument is dat het praktisch gezien onmogelijk is om elke EKV-transactie op ontwikkelingsrelevantie te toetsen. Welke criteria moeten daarvoor worden gebruikt? Minister Zalm stelde in een kamerdebat in 2003: "Kan de heer Koenders mij vertellen of bijvoorbeeld een kippenslachterij die naar Ghana gaat al dan niet ontwikkelingsrelevant is?"²⁵ Dit is een zwak argument. Waarom zou het feit dat het praktisch onmogelijk is om de ontwikkelingsrelevantie te bepalen in het nadeel van het ontwikkelingsbudget moeten werken? Men zou eerder moeten zeggen: het is onmogelijk om de ontwikkelingsrelevantie vast te stellen dus rekenen we het niet bij de ODA-uitgaven. Als laatste wordt er ook vaak gesteld dat exportkredietverzekering geen ontwikkelingshulpinstrument is. Ze is bedoeld om meer zekerheid aan Nederlandse exporteurs te bieden door marktfalen te dekken. Het is niet de bedoeling dat men de ontwikkelingsrelevantie van EKV verzekerde transacties toetst²⁶.

Dit is een drogredenering. Als men wel EKV-vorderingen als ODA aanmerkt en toerekent aan de HGIS-nota dan is het niet meer dan logisch dat de leningen die tot de EKV-vorderingen leiden op ontwikkelingsrelevantie worden getoetst. Het is logisch dat de EKV-faciliteit niet wordt getoetst, maar onlogisch dat EKV-vorderingen die op de HGIS-

22 Ibidem.

23 Tweede Kamer, (2003-2004a).

24 Ibidem.

25 Ibidem.

26 Ibidem.

nota komen te staan niet worden getoetst. Als men stelt dat de EKV-faciliteit niet een ontwikkelingsinstrument is, dan kan men ook niet de schade die door die faciliteit ontstaat toerekenen aan ontwikkelingssamenwerking.

9 Conclusie

Het moge duidelijk zijn dat de begrotingstechnische verwerking van EKV-schuldenkwijtschelding niet de schoonheidsprijs verdient. Doordat de EKV-schulden worden toegerekend aan ontwikkelingssamenwerking kan de regering de daadwerkelijke uitgaven aan ontwikkelingssamenwerking drukken. Dit is een duidelijke ondermijning van het parlementaire 'oerrecht': het budgetrecht.

Het budgetrecht wordt op twee manieren aangetast. Ten eerste omdat het parlement geen invloed heeft op de vraag hoeveel er wordt kwijtgescholden en aan wie, waardoor het niet de mogelijkheid heeft om zijn autorisatiefunctie uit te oefenen. Ten tweede omdat het parlement minder invloed heeft op de ODA-uitgaven. Door schulden kwijt te schelden die toch al 'afbetaald' zijn bij de uitkering van de schadepremies aan de oorspronkelijke eigenaren van de vorderingen, kan de regering in een willekeurig jaar de feitelijke ODA-uitgaven sterk drukken. Hierdoor wordt de allocatiefunctie van het budgetrecht ondermijnt. Immers, als de regering het parlement een 'fait accompli' voorschotelt kan het parlement moeilijk herverdelen.

Het is een aparte constructie die de Staat, naar het blijkt, onvoldoende kan rechtvaardigen. De argumenten die de regering aanvoert in debatten en in brieven aan de Tweede Kamer zijn bij lange na niet stevig genoeg onderbouwd om de huidige toerekeningsystematiek te kunnen rechtvaardigen.

Thomas Sanders

* Student aan de Universiteit Leiden, (LLM Staats en Bestuursrecht) en aan de Universiteit Utrecht (MSc Economics and Law)

Literatuurlijst

Atradius website, Waarom een 'Global' polis?, <http://www.atradius.nl/producten/kredietverzekering/globalwaarom.html>, laatst gezien 03-05-2009.

Ministerie van Buitenlandse Zaken website, HGIS, <http://www.minbuza.nl/nl/organisatie/jaarverslag/hgis>, laatst gezien op 14/06/2009.

Regering website, Regeerakkoord kabinet Balkenende IV, website:

http://www.regering.nl/Het_kabinet/Regeerakkoord#internelink4, laatst gezien op 02/07/2009.

Rijksbegroting website, (2009), Vaststelling van de begroting van het Ministerie van Financiën 2009, http://www.rijksbegroting.nl/2009/begrotingsvoorstel_behandeling/begroting,kst119605b_11.html, laatst gezien op: 25/05/2009.

Rijksbegroting website, (2009a), Wat is de HGIS?,

http://rijksbegroting.minfin.nl/2007/kamerstukken,2006/9/19/kst99759_2_1.html, laatst gezien op: 26/05/2009.

- Tweede Kamer (2009), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Jaarverslag 2006, 31 023, nr.5.
- Tweede Kamer (2008), Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Financiën (IXB) voor het jaar 2009, 31 700 IXB, nr. 2.
- Tweede Kamer (2007-2008), Brief van de Minister van Financiën, 31 200 IXB, nr.5.
- Tweede Kamer (2007), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Jaarverslag 2006, 31 044, nr.1.
- Tweede Kamer (2006-2007), Brief van de Minister van Economische Zaken, BEB/IO/7078895.
- Tweede Kamer (2006-2007a), Brief van de Minister van Financiën, 30 800V/26234, nr.102.
- Tweede Kamer (2006-2007b), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Nota 2007, 30 803, nr.2.
- Tweede Kamer (2006-2007c), Periodieke evaluatie van exportkredietverzekeringfaciliteit van de Staat, 30 800 IXB, nr.21.
- Tweede Kamer (2006), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)- Jaarverslag 2005, 30 565, nr.1.
- Tweede Kamer (2005), Rapport onderzoek recuperatiebeleid, 29 800 IXB, nr.18..
- Tweede Kamer (2003-2004), Brief van de Minister van Financiën, BFB/2004-5146M.
- Tweede Kamer (2003-2004a), Handelingen, 25, 1727.
- Tweede Kamer (2003), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Jaarverslag 2002, 28 880, nr.48.
- Tweede Kamer (2001-2002), Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS)-Nota 2002, 28 004, nr.2.

Het fiscale stelsel vanuit gedragseconomisch perspectief

*J.D. Brilman en H.Nijboer**

Samenvatting

Resultaten van de zogeheten 'behavioral economics' krijgen onder economen steeds meer aandacht. De vraag is of die resultaten al rijp zijn voor toepassing in het beleid. Drie inzichten hebben gevolgen voor de vormgeving van het fiscale beleid. De inzichten hebben betrekking op de beperkte cognitieve capaciteit van mensen, de presentatie en de intrinsieke motivatie van mensen.

Beperkte verstandelijke vermogens leiden ertoe dat fiscale prikkels pas effect sorteren als zij begrijpelijk zijn, een bepaalde drempelwaarde overschrijden, langdurig aanwezig zijn en/of goed worden uitgelegd.

Ten tweede is de presentatie, of framing, van beleid(instrumenten) van belang. Een goed doordachte presentatie kan het bestaande instrumentarium effectiever maken. Voorbeeld is het zichtbaarder maken van stimulerende maatregelen op de arbeidsmarkt. Ten derde kan beprijzing een negatief effect hebben op de intrinsieke motivatie. Het formaliseren van informele productie, zoals bij de kinderopvang, mantelzorg en vrijwilligerswerk kan dan wel eens dubbel nadelig uitpakken. In de eerste plaats voor de schatkist en in de tweede plaats voor de intrinsieke motivatie van de mensen die de informele productie aanbieden.

De gedragseconomie brengt vooralsnog geen revolutie op fiscaal terrein teweeg. Het gebruik van haar inzichten kan echter wel leiden tot effectiever beleid.

Trefwoorden: belastingen, fiscaal beleid, gedragseconomie.

1 Inleiding

Het vakgebied van 'behavioral economics' krijgt onder economen steeds meer aandacht. De vraag is of de hier verworven inzichten al rijp zijn voor toepassing in het beleid. In dit artikel onderzoeken we de vraag of gedragseconomische inzichten moeten leiden tot het wijzigen van het huidige fiscale stelsel.

De literatuur over financiële markten schenkt steeds meer aandacht aan afwijkingen van het model van de homo economicus. In de (Nederlandse) fiscaal-economische literatuur lijkt de aandacht hiervoor nog relatief beperkt. Hier en daar wordt wel een intuïtie geopperd, maar van grondige verankering van het nieuwe mensbeeld in de fiscale literatuur kan niet worden gesproken. Dit artikel probeert een impuls aan deze discussie te geven. Hierbij wordt het belang van gedragseconomische inzichten voor het fiscale beleid langs drie wegen beschreven.

Ten eerste wordt ingegaan op het feit dat de verstandelijke vermogens (cognitieve capaciteit) van mensen beperkt zijn. Zij kunnen niet als een supercomputer alle relevante informatie integreren in hun besluitvorming. Dit betekent dat zij slechts een deel van de relevante informatie kunnen betrekken bij de bepaling van hun gedrag. Welk deel dat is, hangt van een aantal factoren af en kan belangrijke gevolgen hebben voor de doeltreffendheid van het fiscale beleid.

Ten tweede leert de gedragseconomie dat de wijze waarop maatregelen gepresenteerd worden ertoe doet. Financieel equivalenten belastingen kunnen een ander effect hebben

door een andere presentatie. We gaan in op de vraag of de effectiviteit van fiscale prikkels verschilt wanneer deze direct merkbaar en zichtbaar zijn, dan wel als verlies of minder winst worden gepresenteerd. Ook houden we de aanname van economen tegen het licht dat het er voor de economische uitwerking niet toe doet wie de belasting afdraagt.

Ten derde wordt geanalyseerd hoe financiële prikkels intrinsieke preferenties kunnen beïnvloeden.

In de conclusie bespreken we welke gevolgen deze bevindingen kunnen hebben voor het fiscaal-economische beleid.

2 Beperkte verstandelijke vermogens

Belastingen zijn verstorend. Een voor het beleid zeer belangrijke verstoring is het effect op het arbeidsaanbod. Door een belasting op inkomen verdienen mensen minder per gewerkt uur, wat ertoe leidt dat zij minder zullen willen werken. Om dit effect zo veel mogelijk te minimaliseren wordt op allerlei manieren geprobeerd het fiscale stelsel arbeidsvriendelijker te maken. In 2009 bijvoorbeeld door het invoeren van een inkomensafhankelijke arbeidskorting en de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting (voor minstverdienende partners met kinderen). Bij de klassiek economische analyse inzake de wenselijkheid van dergelijke maatregelen is de impliciete aanname dat mensen de gewijzigde financiële prikkels door de aanpassing van de wettelijke regeling volledig doorgronden. Voor de meeste lezers zal deze aanname wat contra-intuïtief aandoen: de lezer kan bij zichzelf nagaan in hoeverre hij in staat is zijn of haar actuele marginale tarief, inclusief het effect van toeslagen, aftrekposten en fiscale kortingen goed te bepalen.

Maar is het werkelijk een probleem voor beleidsmakers als mensen hun fiscale prikkels niet volledig kunnen inschatten? Voor de empirische economische modellen die de Nederlandse overheid gebruikt (bijvoorbeeld MIMIC van het Centraal Planbureau) is het niet van belang dat elk individu precies zo reageert als verwacht zou mogen worden bij een alleswetend perfect rationeel wezen. De modellen kijken eerst hoe mensen in het verleden hebben gereageerd op financiële prikkels en gebruiken deze reacties vervolgens om te voorspellen hoe mensen op nieuwe prikkels zullen reageren. Hiermee worden mogelijke imperfecties automatisch meegenomen in het model. Als mensen ook in het verleden al gekenmerkt werden door een beperkte cognitieve capaciteit is dit dus al opgenomen in de empirisch geschatte gedragsvergelijkingen.

Dit is echter alleen het geval als het effect van de imperfecties bij de nieuwe fiscale maatregel even groot is als bij de maatregelen in het verleden. En dat is zeer de vraag. Recent onderzoek toont aan dat de mate waarin mensen fiscale prikkels in hun gedragsbeslissing laten meewegen afhankelijk is van ten minste vier kenmerken die bij nieuwe maatregelen zeer wel kunnen afwijken van de situatie in het verleden.

Ten eerste blijkt uit onderzoek in Denemarken dat de gedragseffecten disproportioneel toenemen met de grootte van de fiscale prikkel (Chetty et al., 2009). Fiscale prikkels

lijken pas effect te hebben wanneer zij boven een bepaalde drempelwaarde uitkomen. Mensen kunnen niet overal rekening mee houden en negeren daarom kleine prikkels.¹ *Ten tweede* blijken fiscale prikkels minder effect te sorteren als zij complex zijn (Saez, 2009). Veranderingen in de marginale druk bleken in de Verenigde Staten alleen een gedragseffect te sorteren als zij plaatsvonden bij mensen met een relatief simpel belastingtraject. In de Nederlandse situatie lijkt het goed voorstelbaar dat iemand die bijvoorbeeld enkel het statutaire belastingtarief van 52% betaalt sterker zal reageren op een wijziging dan iemand die naast het statutaire tarief ook nog eens rekening moet houden met (wijzigingen in) de financiële prikkel van de IACK, IAK, CK, zorgtoeslag, huurtoeslag en het kindgebonden budget.²

Ten derde blijken fiscale prikkels meer effect te sorteren, naarmate zij langer in het fiscale stelsel aanwezig zijn (Saez, 2009). Het kost tijd om de implicaties van nieuwe maatregelen voor jezelf te doorgronden. Een fiscale maatregel kan op korte termijn mogelijk weinig effect hebben, maar na verloop van tijd krijgen mensen via hun eigen ervaringen of door die van andere mensen de betekenis van de maatregel door.

Ten vierde kan het geven van voorlichting het effect van fiscale prikkels flink versterken. Zo blijkt uit onderzoek van Chetty en Saez (2009) in de Verenigde Staten dat het goed voorlichten van ontvangers van arbeidskorting een even groot positief effect heeft op de participatie als het verhogen van het budget voor arbeidskortingen met 33%! Uiteraard hoeft voorlichting niet enkel door de overheid plaats te vinden; ook belangengroeperingen kunnen een fiscale prikkel beter begrijpelijk maken voor hun achterban en hiermee het gedragseffect versterken.

Uit het bovenstaande blijkt maar weer eens dat resultaten uit het verleden geen garantie bieden voor de toekomst. De gedragsreacties die golden in het fiscale systeem van gisteren kunnen niet zo maar gebruikt worden om voorspellingen te doen over het effect van fiscale wijzigingen van morgen. Een manier om hiermee om te gaan is om de vier kenmerken die hierboven beschreven zijn zo goed mogelijk te integreren in de voorspellende modellen. Maar ook dan blijft het risico aanwezig dat een relevant kenmerk over het hoofd wordt gezien. Mogelijk zijn er nog meer interacties tussen de cognitieve beperkingen van mensen en specifieke kenmerken van het fiscale systeem. Dit noopt tot een andere aanpak. Het wordt belangrijker om het effect van fiscale hervormingen *na hun invoering* te monitoren. Omdat de voorspellende kracht van modellen beperkt is, is het nodig om ex post te kijken of een fiscale wijziging ook het gewenste effect oplevert. Daarbij kan in het geval van positieve prikkels goede voorlichting een handje helpen. Bij negatieve prikkels moeten beleidsmakers er op bedacht zijn dat deze op korte termijn mogelijk niet direct veel effect sorteren, maar op lange termijn alsnog tot consequenties kunnen leiden.

-
- 1 Een andere reden voor dit drempel-effect kan zijn dat er aanpassingskosten zijn voor het gedrag (bijvoorbeeld het vinden van een baan, waarin minder uren kunnen worden gewerkt). Dit is de verklaring die Chetty et al. (2009) zelf aandragen voor het gevonden effect. Deze aanpassingskosten kunnen ook een reden zijn voor het door Saez gevonden effect dat fiscale prikkels meer effect hebben als zij langer aanwezig zijn (zie later in de hoofdtekst).
 - 2 Respectievelijk de inkomensafhankelijke aanvullende combinatiekorting (IACK), inkomensafhankelijke arbeidskorting (IAK) en de combinatiekorting (CK).

3 Vormgeving

Hierboven hebben we gezien hoe verschillen in kenmerken van belastingen (complexiteit, aanwezigheidsduur, omvang, mate waarin mensen voorlichting hebben gekregen) effect kunnen hebben op de gedragsreactie die belastingen oproepen. De gedragseconomische literatuur laat echter ook zien dat belastingen zelfs als deze kenmerken overeenkomen nog verschillende effecten kunnen sorteren. Dit komt doordat de wijze waarop de belasting gepresenteerd wordt (*framing*) zelfstandig effect kan hebben. Ten minste de volgende punten blijken hierbij van belang.

Directe zichtbaarheid

Mensen reageren sterker op belastingen die direct zichtbaar zijn. Blumkin et al. (2008) stellen dat gezien het bewijs dat mensen vooral reageren op prikkels die op de korte termijn worden ervaren, het waarschijnlijk is dat hun arbeidsaanbod ook sterker reageert op een inkomstenbelasting (die direct zichtbaar is op de loonstrook) dan op een consumptiebelasting. In een laboratoriumonderzoek lieten zij economiestudenten kiezen hoeveel tijd ze willen steken in het oplossen van vermenigvuldigingssommetjes. Met goede oplossingen konden ze punten verdienen, waarmee pizza kon worden gekocht. Het simuleren van een inkomstenbelasting (halvering van te verdienen punten per oplossing) bleek gemiddeld tot 1/3 minder inspanning te leiden. Het simuleren van een BTW (twee keer zo duur maken van de pizza) – met financieel dezelfde gevolgen – leidde slechts tot 15 procent minder arbeidsaanbod. Dit verschil bleek niet af te nemen na meerdere rondes (geen leereffect). Uiteraard is dit ene onderzoek geen reden om het klassieke model meteen aan te passen. Maar het geeft wel aan dat getwijfeld kan worden aan de equivalentie die vaak wordt verondersteld tussen een directe en een indirecte belasting. Om de arbeidsparticipatie te bevorderen zou volgens de uitkomsten van dit onderzoek een schuif naar indirecte belastingen zijn aan te bevelen. Bovendien kan dit ook het algemene welzijn bevorderen. Als mensen inderdaad myopisch (kortzichtig) zijn, zullen ze te weinig werken (de directe voldoening van vrije tijd wint het van het lange-termijnvoordeel van een hogere consumptie). Door ook het nadeel van de belastingen naar de toekomst te verschuiven (BTW) wordt dit voor een deel gecompenseerd.

Saillantie

Mensen laten zich vooral leiden door informatie die makkelijk beschikbaar is (saillant). Anekdotisch bewijs dat dit ook in de fiscale sfeer geldt, is de periodieke ophef over gemeentelijke belastingen. Hoewel deze financieel gezien veel minder van belang zijn dan rijksbelastingen ontlokken ze veel protest, doordat ze zo zichtbaar zijn. Empirisch onderzoek van Chetty et al. (2007) geeft steun voor het belang van saillantie. Wanneer in Amerikaanse supermarkten de omzetbelasting (*sales tax*) al op prijskaartjes in supermarkten wordt getoond (i.p.v. pas op de kassabon), daalt de omzet van de artikelen sterk. Onwetendheid is niet de oorzaak: uit enquêtes bleek dat mensen wel degelijk konden berekenen hoeveel *sales tax* ze aan de kassa moeten betalen. Als het zo is dat minder zichtbare belastingen minder gedragseffecten met zich meebrengen, dienen belastingen zo onzichtbaar mogelijk te worden geheven om verstoringen te voorkomen. Politici in de Verenigde Staten hebben dit mechanisme goed in de gaten (Finkelstein, 2007). De overgang van handmatig tol heffen (saillant) naar

elektronisch tol heffen (minder saillant) leidde tot een toename van 20-40 procent van de toltarieven. Als de belasting minder opvalt, blijken politici deze sneller te verhogen. Vanuit politiek-economisch oogpunt zijn kanttekeningen te plaatsen bij onzichtbare belastingheffing. Onzichtbare belastingen leiden tot minder druk op politici om doelmatige afwegingen te maken. Ze hoeven immers minder verantwoording af te leggen over de besteding van de opgehaalde middelen. In het extreme geval dat overheden middelen krijgen zonder te heffen, is dit ook te zien. Inkomsten die decentrale overheden ontvangen van het Rijk worden gemakkelijker besteed dan inkomsten die zij zelf door middel van belastingen moeten heffen (zie Hines en Thaler, 1995). Verkregen inkomsten blijven plakken als vliegen aan het vliegpapier, het zogenaamde *flypaper effect*. De voordelen van een geringere gedragsreactie op minder zichtbare belastingen moeten dus worden afgewogen tegen de nadelen van een zwakkere democratische controle op de doelmatigheid van de overheidsuitgaven.

Belastingen die een gedragsverandering beogen, zullen juist zo zichtbaar mogelijk moeten zijn. De accijnzen op benzine, de energiebelasting op elektriciteit en de accijnzen op sigaretten moeten zo duidelijk mogelijk worden gecommuniceerd om het grootste effect te sorteren.

Verlies weegt zwaarder dan verloren winst.

Sinds het bekende artikel van Kahneman en Tversky (1979) weten we dat mensen verliezen zwaarder wegen dan winsten (gemiddeld genereert hetzelfde verlies ongeveer twee keer zoveel disnut als het nut van eenzelfde winstbedrag). Dit heeft ook implicaties voor de *framing* van fiscaal beleid. Mensen reageren anders op prikkels die financieel vrijwel gelijk zijn, maar door de vormgeving in het ene geval als verlies worden gepercipieerd en in het andere geval als minder winst.

Zo wordt doorgaans aangenomen dat met een eigen risico voor zorgkosten meer gedragseffecten gepaard gaan dan met een no claim. De no claim wordt als 'bonus' uitgekeerd aan het eind van het jaar, als minder zorg is geconsumeerd dan het bedrag van de no claim. Het gebruik van zorg leidt er dus toe dat de winst aan het einde van het jaar lager uitvalt. Het eigen risico voelt daarentegen als een direct verlies bij consumptie. In economisch opzicht zijn beide equivalent: het CPB gaat er echter vanuit dat de no claim prikkel 2/3 van de gedragseffecten van het eigen risico met zich meebrengt (CPB, 2004).

Uit internationaal onderzoek komt eenzelfde beeld naar voren. Toen president Bush in 2001 ter stimulering van de economie *tax rebates* aankondigde, hoopte hij de consumptie te stimuleren. Epley et al. (2006) maken echter aannemelijk dat een bonus in plaats van een korting hogere extra consumentenbestedingen zou hebben uitgelokt. De *tax rebate* werd beoordeeld als het reduceren van verlies, terwijl de bonus als extra inkomst werd gezien. Van een bonus wordt daarom een groter deel geconsumeerd. De *prospect theory* van Kahneman en Tversky impliceert overigens ook dat fiscale straffen effectiever zijn dan fiscale beloningen. Het internaliseren van externe effecten is dan ook in beginsel effectiever wanneer hiervoor belastingen worden ingezet, dan bij het gebruik van subsidies. Zo zullen belastingen op milieuvervuiling meer effect sorteren dan subsidies op milieubesparingen.

Wie rekent af?

De traditionele aanname dat het voor de economische effecten niet uitmaakt wie ceteris paribus de belasting moet betalen (de zogenaamde *tax liability side equivalence*, TLSE), kan op basis van gedragseconomische inzichten eveneens ter discussie worden gesteld. In ieder geval in het publieke debat lijkt het ertoe te doen of een belasting op arbeid door werkgevers of werknemers moet worden afgedragen. Als deze partijen belasting op één van beiden niet als synoniem zien, kan het zijn dat de gedragseffecten verschillen. Kerschbaumer en Kirchsteiger (2000) komen tot de conclusie dat dit het geval is. Op basis van experimenten, waarin de zogenaamde *ultimatum game* wordt gespeeld, stellen zij dat op degene die de belasting moet betalen een sociale norm drukt. Degene die de belasting afdraagt, neemt het grootste deel van de belasting op zich. Het is volgens deze auteurs dus relevant wie de belasting feitelijk betaalt. Anderen komen in beter opgezette experimenten echter tot het tegenovergestelde inzicht: TLSE houdt wel, zowel op de korte als op de lange termijn (Riedl en Tyran, 2005; Ruffle, 2005; Borck et al., 2002). De belasting moet dan op de manier worden geheven, die de inningskosten en administratieve lasten minimaliseert. Overigens gelden de onderzoeken voor competitieve markten, die op de arbeidsmarkt zelden bestaan. Als er bijvoorbeeld minimumlonen zijn of werkgevers *efficiency wages* betalen, doet het er wel degelijk toe bij wie de belastingdienst de rekening neerlegt, omdat er dan reële verdelingseffecten optreden (Picard en Toulemonde, 2001; Goerke, 2002).

4 Motivatie en preferenties

Fiscale prikkels beïnvloeden afwegingen niet alleen direct, via de prijs, maar zij kunnen ook invloed hebben op de intrinsieke motivatie van mensen en daarmee preferenties beïnvloeden. Hierdoor kunnen economische beginselen en principes op losse schroeven komen te staan (Van Koesveld, 2007). Frey en Oberholzer-Gee (1997) laten bijvoorbeeld zien dat het Hicks-Kaldor criterium hierdoor soms niet opgaat. Dit criterium veronderstelt dat verliezers van een beslissing gecompenseerd kunnen worden als de totale maatschappelijke winst groter is dan het totale verlies van de gelaedeerden. Zulke vragen spelen bij uitstek bij NIMBY-projecten (*not in my backyard*). De auteurs tonen echter aan dat het bieden van financiële compensatie voor het leed dat een project met zich meebrengt (in het onderzoek een opslagruimte voor nucleair afval in de buurt) leidt tot een afname (*crowding out*) van intrinsieke steun voor het project. De onderzoekers laten zien dat zelfs bij substantiële compensatie (van enkele duizenden euro's) de steun voor het project door de geboden financiële compensatie halveert. Kon eerst ongeveer de helft van de inwoners in de betreffende regio instemmen met plaatsing van de opslagruimte, toen compensatie werd geboden verminderde dat tot een kwart. Over het betalen voor het doneren van bloed kan eenzelfde redenering worden gevolgd (Archard, 2002).

Een ander bekend voorbeeld van het veranderen van preferenties – alleen dan niet via een beloning, maar door middel van een boete – is het Israëlische onderzoek naar het ophalen van kinderen van de kinderopvang (Gneezy en Rustichini, 2000). Om de druk op kinderleidsters te verminderen, werden boetes voor het te laat afhalen van kinderen geïntroduceerd. In tegenstelling tot wat verwacht werd, nam het aantal keren dat kinderen te laat werden afgehaald toe. Het verdubbelde zelfs. De auteurs schetsen twee mogelijke verklaringen. Ten eerste kan er sprake zijn van incomplete contracten. Zonder

boete kan het te vaak te laat ophalen van kinderen tot uitsluiting van de opvang leiden: een heel hoge prijs die leidt tot minder laatkomers. Als de prijs bekend wordt gemaakt, is de dreiging van uitsluiting weg, waardoor meer ouders hun kinderen te laat ophalen. Dit verklaart echter niet dat toen de boete weer werd afgeschaft, het aantal laatkomers op het hogere niveau bleef. De boete lijkt dus ook nadat deze weer is afgeschaft, invloed te hebben op de preferenties. Deze invloed kan wel worden verklaard als het gedrag volgt uit het verschuiven van een 'sociale norm'. De opvang van kinderen na sluitingstijd werd gezien als hulp in momenten dat het moest, terwijl door het introduceren van een prijs deze service als een op de markt te verkrijgen goed wordt gezien. Als de service eenmaal een vermarkt goed is geworden, lijkt dat zo te blijven.

Ook bij het betalen van belasting speelt intrinsieke motivatie een rol. Feld en Frey (2007) stellen dat er geen andere verklaring is te geven voor de trouwe belastingmoraal in westerse economieën. De standaardafweging die rationele agenten zouden maken tussen de kans op straf maal de boete zou leiden tot veel meer ontduiking dan feitelijk wordt waargenomen.

Overigens claimt geen van de auteurs dat financiële prikkels geen werking hebben. Wel moet, wanneer mensen intrinsiek gemotiveerd zijn om 'goed te doen', rekening gehouden worden met het *crowding out* effect dat zij teweeg kunnen brengen. In die gevallen gaan financiële prikkels gepaard met hogere (maatschappelijke) kosten dan doorgaans door economen wordt verwacht.

5 Discussie en conclusie

Weinig waarnemers zullen echt verrast zijn dat het uitgangspunt van een rationele mens die alle financiële prikkels op een objectieve manier in zijn beslissingen verwerkt niet volledig blijkt te kloppen. Desalniettemin kan dit uitgangspunt goed dienst doen bij economische analyses, met name zolang niet goed bekend is op welke systematische wijze mensen van vlees en bloed zich anders gedragen dan het model van de homo economicus veronderstelt.

Nu steeds meer bekend wordt over zulke systematische afwijkingen is het echter tijd om de gevolgen hiervan voor het fiscale beleid te erkennen. Ten minste drie inzichten zijn daarbij van belang: de beperkte cognitieve capaciteit van individuen, de presentatie van wettelijke maatregelen en de intrinsieke motivatie van mensen.

Beperkte verstandelijke vermogens leiden ertoe dat fiscale prikkels pas effect sorteren als zij begrijpelijk zijn, een bepaalde drempelwaarde overschrijden, langdurig aanwezig zijn en/of goed worden uitgelegd. Wanneer gedragsverandering het doel is van het beleid moeten getroffen maatregelen dus bij voorkeur aan deze voorwaarden voldoen. Als de beleidsmaker gedrag zo min mogelijk wil verstoren, geldt theoretisch de omgekeerde conclusie. Daar staan echter nadelige politiek-economische effecten, ethische bezwaren en te verwachten (terechte) kritieken van private partijen en belangenorganisaties tegenover.

Met behulp van een weldoordachte presentatie kan het bestaande instrumentarium effectiever worden ingezet. Voorbeeld is het beter zichtbaar maken van stimulerende maatregelen op de arbeidsmarkt. Hetzelfde geldt voor prikkels die beogen gedrag te ontmoedigen. Maak accijnzen, milieubelastingen en kansspelbelastingen zo zichtbaar mogelijk. Voer als gedragsveranderingen worden beoogd geen bonus in (no claim), maar

een straf (eigen risico). Als bestedingen aangewakkerd moeten worden is een fiscale bonus juist effectiever dan een belastingteruggave.

Tot slot kan beprijzing een negatief effect hebben op de intrinsieke motivatie. Het is zaak hiermee meer rekening te houden in het beleid. Het formaliseren van informele productie, zoals bij de kinderopvang, mantelzorg en vrijwilligerswerk kan wel eens dubbel nadelig uitpakken. In de eerste plaats voor de schatkist en in de tweede plaats voor de intrinsieke motivatie van de mensen die de informele productie aanbieden. De gedragseconomie brengt vooralsnog geen revolutie op fiscaal terrein teweeg. Het gebruik van haar inzichten kan echter wel leiden tot effectiever beleid.

Jan Derk Brillman
Henk Nijboer

* Beleidsmedewerkers bij het Ministerie van Financiën, Directie Algemene Financiële en Economische Politiek. Nijboer is tevens werkzaam als promovendus aan de Universiteit Leiden. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel.

Literatuur

- Archard, D. (2002) Selling yourself: Titmuss's argument against a market in blood. *Journal of Ethics*, 6, 87-103.
- Blumkin, T., Bradley, J.F. en Y. Ganun (2008). Are income and consumption taxes ever really equivalent? Evidence from a real-effort experiment with real goods. *CESIFO Working Paper*, 2194.
- Borck, R., Engelmann, D., Müller, W. en H-T. Normann (2002). Tax liability-side equivalence in experimental posted-offer markets. *Scandinavian Economic Journal*, 68 (3), 672-682.
- Chetty, R., Friedman, J.N., Olsen, T. en L. Pistaferri (2009). *The effect of adjustment costs and institutional constraints on labor supply elasticities: evidence from Denmark*. UC Berkeley, Mimeo.
- Chetty, R., Looney, A. en K. Kroft (2007). Salience and taxation: Theory and evidence. *NBER Working Paper*, No. 13330.
- Chetty, R. en E. Saez (2009). Teaching the Tax Code: Earnings Responses to an Experiment with EITC Recipients. *NBER Working Paper*, No. 14836.
- CPB (2004). *Macro Economische Verkenning 2005*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Eppley, N., Mak, D. en L. Idson (2006). Bonus or rebate?: The impact of income framing on spending and saving. *Journal of Behavioral Decision Making*, 19, 213-227.
- Feld, L. en B. Frey (2007). Tax compliance as the result of a psychological tax contract: The role of incentives and responsive regulation. *Law & Policy*, 29 (1), 102-120.
- Finkelstein (2007). E-ZTax: Tax salience and tax rates. *NBER Working Paper*, No. 12924.
- Frey, B.S. en F. Oberholzer-Gee (1997). The cost of price incentives: An empirical analyses of motivation crowding-out. *American Economic Review*, 87 (4), 746-755.
- Gneezy, U. en A. Rustichini (2000). A fine is a price. *Journal of Legal Studies*, Vol. XXIX, 1-17.

- Goerke, L. (2002). Statutory and economic incidence of labour taxes. *Applied Economic Letters*, 9, 17-20.
- Hines, J. en R. Thaler (1995). Anomalies: The flypaper effect. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4), 217-226.
- Kahneman, D. en A. Tversky (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47, 263-291.
- Kerschbaumer, R. en G. Kirchsteiger (2000). Theoretically robust but empirically invalid? An experimental investigation into tax equivalence. *Economic Theory*, 16, 719-734.
- Koesveld, E. van (2007). De verborgen opbrengsten van beleid. *ESB*, 92(4515), 471-473.
- Picard, P. en E. Toulemonde (2001). On the equivalence of taxes paid by employers and employees. *Scottish Journal of Political Economy*, 48 (4), 461-470.
- Riedl, A. en J-R Tyran (2005). Tax liability side equivalence in gift-exchange labor markets. *Journal of Public Economics*, 89, 2369-2382.
- Ruffle, B.J. (2005). Tax and subsidy incidence equivalence theories: Experimental evidence from competitive markets. *Journal of Public Economics*, No. 89, 1519-1542.

Strompelend hervormingsproces in de energiesector. Analyse van de recente ontwikkelingen

M.D.L. Veraart*

Samenvatting

Het blijven roerige tijden in de Nederlandse energiesector. De rust is niet teruggekeerd na de invoering van de splitsingswet. De privatisering van Nuon en Essent heeft voor veel beroering gezorgd. Naar het oordeel van de auteur was de ophef voor een deel onterecht. Het was het logische gevolg van de liberalisering van de energiemarkten, een pad dat vijftien jaar geleden is ingeslagen. Met de verkoop van de energiebedrijven is de soap nog niet voorbij. De inrichting van de publieke netwerkbedrijven en de bestemming van de verkoopopbrengsten zijn de nieuwe conflictpunten die zich aandienen.

Trefwoorden: energiebeleid, liberalisering energiesector

1 Vijftien jaar hervormingen: een korte terugblik¹

Eind jaren negentig is de ordening van de energiesector ingrijpend gewijzigd. Onder druk van de grote industriële bedrijven heeft de Europese Unie ingezet op de liberalisering van de energiemarkten. Direct na invoering van de nieuwe Elektriciteitswet werd in 1998 de groothandelsmarkt voor elektriciteit opengesteld voor concurrentie. In 2004 werd de liberalisering van de energiemarkten voltooid met het vrijgeven van de kleinverbruikersmarkt. De resultaten van de liberalisering van de energiemarkten vallen tot dusverre tegen, omdat de concurrentie op de energiemarkten nog zwak is. Door beperkingen in grensoverschrijdende transportcapaciteit zijn de nationale markten nog redelijk beschermd voor aanbieders. Tegelijkertijd weten grote energiebedrijven door consolidatie hun marktmacht te versterken.

Met het vrijgeven van de groothandelsmarkt in 1998 ontstond ook ruimte voor privatisering van de productiebedrijven. In een paar jaar tijd is het merendeel van de Nederlandse centrales verkocht aan internationale spelers. De landelijke transportnetten voor elektriciteit maakten geen onderdeel uit van de privatisering van productiebedrijven. De transportnetten werden ondergebracht in Tennet NV met de rijksoverheid als enige aandeelhouder. Door de transportnetten af te scheiden werd mogelijk misbruik door 'incumbents' voorkomen. Misbruik ontstaat door concurrenten toegang tot het monopolistische netwerk te belemmeren. Een andere vorm van concurrentievervalsing is de netwerken als onderpand te gebruiken voor investeringen in geheel andere activiteiten. Het exploiteren van een monopolistisch netwerk in een concurrerende dienstenmarkt is een klassiek probleem in netwerksectoren. De EU schrijft scheiding van activiteiten voor, maar de invulling is per sector verschillend. Die kan lopen van een lichte boekhoudkundige tot een volledige scheiding op eigendomsniveau. Voor privatisering van energiedistributiebedrijven, waaronder Essent en Nuon, was toestemming van de minister van Economische Zaken nodig. De

1 In deze beschouwing ligt de nadruk op de ontwikkeling in de Elektriciteitsmarkt. Zie voor een uitgebreide analyse Veraart (2007).

energiedistributiebedrijven combineren de commerciële handelsfunctie op energiemarkten met het beheer van regionale distributienetten. Ook de regionale distributienetten zijn monopolies waarbij misbruik mogelijk is. De positie van de regionale distributienetten was in de nieuwe wetgeving nog niet geregeld. In 2000 kwamen echter al de eerste initiatieven voor privatisering van de energiedistributiebedrijven. Essent en Nuon wilden een beursgang en het Utrechtse bedrijf REMU sloot een intentieovereenkomst met het Spaanse Endessa voor verkoop van de aandelen. De Tweede Kamer heeft de voornemens tot privatisering van deze bedrijven geblokkeerd vanwege het ontbreken van nadere regelgeving. De invulling van de regelgeving voor het netwerkbeheer heeft tot een groot conflict geleid tussen de rijksoverheid en de sector. De bedrijven hebben zich heftig verzet tegen voorstellen tot volledige afsplitsing van de netwerkbedrijven. Een groot deel van aandeelhouders – provincies en gemeenten – heeft de bestuurders van de energiebedrijven hierin gesteund. Met de invoering van de Wet Onafhankelijke Netbeheer (splitsingswet) in 2007 is uiteindelijk gekozen voor de meest vergaande variant, namelijk volledige afsplitsing van de regionale netwerkbedrijven met behoud van publiek aandeelhouderschap. Per 1 januari 2011 moeten alle tot dusverre geïntegreerde bedrijven de splitsing hebben doorgevoerd. De bedrijven hebben zich hier morrend bij neergelegd. Bij Essent en Nuon is de splitsing in 2009 volledig doorgevoerd, bij Eneco is het splitsingsplan recent goedgekeurd.

2 Ratio achter privatisering energiebedrijven

Bestuurders van Essent en Nuon verkondigden bij de aankondiging van de verkoopplannen dat de splitsing privatisering van de energiebedrijven onvermijdelijk had gemaakt. Dat is nog maar de vraag. Ook met de netwerkbedrijven erbij waren de energiebedrijven een prooi voor de grote Europese spelers. De privatisering is dan ook niet zozeer het gevolg van splitsing, maar van de liberalisering van de energiemarkten in Europa. Aan de privatisering lagen strategische overwegingen ten grondslag die een antwoord moeten geven op de ontwikkeling op de energiemarkten. De keuze van Essent en Nuon om aansluiting te zoeken bij Europese spelers is een logische stap gezien hun strategie, te willen beschikken over voldoende eigen productiecapaciteit. De investeringen in een grote centrale van meer dan 1000 MW lopen al gauw op tot 1,5 miljard euro. De grote Nederlandse energiebedrijven kunnen op eigen kracht hooguit één nieuwe grote centrale per keer financieren, grote Europese energiebedrijven als RWE en Eon hebben vijf centrales of meer tegelijk in bestelling. Dit zorgt voor lagere kosten en kortere levertijden vanwege de schaarste op de toeleveringsmarkt. Naast de positie op de inkoopmarkt speelt ook de spreiding in wijze van opwekking een belangrijke rol. Uit oogpunt van kosten en risico's is een spreiding in brandstoffen aantrekkelijk. Het realiseren van een aantrekkelijke brandstofmix binnen het eigen bedrijf vraagt om een schaal die de Nederlandse energiebedrijven niet hebben. Bij een integratie van energiemarkten binnen Europa, die langzaam maar zeker zijn beslag krijgt, zijn bedrijven als Nuon en Essent te groot voor het servet en te klein voor het tafellaken. Een strategie gericht op het behoud van beide bedrijven als zelfstandige nationale kampioenen is alleen mogelijk indien de rijksoverheid een vorm van industriebeleid voert, waarbij de eigen energiebedrijven in enigerlei vorm worden beschermd. Een dergelijk beleid was niet te verwachten van de rijksoverheid. Aansluiting zoeken bij Europese spelers was dan

ook een goed te verklaren stap van beide energiebedrijven. Ook bij de presentatie van de – mislukte – fusie van Essent en Nuon in 2007 werd uitdrukkelijk aangegeven dat samengaan een eerste stap was die binnen enkele jaren gevolgd zou worden door het samengaan met een grote Europese speler.

Ook voor de meeste aandeelhouders in Essent en Nuon was verkoop van aandelen een logische stap. Provincies en gemeenten hebben als aandeelhouder weinig te zoeken in commerciële bedrijven die grensoverschrijdend opereren. Niet alleen vanwege de financiële risico's die zij lopen, maar ook gezien hun eigen beperkingen. Bij provincies en gemeenten ontbreekt de kennis om strategie en beleid van energiebedrijven goed te kunnen beoordelen. Zij zijn ook niet in staat om de bedrijven van het noodzakelijke kapitaal te voorzien om de nodige investeringen te kunnen doen. Bovendien is in de afgelopen decennia alle bemoeienis met energiebeleid weggehaald bij de lagere overheden en op nationaal en Europees niveau neergelegd. Het aandeelhouderschap in productiebedrijven is daarmee een relik uit het verleden geworden. Privatisering van de commerciële tak was dan ook de logische slotsom voor bestuurders en aandeelhouders van Essent en Nuon. Het samenvallen van deze belangen verklaart de opmerkelijke eensgezindheid van bestuurders en aandeelhouders in het gehele verkoopproces. Het publiek maken van de biedingen rond de jaarwisseling van 2008-2009 was voor hen niet het beginpunt, maar het sluitstuk van het proces met een zeer aantrekkelijke bonus voor de aandeelhouders van ruim 18 miljard euro. De hoogte van de biedingen heeft insiders overigens verbaasd, de kredietcrisis heeft de verkoopprijs van de energiebedrijven nauwelijks beïnvloedt.

3 Belangen rijksoverheid bij privatisering

Voor de rijksoverheid spelen bij de verkoop van de productie- en leveringsbedrijven andere belangen. Zij is 'systeemverantwoordelijk' en moet zorgen voor een goede borging van publieke belangen in de energiesector, samen te vatten met 'schoon, betrouwbaar en betaalbaar'. Er is met de invoering van de splitsingswet een consistent wettelijk kader voor de energiesector gecreëerd. Binnen dat kader is uitdrukkelijk ruimte voor privaat eigendom in productie en levering. Ervaringen met hervormingen in netwerksectoren leren echter dat de kwaliteit van het privatiseringsproces van invloed kan zijn op het resultaat van de ordening. Zo is het in de telecomsector goed gegaan, maar heeft het in de spoorsector tot een crisis geleid. De energiemarkten verkeren nog in een ontwikkelingsfase. Hierboven is al gerefereerd aan het oligopolistische karakter van de energiemarkten die aangeven dat het 'maken' van de markt nog niet af is. De kritische succesfactoren bij het 'maken van een markt' hebben niet alleen betrekking op de kwaliteit van regelgeving, maar ook op het profiel van de spelers.

Wat is het type ondernemerschap dat het kopende bedrijf kenmerkt? Is de koper vooral kostengeoriënteerd of innovatiegedreven? Is de bedrijfsstrategie gericht op sterke centralisatie van bedrijfsfuncties of kent het bedrijf een decentrale structuur en aansturing? Wat is de strategie met betrekking tot duurzaamheid in de energievoorziening?

Met het privatiseren wordt impliciet een keuze gemaakt voor het type ondernemerschap en daarmee op de verdere ontwikkeling van de energiemarkten. Normaliter heeft de overheid geen taak bij het beoordelen bij de kwaliteit van het ondernemerschap in de

markt, maar bij het 'maken' van de markt ligt dat anders. Zeker op het moment dat de twee grootste energiebedrijven te koop staan, is een kritische beoordeling door het rijk nodig. De bedrijven hebben in de elektriciteitsmarkt samen meer dan vijf miljoen klanten en bijna de helft van de productiecapaciteit in ons land. IJkpunt in de beoordeling zijn de belangen van de consument, dat wil zeggen efficiënte en betrouwbare aanbieders met een investeringsstrategie gericht op een duurzame energievoorziening.

4 Rol van het rijk in het privatiseringproces

Bij hervormingen interfereren het proces van herordening van de sector en het privatiseringsproces. Dit vraagt om een goede afstemming van beide processen. In de telecomsector was dit relatief eenvoudig, omdat in beide processen het rijk de regie had. Daardoor kon bijvoorbeeld de staat als eigenaar KPN voor een faillissement behoeden met een forse kapitaalinjectie en zo de hervormingen in de sector veilig stellen. In de energiesector is dat ingewikkelder: het rijk ordent en stuurt, provincies en gemeenten zijn de eigenaren. Deze rolverdeling vraagt om een goede afstemming tussen overheden, waarbij het rijk als systeemverantwoordelijke de regie heeft. De vraag is welke instrumenten er zijn voor de rijksoverheid om te zorgen dat het privatiseringsproces bijdraagt aan het succes van de hervormingen. Er zijn drie mogelijke opties: voorwaarden stellen aan kopers, een moratorium op verkoop instellen of als rijk de aandeelhouders uitkopen.

Bij uitkoop of een participatie wordt de rijksoverheid direct partij in het onderhandelingsproces. In de andere opties is de interventie gericht op beïnvloeding van het proces zonder zelf partij te zijn in het verkoopproces.

Direct participeren in het verkoopproces door het kopen van aandelen is nooit een optie geweest voor het rijk. De provincie Noord-Holland heeft in het voorjaar van 2009 het rijk verzocht om te participeren in Nuon Energy. Uit een reconstructie van *de Volkskrant* (d.d. 25 juli 2009) blijkt dat ook grootaandeelhouders van Essent hun aandelen op een goed moment te koop hebben aangeboden aan het rijk. Minister Van der Hoeven heeft deze optie van participatie verschillende malen publiekelijk van de hand gewezen. Het werd als de verantwoordelijkheid van de aandeelhouders gezien.

De mogelijkheden om het verkoopproces te beïnvloeden door het stellen van voorwaarden waren juridisch beperkt. De minister heeft bij de goedkeuring van het splitsingsplan haar bevoegdheden vooral gebruikt om aandeelhouders extra vermogen in de netwerkbedrijven te laten stoppen, maar heeft de transacties niet in de kern kunnen veranderen. Dit, terwijl de minister en ook kamerleden zeer kritisch waren op de deal tussen RWE en Essent; de toon was ronduit negatief. Het ongenoegen had vooral betrekking op de vuile opwekking door RWE; liefst tweederde van de productiecapaciteit draait op steenkool en bruinkool.

Het rijk heeft echter geen instrumenten om op deze gronden de verkooptransactie te blokkeren. De formele bezwaren die vanuit het rijk naar voren werden gebracht waren tweeledig: het eigendom van de transportnetten in Europa is een verstoring van de concurrentieverhoudingen en er waren losse einden in de besluitvorming. Het ingediende splitsingsplan was nog niet goedgekeurd en de positie van de kerncentrale Borssele in de transactie was onduidelijk. Op 15 mei 2009 heeft de minister de aandeelhouders formeel om uitstel van het besluit gevraagd. Dit alles heeft geen succes gehad. De verkooptransactie is inmiddels geëffectueerd, met de kanttekening dat Borssele uit de

transactie is gehaald. Op het punt van de transportnetten heeft het rijk niets kunnen bereiken.

De transactie Nuon-Vattenfall is met duidelijk minder rumoer verlopen. In de voorstellen zaten geen losse einden waardoor de interne besluitvorming door de aandeelhouders soepel is verlopen. Verder was het imago van Vattenfall beter ondanks het feit dat Vattenfall meer dan 40% van de elektriciteitsproductie door kolen opwekt.

Al met al zijn de mogelijkheden voor beïnvloeding door het rijk in de praktijk beperkt gebleken. De juridische basis om dit af te dwingen ontbrak, vrijwillige medewerking vanuit de aandeelhouders was er niet. Sterker: de wijze van opereren van het rijk heeft veel kwaad bloed gezet bij de aandeelhouders van Essent en Nuon. De in het splitsingsdebat vertroebelde verhoudingen zijn gecontinueerd en waarschijnlijk verder verslechterd.

De conclusie is dat het rijk niet goed was voorbereid op het privatiseringsproces bij Essent en Nuon. Ondanks het feit dat beide bedrijven hun voornemen tot verkoop tijdig hadden aangekondigd.

De Commissie-Kist (2008) heeft in opdracht van de minister de problematiek van het publieke aandeelhouderschap in kaart gebracht en concrete aanbevelingen aan partijen gedaan. De Commissie had wat de privatisering betreft, geadviseerd, het stellen van voorwaarden nader te onderzoeken en het overleg tussen rijk en aandeelhouders goed te borgen. Beide is niet gebeurd. Niet alleen ontbrak een visie op de effecten van privatisering, ook is onderschat hoe slecht de verhoudingen tussen rijk en aandeelhouders waren in dit dossier. Daarmee ontbraken de voorwaarden voor een effectieve beïnvloeding vanuit de rijksoverheid.

5 Eigen verantwoordelijkheid aandeelhouders

De vraag is of de publieke aandeelhouders in Essent en Nuon hun verantwoordelijkheid hebben waargemaakt. De Commissie-Kist onderkende de logica van de provincies en gemeenten om hun aandelen te verkopen, maar vroeg wel om een integrale afweging van alle strategische opties en een beheerst verkoopproces. Aandeelhouders van beide bedrijven geven aan dat zij in de afgelopen jaren intensief betrokken zijn geweest bij het opstellen van doelen en criteria voor het verkoopproces en bij de beoordeling van de biedingen. Gemakkelijk was dit niet gezien het grote aantal aandeelhouders bij beide bedrijven.

Voor de aandeelhouders heeft in de besluitvorming duurzaamheid zeker een rol gespeeld. Inhoudelijk was dit een belangrijk thema in de besluitvormende vergaderingen van provinciale staten en gemeenteraden. Niet toevallig, want veel provincies en gemeenten zijn druk bezig met het opstellen van een duurzaamheidsagenda. Dit heeft zijn weerslag gekregen in de besluitvorming over de verkoop. De kopers hebben zich onder meer vastgelegd op het investeren in windenergie in de komende 10 jaar. RWE investeert 1 tot 1,5 miljard euro in windenergie, Vattenfall wil 1400 MW aan windenergie in Nederland. Tezamen is dit circa 15% van de bestaande opwekkingscapaciteit voor elektriciteit. Voor bewaking van deze en andere afspraken zijn door contractpartijen bij beide bedrijven stichtingen opgericht die de afspraken bewaken. Het idee van een stichting is ontleend aan de afspraken die het rijk heeft gemaakt bij de overname van KLM door AirFrance. De effectiviteit van deze privaatrechtelijke vorm van borging moet zich echter nog bewijzen. Tot slot heeft in het selectieproces de reputatie van mogelijke kopers een rol gespeeld.

Niet elke koper zou in aanmerking komen, verkoop aan een Russisch energiebedrijf zou ondenkbaar zijn geweest voor de aandeelhouders. Ook agressieve private equity fondsen zijn van begin af aan buiten de deur gehouden.

De conclusie is dat de aandeelhouders van Essent en Nuon ervan mochten uitgaan dat met het voldoen aan de wettelijke eisen de publieke belangen voldoende geborgd zouden zijn. Zij hebben vanuit de rijksoverheid geen contrasignaal gekregen in de voorbereidende fase. Daarmee kwam het financiële belang voorop te staan en zagen de aandeelhouders het als hun 'plicht' om voor een hoge verkoopopbrengst te gaan. Dat laatste is zeker gelukt. Mede onder druk van aandeelhouders zijn er aanvullende afspraken in de koopovereenkomst opgenomen over investeringen in duurzame energie. Al met al hebben de aandeelhouders in het verkoopproces hun verantwoordelijkheid waargemaakt en in hoofdlijnen voldaan aan de eisen die de Commissie-Kist heeft gesteld aan de verkoop van de productie- en leveringsbedrijven.

6 Herinrichting netwerkbedrijven: vergeten dossier

In de commotie over privatisering van de productie- en leveringsbedrijven is de inrichting van de netwerkbedrijven op de achtergrond geraakt. Met de splitsing worden de publieke belangen van netwerken geborgd, maar daarmee zijn de regionale netwerken nog niet geoptimaliseerd. Er zijn acht netwerkbedrijven die distributie van gas- en elektriciteit verzorgen en nog drie netwerkbedrijven voor alleen gas. De huidige regionale netwerkbedrijven zijn zeer ongelijk in omvang en de grote netwerkbedrijven hebben een versnipperd netwerk. De drie grote netwerkbedrijven zijn: Alliander (oud-Nuon), Enexis (oud-Essent) en Stedin (oud-Eneco). De versnippering is het gevolg van eerdere fusieprocessen van energiebedrijven die vooral waren ingegeven door de wens tot schaalvergroting in het commerciële deel van het bedrijf, waarbij de belangen van netwerken ondergeschikt waren. Het is echter in het belang van de afnemers om tot een meer efficiënte indeling van de regionale netwerken te komen, omdat dit lagere tarieven en verbetering van de leveringszekerheid mogelijk maakt.

De wettelijke basis voor de sturing van de netwerkbedrijven is de regulering door de Energiekamer van de NMa in combinatie met publiek aandeelhouderschap. Bij regulering gaat het om het sturen op prijs en kwaliteit. De prijsregulering in deze sector is sterk ontwikkeld. De toepassing van maatstafconcurrentie heeft volgens de berekeningen van de NMa in de jaren 2001-2007 1,9 miljard euro opgeleverd voor de consument. De Algemene Rekenkamer (2009) heeft de berekeningen onlangs gevalideerd. Regulering van kwaliteit staat echter nog in de kinderschoenen. Meting van de jaarlijkse uitval is een belangrijke indicator, maar zegt niet veel over de toekomstige beschikbaarheid. De kwaliteit van morgen wordt bepaald door de onderhoudsuitgaven en investeringen van vandaag. De Energiekamer doet uitvraag naar investeringsplannen, maar het is lastig om het verband met gewenste kwaliteit van de infrastructuur vast te stellen. Het gevolg is dat er nog geen goede balans is tussen regulering van prijs en kwaliteit. De Algemene Rekenkamer (2009) wijst erop dat het succes in de prijsregulering mogelijk ten koste is gegaan van de investeringen en daarmee de toekomstige kwaliteit van het netwerk. Onder privaat eigendom kan een dergelijke situatie leiden tot het 'uitwonen van het net'. De ervaring leert dat publiek eigendom geen garantie is tegen onderinvesteringen, maar overheden zijn naar verwachting wel gevoeliger voor de externe effecten van onderinvesteringen en zullen eerder corrigerend optreden. Belangrijk is ook de mogelijke

bijdrage van de netwerken aan het vergroten van duurzaamheid, waaronder het zorgen voor de aansluiting van kleinschalige eenheden die schone energie opwekken. Bij hoge groei hiervan is een andere configuratie van de netwerken nodig. Het gaat niet meer om het eenzijdige transport van de centrale naar de huisaansluiting, er ontstaat een veel gevarieerder patroon van levering en afname van stroom. Het gevolg is dat er zowel in het aanbod als in de vraag van stroom grotere pieken en dalen ontstaan. Het huidige netwerk is daar nog niet op ingericht, er zijn investeringen nodig om netwerken 'slimmer' te maken. Ook de introductie van elektrisch rijden vraagt om aanzienlijke investeringen in de netwerken. Deskundigen menen dat de bijdrage van netwerkbedrijven aan verduurzaming groter zal zijn dan van de grootschalige centrales. Uit de bovenstaande beschouwing zijn de inrichtingscriteria voor de netwerksectoren eenvoudig af te leiden. Het gaat om de effectiviteit van regulering, de gewenste bestuurlijke schaal en de optimale bedrijfseconomische schaal. Hieronder een korte toelichting op de inrichtingscriteria.

Effectiviteit van regulering

Maatstafconcurrentie is gebaseerd op vergelijking of benchmarking van netwerkbedrijven. Benchmarking is effectief als er voldoende vergelijkbare bedrijven zijn. Hoe meer bedrijven in de vergelijking kunnen worden opgenomen, hoe beter. Onderzoek waarbij een ondergrens wordt gedefinieerd ontbreekt. Het SEO (2008) wijst op een Engels onderzoek waarin het aantal van 7 bedrijven als kritisch wordt gezien.

Bestuurlijke schaal

Publieke aandeelhouders die de externe effecten van investeringen het meest direct voelen, zijn naar verwachting ook de meest effectieve aandeelhouders. Dit pleit voor aandeelhouderschap op regionaal niveau. De huidige provincies zijn in beginsel het optimale bestuurlijke niveau. Rekening houdend met enige clustering van provincies (bijv. Noord-Nederland) en verbijzondering van grootstedelijke agglomeraties (bijv. Rijnmond) zouden er op basis van dit criterium 10 tot 12 netwerkbedrijven moeten komen.

Bedrijfseconomische schaal

Met een grotere schaal kunnen kosten worden bespaard. Het is niet zo dat één nationaal bedrijf het goedkoopste is. In de praktijk blijkt dat de verwachte besparingen in overhead teniet worden gedaan door grotere complexiteit van de organisatie en hogere coördinatiekosten. De meest relevante parameter voor de bedrijfseconomische schaal is de financiering en kwaliteit van projectmanagement voor uit te voeren investeringen. Indicaties hiervoor ontbreken.

Optimalisering van de schaal is het wegen van bovenstaande criteria. Regulering en bestuurlijke schaal wijzen richting schaalverkleining, de uitvoering van investeringsopgaven richting schaalvergroting. De Commissie-Kist noemt bijvoorbeeld 3 à 5 bedrijven. Dit is echter niet onderbouwd. Een gedegen onderzoek naar de schaalessen per criterium en een beoordeling van de criteria in hun samenhang is noodzakelijk. Vanuit het rijk is als systeemverantwoordelijke bijzondere aandacht nodig voor de effectiviteit van maatstafconcurrentie in de toekomst. Het is de vraag of maatstafconcurrentie nog wel houdbaar is in een situatie dat er nog maar een paar

netwerkbedrijven bestaan waarbij er grote verschillen zijn in de mate waarin werkgebieden op elkaar aansluiten. De maatstafconcurrentie kan mogelijk zelfs, vanuit publiek belang, ongewenst strategisch gedrag uitlokken. Door de 'concurrent' een inefficiënt werkgebied te bezorgen behoudt het netwerkbedrijf zelf de relatieve voorsprong in de benchmark en strijkt de premies hiervoor op. Goed voor het bedrijf, maar slecht voor de consument. De daling van het gemiddelde kostenniveau en daarmee van de tarieven stukt immers.² Daarmee wordt een belangrijk onderdeel van het reguleringsinstrumentarium ineffectief. Vreemd genoeg gaat de Energiekamer (2009) in haar toekomstvisie op de sector geheel niet op dit vraagstuk in.

7 Regie bij herinrichting

Het is de verantwoordelijkheid van de gezamenlijke overheden om na het nemen van het splitsingsbesluit de herinrichting van de regionale netwerkbedrijven voortvarend ter hand te nemen. Tot dusver is alle aandacht uitgegaan naar de privatisering van de commerciële delen van het bedrijf. Nu de verkoop van Essent en Nuon Energy een feit is, kan alle aandacht worden gegeven aan de inrichting van de netwerkbedrijven. Op korte termijn is duidelijkheid nodig over wie de regie neemt: de huidige aandeelhouders of het rijk. Het rijk heeft als 'systeemverantwoordelijke' een groot belang bij een efficiënte ordening, maar de gemeenten en provincies zijn aandeelhouder.

Wie is aan zet?

Optie a: regie bij aandeelhouders

Herinrichting van de netwerkbedrijven kan niet zonder instemming van de aandeelhouders. Het zou logisch zijn dat de provincies en de grote steden, als grootaandeelhouders in de netwerkbedrijven, het initiatief nemen voor deze stap. Het veronderstelt wel dat zij als aandeelhouders actief willen sturen op onder meer betrouwbaarheid en duurzaamheid en dit willen borgen in de zeggenschapsverhoudingen in de bedrijven. Bij de regie van aandeelhouders dient de rijksoverheid ervoor te waken dat aan de voorwaarden voor effectieve regulering wordt voldaan. De aandeelhouders beschouwen het reguleringsregime hooguit als een gegeven. Ingewikkeld in deze optie is het grote aantal aandeelhouders, meer dan 200 in de netwerkbedrijven tezamen die ieder hun eigen regionale belangen hebben. Dit maakt een regie over de herordening van bedrijven wel erg ingewikkeld.

Optie b: regie naar het rijk

Het kan zijn dat huidige aandeelhouders geen actieve rol als aandeelhouder willen of kunnen vervullen in de regionale netwerkbedrijven. Dan blijven de ambities beperkt tot het financiële aandeelhouderschap en kunnen de publieke belangen in de netwerksector in de knel komen. In dat geval is het gewenst dat de rijksoverheid de regie bij herinrichting op zich neemt. Bij regie door het rijk is de kans aanwezig dat door centralistisch denken de regionale bestuurlijke belangen ondersneeuwen. Daarmee

2 Netwerkbedrijf A met een versnipperd werkgebied heeft een relatief nadeel ten opzichte van een netwerkbedrijf met een doelmatig werkgebied. Bedrijf A wordt door de maatstaf structureel gekort op de inkomsten terwijl netwerkbedrijf B met een efficiënt werkgebied een structurele bonus geniet. In een gesloten systeem met maar enkele spelers kan bedrijf A zijn werkgebied niet aanpassen, terwijl bij B de prikkel voor beter presteren verdwijnt. Het haasje-overeffect is uitgewerkt, de maatstaf werkt verstarrend in plaats van prikkelend.

kunnen netwerkbedrijven de aansluiting bij regionale behoeften aan investeringen in capaciteit en duurzaamheid verliezen. Ingewikkeld aan deze optie is dat het rijk geen eigenaar is van de netwerkbedrijven en daardoor afhankelijk is van de medewerking van de aandeelhouders. Verleiding is daarom een voorwaarde voor het slagen van deze optie. Uitkoop door het rijk is daarbij een van de mogelijkheden.

Optie c: management neemt de regie

Als zowel het rijk als de aandeelhouders passief blijven, zal het management dit naar zich toetrekken. Deze optie kan op gespannen voet komen te staan met de publieke belangen, omdat voor het management het belang van de eigen organisatie voorop staat en niet een efficiënte inrichting van de sector. Al eerder is gewezen op het mogelijk strategische gedrag bij de maatstafconcurrentie.

Op korte termijn is helderheid nodig over de verdeling van rollen en verantwoordelijkheden van betrokken overheden bij de herinrichting. In beide opties is een structurele vorm van afstemming nodig. Te lang wachten met de herinrichting is onverstandig, omdat het management niet zal afwachten en zelf stappen zal zetten die haaks kunnen staan op de publieke belangen in de sector. De belangen zijn groot. De boekwaarde van de activa van netwerkbedrijven bedraagt bijna 10 miljard euro, de marktwaarde mogelijk het dubbele. Bovendien zijn de ambities in het kader van verduurzaming hoog en daar kunnen de netwerkbedrijven een innoverende rol vervullen.

8 Bestemming verkoopopbrengsten

Richting de aandeelhouders heeft de Commissie-Kist geadviseerd om vooraf aan de verkoop de bestemming vast te leggen om zo te voorkomen dat het geld opgaat aan consumptieve uitgaven. Het beeld bij aandeelhouders is verschillend. Enkele provincies hebben een meerjarig investeringsprogramma opgesteld, bij de kleinere gemeentelijke aandeelhouders moet de discussie nog starten. De overheersende mening is om de verkoopopbrengst als stamkapitaal te zien en de jaarlijkse opbrengsten aan te wenden voor investeringsuitgaven én als compensatie voor de structurele bijdrage van de – nu wegvallende - dividendinkomsten in de begroting. Onder druk van het rijk hebben de aandeelhouders van Nuon en Essent circa 1 miljard euro extra in het vermogen van de netwerkbedrijven gestopt. Er resteerde een verkoopopbrengst van ruim 18 miljard euro. Dit is ongelofelijk veel geld waar vooral de provincies van profiteren. Ongeveer tweederde gaat naar de provinciale aandeelhouders, eenderde naar gemeentelijke aandeelhouders. Objectief gezien ontwricht zoveel geld de financiële huishouding van provincies. De verkoopopbrengsten zijn gemiddeld 2,6 maal de totale lasten in de begroting van de betrokken provincies en 5,2 maal het totaal aan reserves.³ Tijdig overleg met het rijk over de financiële consequenties – ook één van de aanbevelingen van de Commissie-Kist – is tot dusverre niet tot stand gekomen. Ook hier geldt dat het rijk de zaak op zijn beloop heeft gelaten. Al jarenlang is duidelijk dat dit vraagstuk op tafel zou komen. Dit kabinet heeft zich lang verscholen achter een advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen. Het advies ligt er nu, maar geeft geen antwoord op het vraagstuk dat nu op tafel ligt. De sfeer van wantrouwen in het energiedossier speelt ook in dit dossier door.

3 Bron: Ministerie van BZK, *De provinciale financiën 2009*.

Bij de huidige aandeelhouders leeft de angst dat het rijk de opbrengsten zal afromen. Eenzijdige afroming zal de verhoudingen tussen het rijk en de lagere overheden verder op scherp zetten. Tegelijkertijd zijn de bedragen dusdanig groot dat het financiële huishouding van de overheid als geheel raakt en afspraken tussen de bestuurslagen noodzakelijk zijn. De voor de hand liggende oplossing is om gezamenlijk afspraken te maken over de financiering van publieke investeringsprojecten in de regio. De discussie lijkt zich echter toe te spitsen op de hoogte van de korting in het provinciefonds.

Ingewikkeld is dat de verschillen tussen de provincies erg groot zijn.

Grootaandeelhouders als Gelderland en Noord-Brabant hebben sterk geprofiteerd van de verkoop, de provincie Zuid-Holland heeft nooit aandelen gehad in energiebedrijven. Een oplossing binnen het verdeelmodel zal moeilijk te vinden zijn. Bovendien is de vraag of dit de slimste route is. Met harde onderhandelingen kan het rijk misschien een paar honderd miljoen euro extra binnenhalen. De mogelijke prijs daarvoor is dat de invloed van het rijk op de aanwending van de ruim 10 miljard euro aan vermogen bij de provincies sterk verminderd. Een strategisch-tactische afweging is hier gewenst.

9 Slot

Er is in de energiesector met tien jaar wetgeving een consistente ordening tot stand gebracht. Dit is echter niet genoeg voor een succesvolle hervorming. Een goed transitieproces is minstens zo belangrijk (Veraart, 2007). De rijksoverheid is in de afgelopen jaren niet in staat geweest daar invulling aan te geven. Het rijk was niet voorbereid op de ontwikkelingen in de energiesector na vaststelling van de splitsingswet. Deze hebben betrekking op zowel de privatisering van de productie- en leveringsbedrijven, en de herinrichting van de netwerkbedrijven als de bestemming van de verkoopopbrengsten. Signalen waren er genoeg. Al jaren geleden dienden deze vraagstukken zich aan. Als laatste heeft de Commissie-Kist alles nog eens netjes op een rij gezet en veel nuttige aanbevelingen gedaan. Het rijk heeft er nauwelijks iets mee gedaan, de onderlinge verhoudingen tussen rijk en publieke aandeelhouders lijken zelfs verslechterd. Als deze situatie niet wordt doorbroken, zal overheidsturing van de regionale netwerkbedrijven zwak blijven. Het rijk wordt namelijk geconfronteerd met een dreigende uitholling van de maatstafconcurrentie, het krachtigste reguleringsinstrument, en kan als compensatie de bedrijven niet via overheidseigendom disciplineren. De lagere overheden zijn immers aandeelhouder en lijken niet van plan het rijk ter wille te zijn. Discussie over de financiële verhoudingen zal de sfeer niet verbeteren. De aandeelhouders hebben op dit moment de troeven in handen in het verdere hervormingsproces. Hun ambities en mogelijkheden zijn echter beperkt. De vraag is echter of het rijk de ambitie en het vermogen heeft om de dreigende patstelling te doorbreken. Als dit niet gebeurt, is suboptimalisatie van de netwerksector het resultaat.

Maarten Veraart

*Adviseur bij adviesbureau Andersson Eiffers Felix (AEF)

Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2009), *Tariefregulering energienetbeheer*, Sdu, Den Haag.
- Commissie Kist (2008), *Publiek aandeelhouderschap in energiebedrijven*, Den Haag.
- Nederlandse Mededingingsautoriteit Energiekamer (2009), *Bespiegelingen op de toekomst van het netbeheer*, Den Haag.
- SEO (2008), *Van Maatstaf naar Maatwerk, Toekomstvisie reguleringskader netwerkbedrijven elektriciteit en gas*, Amsterdam.
- Veraart, M.D.L. (2007), *Sturing van publieke dienstverlening, Privatiseringsprocessen doorgelicht*, van Gorcum, Assen.