

# Financieel Management in de Publieke Sector

## Samenvatting

Manuel Mol

---

### Samenvatting

Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do eiusmod tempor incididunt ut labore et dolore magna aliqua quaerat voluptatem. Ut enim aequaleamus animo, cum corpore dolemus, fieri tamen permagna accessio potest, si aliquod aeternum et infinitum impendere malum nobis opinemur. Quod idem licet transferre in voluptatem, ut postea variari voluptas distinguere possit, augeri amplificarique non possit. At etiam Athenis, ut e patre audiebam facete et urbane Sticos irridente, statua est in quo a nobis philosophia defensiva et collaudata est, cum id, quod maxime placeat, facere possimus, omnis voluptas assumenda est, omnis dolor repellendus. Temporibus autem quibusdam et.

---

### Samenvatting

Published May 27, 2024

#### Key Points

- Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing elit, sed do.
- Lorem ipsum dolor sit amet.
- Lorem ipsum dolor sit amet, consectetur adipiscing.

## Inleiding

Financieel management is de planning en beheersing van financiële zaken. Het gaat niet om beleid (wat en waarom) maar om de **hoe vraag**.

Er wordt veel gebruik gemaakt van bedrijfseconomische instrumenten, maar in de context van de publieke sector. De algemene economie houdt een belangrijke rol. Denk hierbij bijvoorbeeld aan **kosten baten analyse**.

Voorbeelden financieel management:

- Wat kost een paspoort?
- Corona en de kosten van de maatregelen

De rode draad is dat het diverse thema's behandelt, maar altijd gaat om het hoe en niet om het wat en waarom.

## Publieke sector een non profit?

De publieke sector is gericht op een doel, en niet op winst. Waar is de publieke sector dan wel op gericht?

- Diverse producten

Het is divers georganiseerd en er zijn veel verschillende producten. Denk hierbij aan onderwijs, zorg, veiligheid, etc. De bekostiging is vaak via belastingen, en dus ook niet markt georiënteerd. De publieke sector is een aanzienlijk deel van de economie, ongeveer de helft.

Onderdelen van een non-profit:

- Publiek georiënteerde organisaties: overheid
- cliëntgerichte organisaties (**middenveld**), zoals onderwijs, zorg, corporaties, openbaar vervoer;
- Private organisaties, vakbonden, kerken, goede doelen.

De publieke sector bestaat uit **publiek georiënteerde organisaties**, zoals de overheid en de **middenveld organisaties**.

Wij gaan dus niet kijken naar ledenorganisaties, zoals vakbonden, kerken en goede doelen.

Wie horen bij de overheid?

- Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen
- ZBO's (zelfstandige bestuursorganen)
- Agentschap (KNMI, DUO)

## Marktwerving

Er is geen marktwerving in de publieke sector, dus besluiten worden op andere manieren gemaakt. Denk hierbij ook aan marktfalen. De economie is in principe efficient, maar er moet ook rekening worden gehouden met:

- Macro-economie
- Verdeling/rechtvaardigheid
- Paternalisme

Voorbeelden van marktfalen:

- Externe effecten
- Asymmetrische informatie
- Collectieve goederen
- Marktmacht

Dit wordt opgelost door overheidsingrijpen. De overheid kan dit doen door:

- regelgeving
- belastingen
- zelf producten leveren
- overdrachten

Dit gaat lang niet altijd goed. Als dit niet goed gaat, dan is er sprake van **budget imperfecties**, ofwel **non-market failure**

Redenen voor non-market failure:

- Output slecht gedefinieerd of niet meetbaar
- Kwaliteit is moeilijk te meten
- Geen concurrentie
- Geen criteria voor het stopzetten van activiteiten
- Beloning voor het formuleren van een probleem en het bedenken van een oplossing, *maar niet voor het oplossen van het probleem*
- Politieke conjunctuur, waardoor er geen lange termijn visie is
- Common pool problemen (bijv. milieu)
- Principaal-agent problemen (bijv. zorg)

#### Principaal-agent problemen:

- Principaal: degene die de opdracht geeft (kiezer)
- Agent: degene die de opdracht uitvoert (politici)

Politici hebben vaak hun eigen doelen en belangen, zoals herverkiezing, macht, of persoonlijke voordelen (rents), die niet altijd in lijn zijn met de belangen van de kiezers. Dit kan leiden tot besluiten die de kiezers niet ten goede komen.

Oplossingen hiervoor zijn:

- Contracten (werken niet goed en zijn incompleet)
- Begrotingsinstituties

#### Begrotingsinstituties

Begrotingsinstituties zijn regels die ervoor zorgen dat de politici zich aan de begroting houden. Dit kan bijvoorbeeld door een **tekortnorm** in te stellen, of door een **onafhankelijke toezichthouder** in te stellen.

#### Common pool problemen

Common pool problemen zijn problemen waarbij de kosten en baten niet bij dezelfde partij liggen. Dit kan leiden tot overexploitatie van een goed. Denk hierbij aan het milieu, waarbij de kosten van vervuiling niet bij de vervuiler liggen, maar bij de maatschappij.

Ook geld komt bij de overheid uit een algemene pot. Dit wordt besteed aan afzonderlijke groepen. De netto baten voor de groepen zijn groot, en de kosten zijn klein. Dit kan leiden tot overconsumptie.

**Oplossing:** een centraal begrotingsproces. Dit zorgt ervoor dat de kosten en baten bij dezelfde partij liggen.

#### Praktisch:

- De overheid heeft een begroting, waarin de inkomsten en uitgaven staan.
- Er zijn geen verborgen uitgaven
- Beperk open eindjes
- Beperk regelgeving die tot uitgaven leid.
- Beperk contingent liabilities zoals garanties (expliciet én impliciet)
- Zorg dat alles in vergelijkbare maatstaf te meten is
- Niet te optimistisch ramen
- Geen creatief boekhouden maar transparantie
- Uitgaven gebruiken voor het doel waarvoor ze bedoeld zijn
- Begrotingsnormen, eisen waar de begroting aan moet voldoen
- Onafhankelijke informatie voorzieningen
- Een centraal begrotingsproces
- Een één partijregering, benoem een financieel zwaargewicht
- Zorg voor een contract (regeerakkoord) met duidelijke afspraken.
- Een hogere overheid zoals de EU, IMF (internationaal monetaire fonds) of de ECB (Europese centrale bank) kan ook helpen.

#### Fasen:

- Planning en besluitvorming
- Beheersing (controle en uitvoering)
- Verslaggeving
- Controle en verantwoording

#### New public management:

New Public Management (NPM) is een manier om overheidsdiensten te beheren die ideeën uit de private sector leent om de overheid efficiënter te laten werken. **running government like a business**

Gevolgen van NPM:

- Focus op efficiency
- Planning- en budgetteringstechnieken
- Sturen op prestaties
- Meer concurrentie
- Managementstijlen uit de private sector
- Contracten
- Privatisering
- Terminologie

**Fondsvorming:**

Fondsvorming is het reserveren van geld voor een specifiek doel. Dit kan bijvoorbeeld zijn voor de AOW, of voor de zorg. Dit zorgt ervoor dat er geld is voor de toekomstige uitgaven.

Voordelen van een fonds:

- Toewijzing van middelen voor een specifiek doel
- Geld gaat naar waar het het meest nodig is.
- Geld wordt niet gebruikt voor andere algemene doeleinden.
- Er is op lange termijn geld beschikbaar voor een specifieke activiteit
- Ook bedrijven kunnen bijdragen aan het fonds
- Middelen stromen van de centrale naar de lokale overheden

Nadelen van een fonds:

- Niet alle middelen kunnen goed tegen elkaar worden afgewogen
- Verlies van overzicht
- Minder flexibiliteit
- Neiging tot meer uitgaven

Een aantal fondsen zijn:

- AOW-spaarfonds
- Fonds Economische Versterking: Garanderen van een deel van het aardgasvermogen d.m.v. investeringen die de economische structuur versterken;
- Waddenfonds
- BTW-compensatiefonds

**Privaatrechtelijke fondsen:**

Stichtingen die van het Rijk een financiële bijdrage ontvangen en die vervolgens subsidie verlenen( bijv. cultuurfondsen).

**Depositogarantie:** fond van de banken om spaargeld te garanderen.

**Begrotingsreserve:** een reserve dat wordt apart gezet door het ministerie van financiën voor onvoorziene uitgaven.

**Structuurfondsen:** fondsen van de EU om de economische structuur van de lidstaten te versterken. Het verschil tussen de rijke en arme landen moet kleiner worden.

**Europees Sociaal Fonds****Open-einde-regelingen:**

Open-einde-regelingen zijn regelingen waarbij de kosten niet van tevoren vaststaan. Dit kan leiden tot hoge kosten. Denk hierbij aan de zorg, waarbij de kosten niet van tevoren vaststaan.

**Voordelen:**

- Mensen die recht hebben op deze regeling weten zeker dat ze het geld krijgen. Er zijn geen limieten of wachtlijsten
- De regeling helpt de economie automatisch te stabiliseren door in slechte tijden meer geld uit te keren en in goede tijden minder.

**Nadelen:**

- De kosten zijn moeilijk te voorspellen en kunnen hoog oplopen
- Het is slecht beheersbaar

**Cederen:**

Het overdragen van een vordering van de ene naar de andere partij

**Exportkredietverzekeringen:**

Een exportkredietverzekering is een soort verzekering die bedrijven helpt bij het exporteren van hun producten of diensten naar andere landen. Het beschermt bedrijven tegen het risico dat hun klanten in het buitenland niet kunnen betalen voor wat ze hebben gekocht. Als de klant niet kan betalen, compenseert de exportkredietverzekering het bedrijf voor het verlies. Dit moedigt bedrijven aan om internationaal zaken te doen door het risico te verminderen.

Wordt geregeld door Minister van Financiën.

Hoe werkt het **Gefinancierde transactie (vanuit lening)**?

1. Bedrijf A uit Nederland exporteert product X naar Bedrijf Y in land Z.
2. Bedrijf A regelt een exportkrediet bij een Nederlandse bank (Bank B).
3. Bank B verzekert dit krediet bij Atradius Dutch State Business.
4. Atradius vraagt goedkeuring aan het Ministerie van Financiën (MinFin) en voert een risicoanalyse uit.
5. Bij goedkeuring van MinFin stelt Atradius in overleg met Bank B een polis op.
6. Atradius bepaalt de hoogte van de polis en ontvangt daarvoor een vergoeding van de Staat.
7. Bank B sluit de polis af bij Atradius DSB.
8. De Staat betaalt Atradius DSB een vergoeding voor de verleende diensten.

**Contante transactie**

1. Bedrijf A uit NL exporteert goed X aan bedrijf Y uit land Z;
2. Bedrijf A levert, bedrijf Y betaalt niet. Bedrijf A staakt de levering;
3. Atradius DSB neemt de vordering over.

EKV is aanvullend en exporteurs kunnen pas aanspraak maken als ze niet commercieel verzekert kunnen worden.

De EKV is bedoeld voor bedrijven die exporteren naar landen waar de politieke en economische situatie onzeker is. De EKV is bedoeld om de risico's van exporteren naar deze landen te verkleinen.

Als de schade is uitgekeerd wordt er geprobeerd te **recupereren**. Dit gebeurt onder meer via de Club van Parijs.

De link tussen de EKV en het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt gelegd via het concept van Official Development Assistance. Dit is een vorm van ontwikkelingshulp waarbij de overheid van een land geld geeft aan een ander land om de economie te stimuleren. Voorbeeld:

- Kwijtschelding van schulden aan ontwikkelingslanden
- **De HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking)** is een overzicht van alle uitgaven van Nederland in het kader van internationale samenwerking, inclusief de ODA-uitgaven
- HGIS-nota geeft een totaaloverzicht van deze uitgaven, niet apart maar een overzicht

Om kwijtschelding toe te rekenen aan de HGIS nota moet het desbetreffende land op de lijst van OESO-DAC voorkomen.

**Minister van BHOS (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking):**

- Geen eigen begroting
- Het bedrag dat aan ODA moet worden uitgegeven wordt bij elk Regeerakkoord opnieuw vastgelegd;

Een schuldenkwijtschelding die als ODA wordt aangemerkt verlaagd de “echte” uitgaven naar ontwikkelingswerk. De totale omvang van de jaarlijkse schuldenkwijtschelding (aangemerkt als ODA) is niet terug te vinden in de HGIS-nota. Er is weinig controle op de besteding van de ODA-gelden.

In principe heeft het parlement dus niets in te brengen over het belang van de schuldenkwijtschelding, terwijl de regering daar juridisch toe verplicht is.

De toerekening van kwijtscheldingen aan de HGIS-nota wordt dus niet officieel goedgekeurd

## Budget en begroting

### BBP:

Maatstaf voor de omvang van een economie; de totale waarde van alle goederen en diensten die in een land worden geproduceerd in een bepaalde periode. Het BBP wordt vaak gebruikt om de economische groei van een land te meten.

Nominaal BBP versus reëel BBP:

- Nominaal BBP: de waarde van alle goederen en diensten die in een land worden geproduceerd in een bepaalde periode, gemeten in huidige prijzen.
- Reëel BBP: de waarde van alle goederen en diensten die in een land worden geproduceerd in een bepaalde periode, gecorrigeerd voor inflatie.

$$Y = C + I + O + E - M \quad (1)$$

Ons schuldratio mag max 60% zijn van het BBP.

$$\text{Financieringssaldo} = \text{begrotingssaldo} - \text{aflossing schuld} \quad (2)$$

- We mogen een maximaal tekort per jaar hebben van 3% van het BBP.
- Inflatie niet hoger dan 1,5%-punt boven het gemiddelde van de drie EMU-landen met de laagste inflatie;
- Geen wisselkoersdevaluaties t.o.v. de euro in de laatste twee jaar;
- Kapitaalmarktrente niet meer dan 2%-punt boven de gemiddelde kapitaalmarktrente van de drie EMU-landen met de laagste inflatie.

De schuldnorm (60%) en tekortnorm (3%) zijn arbitrair gekozen; er is geen economische reden voor.

## Schuldquote

Hoe kan de schuldquote (schuld als percentage van BBP) veranderen?

- Economische groei (BBP stijgt)
- Reële rente (rente - inflatie)
- Primair surplus PS = belastingen - uitgaven (zonder rente)
- Boekhoudkundige mutaties

$$\text{Primair saldo} = \text{overheidsinkomsten} - (\text{overheidsuitgaven} - \text{rente}) \quad (3)$$

$$\Delta b_t = \frac{i_t - g_t}{1 + g_t} b_{t-1} - \text{ps}_t + \text{dda}_t \quad (4)$$

$\Delta b_t$ : verandering in de schuldquote

$i_t$ : rente

$g_t$ : groei

$b_{t-1}$ : schuldquote vorig jaar

$\text{ps}_t$ : primair saldo

$\text{dda}_t$ : boekhoudkundige mutaties en andere zaken

Als  $i > g$  is de interest betaling hoger dan de groei. Hierdoor is er dus meer geld nodig (primair saldo) om de schuldquote te verlagen.

Als  $i < g$  is de interest betaling lager dan de groei. Hierdoor is er minder geld nodig (primair saldo) om de schuldquote te verlagen.

## Contante waarde:

Annuïteit: een vast bedrag dat periodiek wordt betaald. Dit kan bijvoorbeeld een lening zijn.

Hoeveel moet ik vandaag op een bankrekening storten om over 7 jaren over €40.000 te beschikken als de rente 5% is?

$$\frac{€40.000}{1.05^7} = €28.427,25 \quad (5)$$

**Houdbaarheidssaldo:** De contante waarde van alle toekomstige overheidsoverschotten en -tekorten. Bij een **houdbaarheidstekort** kunnen toekomstige generaties **niet van dezelfde overheidsvoorzieningen profiteren** als de huidige generaties zonder de belastingen te verhogen.

**Netto vermogenspositie van de overheid:** Verschil tussen alle bezittingen van de overheid (financiële activa, gasvoorraad, kapitaalgoederenvoorraad) en de bruto schulden van de overheid

**Conjectuur:** In tijden van hoogconjunctuur verbetert het overheidssaldo door hogere belastinginkomsten en lagere werkloosheidsuitgaven en vice versa in tijden van laagconjunctuur.

## Verschillende soorten beleid:

1. **anticyclisch:** in tijd van welvaart besparen, in tijd van crisis uitgeven
2. **trendmatig:** in tijd van welvaart besparen, in tijd van crisis ook besparen



Hoe maak je automatische conjunctuur stabilisatoren?

- **Progressief belastingstelsel:** inkomstenbelasting. Meer verdienen = meer belasting betalen
- **Stelsel van sociale zekerheid:** Naarmate het (nationaal) inkomen daalt neemt de werkloosheid toe; de uitgaven voor werkloosheidsuitkeringen stijgen en de belastinginkomsten dalen. Dit zorgt voor een stabiliserend effect op de conjunctuur.

**Structurele saldo:** het saldo gecorrigeerd voor de conjunctuur. Dit is het saldo dat je zou hebben als de economie op volle capaciteit draait.

**Preventieve arm:** een set van regels die de begrotingen van landen in de eurozone moeten bewaken.

### MTO:

Het **middellangetermijnbegrotingsdoel** (MTO) is een begrotingsdoelstelling die de overheid zichzelf oplegt om de schuldquote te verlagen. Het MTO is een schuldquote van 60% van het BBP, met aanpassingen voor verwachte vergrijzingslasten

Als de schuldratio  $< 60\%$  mag er een tekort zijn van 1% van het BBP. Als de schuldratio  $> 60\%$  mag er een tekort zijn van 0,5% van het BBP.

Wanneer niet voldaan aan MTO:

- Wanneer schuld  $< 60\%$ : verbetering structureel saldo met gemiddeld 0,5%-punt per jaar;
- Wanneer schuld  $> 60\%$ : verbetering structureel saldo met gemiddeld meer dan 0,5%-punt per jaar.

MTO gehaald?

- Uitgaven mogen niet sneller stijgen dan de potentiële middellange termijn economische groei.

MTO niet gehaald?

- Uitgaven moeten minder snel stijgen dan de potentiële middellange termijn economische groei

De uitgavereguleerder zorgt ervoor dat landen conjuncturele inkomstenmeevallers niet kunnen inzetten voor structurele uitgavenverhoging.

### Correctieve arm:

Deze vereist dat landen binnen een bepaalde termijn een buitensporig tekort herstellen.

Dit moet gebeuren als er een tekort is van meer dan 3% van het BBP, of een begroot tekort van meer dan 3% van het BBP. Ook als de schuld  $> 60\%$  en die niet voldoende afneemt. voldoende afneemt betekent dat de schuldquote met 1/20 van de schuld per jaar afneemt.

Afwijkingen mogen als:

- Ze tijdelijk zijn
- Er sprake is van bijzondere omstandigheden
- Het saldo een waarde bereikt die de referentiewaarde nadert; (er is een duidelijke neerwaartse trend)

#### **Straffen:**

- Een boete van 0,2% van het BBP
- Een niet-rentedragende deposito van 0,2% van het BBP
- Niet in EU: opschorting betalingen uit Europese Cohesiefondsen.
- Eventueel meer sancties

#### **Herziening Europees begrotingsraamwerk:**

**Belangrijkste verschil:** Er wordt alleen gestuurd op jaarlijkse uitgavenplafonds. MTO en de significante afwijkingsprocedure komen dan te vervallen, evenals de eis van afname van 1/20e per jaar.

- Schuldratio >60%?
  - $SR > 90\%$ : SR jaarlijks minimaal verminderen met 1% BBP;
  - $60\% < SR < 90\%$ : SR jaarlijks minimaal verminderen met 0,5% BBP.

**Backloading** gaat ook worden voorkomen door te zeggen dat lidstaten die een technisch uitgavenpad krijgen moeten ieder jaar een gelijk deel van de benodigde aanpassing realiseren. Je mag dus niet beloven het tekort in de toekomst te verlagen.

#### **Begroting:**

A budget is the financial mirror of society's economic and social choices. Het zijn de financiële gevolgen van genomen beslissingen.

De functies van een begroting:

- Allocatiefunctie: hoe worden de middelen verdeeld?
- Staatsrechtelijke functie: hoe wordt de macht verdeeld?
- Democratiefunctie: hoe wordt de macht gecontroleerd?
- Macro-economische functie: hoe wordt de economie gestuurd?
- Beheer: Managen van de middelen
- Verantwoording: Hoe worden de middelen gebruikt
- Controle: er kan onafhankelijk gecontroleerd worden

De begroting heeft betrekking op:

- Uitgaven en ontvangsten: Het gaat om de bedragen die de overheid uit eigen middelen of door lenen zal besteden, en de inkomsten die ze zal ontvangen (bijv. belastingen).
- Kosten en baten
- Programma: wat wordt er bereikt met de uitgaven?
- Projecten + acties: dingen die de overheid gaat bereiken en doen
- Resultaten en effecten: wat gaat de begroting bereiken?

Traditioneel werd er incrementeel begroot. Dit betekent dat er gekeken wordt naar de begroting van vorig jaar, en dat er een klein beetje bij of af wordt gedaan.

Tegenwoordig wordt er ook gebruik gemaakt van ZBB. Dit betekent dat er vanaf nul wordt begroot. Dit zorgt ervoor dat er kritisch wordt gekeken naar de uitgaven.

Ook hier is er weer een principaal agent situatie: De agent (kabinet) stelt de begroting op en het parlement accepteert/overweegt deze en zet hem vast.

In de EU zijn er 3 partijen:

- De Europese Commissie: stelt de begroting op
- Het Europees Parlement: keurt de begroting goed
- De Raad van Ministers: stelt de begroting vast

Een begroting moet voldoen aan de volgende dingen:

- Volledigheid: alle inkomsten en uitgaven moeten erin staan
- Vergelijkbare maatstaven: Alle uitgaven moeten kunnen worden vergeleken
- Bruto ramen, rekening houden met alle kosten
- Openbaarheid: iedereen moet de begroting kunnen inzien
- Periodiciteit: de begroting moet elk jaar worden vastgesteld
- Onderworpen aan controle: de begroting moet gecontroleerd kunnen worden

### Periodiciteit:

De begroting is meestal jaarlijks. Soms eens per meerdere jaren (bijv. 5 jaar). Dit is vaak bij grote projecten.

Voorbeelden meerderjarige begrotingen:

- Meerjarenbegroting van de EU
  - Duurt 7 jaar, wordt elke 7 jaar vastgesteld. er is een mid-term review
- Rijksbegroting

### Het begrotingsproces:

1. **Voorbereidingen:** De ministeries maken hun begrotingen op. Begroting bestaat uit hoofdstukken, elk hoofdstuk wordt verdedigd door een minister.
2. **Miljoenennota:** De Miljoenennota bevat een toelichting op de Rijksbegroting, met uitleg over de economische en financiële context en de beleidskeuzes die de basis vormen voor de begroting.
3. **Behandeling in het Parlement:**
  1. Derde dinsdag van september: aangeboden aan de Tweede Kamer
  2. 2de kamer behandelt de begroting en debatteert per hoofdstuk. Kunnen eventuele wijzigingen voorstellen.
  3. Tweede kamer stemt op begroting
  4. Eerste kamer stemt op begroting, ja of nee per hoofdstuk
4. **Uitvoering:** De begroting wordt uitgevoerd, er worden verschillende rapportages gemaakt. Voorlopige Rekening, de Voorjaarsnota en de Najaarsnota.
5. **Verslaggeving en controle:** aan het eind van het jaar worden er verslagen opgesteld. De Auditdienst Rijk en algemene Rekenkamer controleert de begroting.
6. **Verantwoording:** Op de derde woensdag van mei vindt de Verantwoordingsdag plaats, waarin de regering verantwoording aflegt over het gebruik van de publieke middelen.

Bij andere overheden loopt dit proces vaak redelijk hetzelfde, het verschil zit hem in de vormgeving.

### Begrotingsstelsels:

De overheid gebruikt er 3.

#### Kasstelsel:

- Gericht op betalingen
- Uitgaven worden geregistreerd op moment van betalen
- Ontvangsten worden geregistreerd op moment van ontvangen
- Dit stelsel is simpel en eenduidig, maar biedt weinig inzicht in vermogen, waardemutaties en toekomstige kosten.

#### Verplichtingenstelsel:

- Gericht op het moment waarop een betalingsverplichting ontstaat.
- Gaat ook over betalingen, maar geeft inzicht in toekomstige kosten.
- Geeft beter inzicht in verplichtingen, maar nog steeds op basis van betalingen.
- Nadelen: investeringen worden benadeeld.

#### Baten-lastenstelsel:

- Gericht op vermogensmutaties
- Vermogen neemt toe (bate) en af (last)
- Dit stelsel is het meest geavanceerd, maar ook het meest complex. Het geeft het beste inzicht in de vermogenspositie van de overheid.

#### In de praktijk:

- **Rijk:** Gebruikt een combinatie van de drie stelsels.
- **Lagere overheden:** Vaak het stelsel van baten en lasten.
- **EU:** Gebruikt het kas-verplichtingenstelsel.

### Normering:

Normering stelt grenzen aan de uitgaven van de overheid. Dit kan bijvoorbeeld zijn dat de overheid niet meer dan 3% van het BBP mag uitgeven.

- **Tekortnormering:** Dit beperkt het begrotingstekort, het verschil tussen uitgaven en ontvangsten.
- **Schuldnormering:** Dit beperkt de totale staatsschuld, de totale schuld van de overheid.
- **Uitgaven (lasten) normering:** Dit stelt grenzen aan de uitgaven van de overheid, bijvoorbeeld door specifieke categorieën uitgaven te beperken.
- **Ontvangsten (baten) normering:** Dit kan betrekking hebben op de hoogte van belastingen of andere inkomsten van de overheid.

### Baten en lasten

Wordt bijna overal gebruikt, behalve bij het rijk en de EU. Er worden 2 belangrijke documenten gebruikt:

- **Balans:** Hierin staan de bezittingen en schulden van de overheid
- **Exploitatie begroting:** economische baten en lasten van de overheid

Baten en lasten maakt een zuivere afweging mogelijk. Investerings worden niet benadeeld en huren/kopen worden gelijk behandeld. Het maakt werkelijke kosten beter zichtbaar. Er is beter inzicht. Het is ook mogelijk om reserves te vormen. Het is niet meer mogelijk om dingen eeuwig door te schuiven. Waardemutaties en afschrijvingen worden zichtbaar.

### Zuivere afweging:

In het stelsel van baten en lasten wordt er anders omgegaan met investeringen. Ze worden niet beschouwd als eenmalige uitgaven. Een investering wordt opgedeeld in jaarlijkse lasten:

- afschrijvingen
- rente
- herwaarderingen

Hierdoor is het makkelijker om een vergelijking te maken tussen investeringen en andere alternatieven zoals huren of leasen. Hierdoor worden investeringen niet benadeeld zoals in het kasstelsel, waar een investering veel meer lijkt dan jaarlijks huren.

### Inzicht in de toekomst:

Met het baten en lasten systeem krijgt men meer inzicht in toekomstige lasten. Denk hierbij bijvoorbeeld aan vergrijzing met AOW en milieu. Ook is er beter inzicht in verstrekte leningen en garanties.

Voordelen hiervan:

- lasten gespreid over de tijd
- lasten worden naar voren gehaald
- toekomstige lasten zijn vroeg zichtbaar
- betalingsverschuivingen werken niet meer in het voordeel van de politiek

### Waardemutaties:

Waardemutaties kunnen zorgen voor problemen. Als de waarde van je spullen stijgt kan er worden gezegd dat er meer uitgegeven kan worden. Dit kan opgelost worden door rekening te houden met deze waardemutaties.

### Mogelijke problemen:

1. **Onduidelijke wat de investering is**
2. **Manier van afschrijven:** De manier van afschrijven kan invloed hebben op de begroting. Als er bijvoorbeeld lineair wordt afgeschreven, dan is er in het begin veel afschrijving, en later weinig. Dit kan zorgen voor een vertekend beeld.
3. **Afschrijvingstermijn:** Het termijn van de afschrijving kan effect hebben op de begroting. Een lang afschrijvingstermijn verlaagd jaarlijkse lasten
4. **Waarderingsgrondslagen:** de manier waarop bezit wordt gewaardeerd.

### Wie bepaald dit soort dingen?

- Vroeger minister van financiën
- Tegenwoordig *Accounting standards*
- Ook onafhankelijke controle van de Rekenkamer

## Geschiedenis

De geschiedenis van het stelsel van baten en lasten in Nederland is gevuld met terughoudendheid, twijfel en hernieuwde pogingen. Hoewel er geen integrale invoering is gekomen, heeft de discussie geleid tot een geleidelijke verschuiving naar meer B&L-elementen in de publieke sector. De ambtelijk commitment van het ministerie van Financiën in 2017 gaf de hoop dat er daadwerkelijk stappen worden ondernomen, maar de politiek moet uiteindelijk beslissen over de toekomst van het stelsel in Nederland.

## Extra's bij baten en lasten:

### Kasstroom overzicht:

- Operationele kasstroom: gevolg bedrijfsprocessen
- Investeringskasstroom: gevolg van investeringen
- Financieringskasstroom: opgenomen en afgeloste leningen

### Kapitaaldienst:

- Niet op de staat van baten en lasten (de gewone begroting) thuishoren
- Stromen van kapitaal
- Cashflow?

## Staatsbalans:

De staatsbalans is een overzicht van de bezittingen en schulden van de overheid. Het geeft inzicht in de financiële positie van de overheid. Het is een momentopname, en geeft geen inzicht in de resultaten van de overheid.

**Intracomptabel:** balans moet er zijn

**Extracomptabel:** balans mag er zijn

Huidige staat in Nederland is dat ie extracomptabel is. Waardering lang niet altijd conform IPSAS. Er is ook geen controle.

## Kostprijs:

de totale kosten  
per product (GTK)

## Kostprijzen in de publieke sector:

**Directe kosten:** kosten die direct toewijsbaar zijn aan een product **Indirecte kosten:** kosten die niet direct toewijsbaar zijn aan een product

## Primitieve opslagmethode:

Hier tel je de indirecte kosten bij de directe kosten op:

$$GTK = \text{Directe kosten} \cdot \left( 1 + \frac{\text{Totale indirecte kosten}}{\text{Totale directe kosten}} \right) \quad (6)$$

## ABC:

Activity Based Costing is een methode om de kosten van een product te berekenen. Hierbij worden de kosten toegewezen aan activiteiten, en niet aan producten. Dit zorgt voor een betere toewijzing van de kosten.

## Break even analyse:

$$TO = TK \quad (7)$$

## Belastingfaciliteiten:

De overheid heeft een aantal functies:

1. **Allocatiefunctie:** de overheid kan de economie sturen
2. **Stabilisatiefunctie:** de overheid kan de economie stabiliseren
3. **Verdelingsfunctie:** de overheid kan de inkomensverdeling beïnvloeden

### Belastinguitgaven:

Dingen als  
hypothekrente  
aftrek,  
heffingskortingen  
enz.

### Fiscale regelingen:

uitzonderingen in  
het belasting  
stelsel

### Gevolgen fiscale regelingen:

- Deadweight loss
- Leid tot hogere tarieven

### Heffingsdruk:

**Marginale heffingsdruk:** Hoeveel euro stijgt de af te dragen belasting als het inkomen met 1 euro stijgt.

**Gemiddelde heffingsdruk:** Hoeveel procent van het inkomen moet worden afgedragen aan belastingen.

Beide zouden toe moeten nemen als het inkomen toeneemt. Dit werkt helaas niet helemaal zo in de praktijk. De marginale druk kan soms dalen als het inkomen stijgt. Dit komt door belastingfaciliteiten zoals heffingskortingen.

### Alleenstaande:

Als een modale inkomenstrekker arbeidsaanbod van 4 naar 5 dagen per week verhoogd gaat ie voor de uren die hij extra werkt 3 euro per uur verdienen. Dit is een verstoring, zeer hoge marginale druk.

### Evaluatie van regelingen:

- 11 van 73 zijn doelmatig.
- We moeten terughoudender zijn met nieuwe regelingen en oude afschaffen

## Prestaties en effecten

### Traditionele begroting:

Focust zich op de input en middelen. Denk hierbij aan:

- **Kostensoorten:**
  - Personeel
  - Materieel
  - Overdrachten (organisaties)
  - Kapitaal (vastgoed, infra)
- **Programma's:** denk bijvoorbeeld aan onderwijs, zorg, veiligheid
- **Hoofdstukken:** denk aan categorieën binnen een programma. Bijvoorbeeld: basisonderwijs, middelbaar onderwijs, hoger onderwijs.

**Nadelen** van deze manier van begroten:

- De focus ligt niet op de resultaten maar op de middelen
- Er is geen inzicht in de effecten van de uitgaven

### Een begroting:

Middelen → Prestaties (output) → Effecten (daadwerkelijke uitkomst) (8)

### Voorbeeld (ziekenhuis):

- **Middelen:** aantal bedden, aantal personeelsleden, budget
- **Prestaties:** behandelingen, operaties
- **Effecten:** verbetering gezondheidstoestand

### EEE:

Je kunt efficiënt zijn door snel te werken, maar als je naar de verkeerde plek gaat, ben je niet effectief. Je kunt effectief zijn door naar de juiste plek te rijden, zelfs als je langzaam bent.

## Economy (zuinigheid)

### Efficiency

productief (de dingen goed doen)

### Effectiviteit

doelmatig (de goede dingen doen)

### Metten van prestaties:

Metten van prestatie in de publieke sector vaak lastig. Dit komt door:

- Collectieve goederen
- Veel dienstverlening (diensten zijn moeilijker te meten dan producten, goed onderwijs vs  $x$  aantal producten)
- Kwaliteit: moeilijk te meten



Wanneer verandert productiviteit in de publieke sector?

- Motivatie
- Cultuur
- Prikkels
- Kapitaal, technologie
- Schaal
- Kwaliteit

Gemiddelde totale kosten dalen eerst en stijgen dan weer. Dit komt door de **wet van de afnemende meeropbrengsten**. Dit betekent dat als je meer van een input toevoegt, de extra output steeds minder wordt.

Schaal en kwaliteit kunnen gerelateerd zijn, meer middelen om het goed te doen, maar het kan ook minder persoonlijk zijn (klein maar fijn).

**schaaldoelmatig:** beoordeelt de efficiëntie van een organisatie aan de hand van de schaal van de organisatie

**kostendoelmatig:** beoordeelt de efficiëntie van een organisatie aan de hand van de kosten van de organisatie. Een bedrijf dat 10% minder aan personeelskosten uitgeeft dan een vergelijkbaar bedrijf met dezelfde omvang, is kostendoelmatiger.

#### Gradaties:

- **Prestatiemeting:** Dit is het meest basale niveau. Hierbij worden simpelweg feiten en gegevens over de prestaties van een organisatie verzameld en geanalyseerd. Er wordt nog niet gestuurd op deze informatie.
  - **Voorbeeld:** Een school verzamelt data over het aantal leerlingen dat slaagt voor een examen.
- **Prestatiebegroting:** Hier wordt een stap verder gezet door grenzen te stellen voor de prestaties. De begroting geeft aan welke doelen er moeten worden gehaald en welke middelen er daarvoor beschikbaar zijn.
  - **Voorbeeld:** Een school stelt een doel om het slagingspercentage te verhogen naar 80% en reserveert extra middelen voor bijles en extra ondersteuning.
- **Prestatiemanagement:** Op dit niveau wordt er daadwerkelijk gestuurd op prestaties. Er wordt gecontroleerd of de gestelde doelen worden gehaald en er worden eventueel bijsturingen gedaan.
  - **Voorbeeld:** De school controleert regelmatig het slagingspercentage en past de ondersteuning aan waar nodig.
- **Prestatiebekostiging:** Dit is het hoogste niveau van prestatiemeting. Hierbij wordt de financiering van een organisatie direct gekoppeld aan de behaalde prestaties. Dit creëert prikkels om te presteren en om de doelmatigheid te verhogen.
  - **Voorbeeld:** De school krijgt extra financiering als het slagingspercentage stijgt en minder financiering als het daalt.

#### Metten van effect:

Het meten van effecten is vaak lastig omdat ze niet in een vacuum gebeuren.

**Wet van Baumol:** De Wet van Baumol beschrijft een fenomeen in de publieke sector: de groei van de productiviteit blijft daar vaak achter bij de groei in de marktsector. Dit komt doordat veel publieke diensten lastig te automatiseren zijn en de productiviteit dus minder snel toeneemt.

### Prestatie management:

Prestatiemanagement is een managementstijl waarbij er gericht wordt op het behalen van prestaties. Hierbij worden doelen gesteld en wordt er gestuurd op het behalen van deze doelen.

Dit kan lijden tot meer doelmatigheid, maar ook ontsporing.

In de praktijk is dit lastig omdat veel dingen niet goed meetbaar zijn in de publieke sector, denk aan kunst en cultuur, onderwijs en zorg. Andere dingen zoals politie, justitie, uitkeringen en belasting zijn wel goed meetbaar.

Uitvoeringsorganisaties scoren over het algemeen beter op productiviteitsgroei dan bijvoorbeeld onderwijs. Dit heeft ermee te maken dat de schaal van onderwijs veel groter is,

De gevolgen van een organisatie met een te grote schaal zijn:

- Ondoelmatigheid
- Slechtere bereikbaarheid
- Minder concurrentie en keuze

Er bestaat misschien een verband tussen kwaliteit en hogere kosten. Er is niet perse bewijs dat dit zo is.

Decentrale overheden gebruiken vaker een prestatiebegroting. Dit wordt vooral gebruikt als een instrument voor management. Het Rijk is minder positief over prestatiebegrotingen.

### Prestatie begrotingen in het rijk:

Paar pogingen, belangrijkste is de VBTB (Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording):

- Begroting op basis van beleid.
- Ingrijpende wijziging opzet en indeling begroting

Dit is helemaal mislukt omdat de doelstellingen te vaag waren en er geen prestaties maar middelen en processen werden gemeten.

Nieuwe poging: **VB:**

- Meer focus op prestaties en verantwoordelijkheid minister.
- Minder ambitieus dan VBTB
- Nog steeds geen connectie tussen kosten en effecten, dus geen inzicht in doelmatigheid.

### Grote projecten:

Bij grote projecten zijn er 3 belangrijke vragen:

- Besliscriterium
- Bepaling kosten en baten

- Hoe om te gaan met tijd

### Tijd en contante waarde:

Geld nu is meer waard dan geld later. Dit komt door inflatie maar bvb ook rente stijging. Het is uds nuttig om de contante waarde uit te kunnen rekenen:

$$R_0 = \frac{R_t}{(1+r)^t} \quad (9)$$

### Hoe kies je $r$ ?

- **Onderhandeling:** De discontovoet wordt bepaald door onderhandeling tussen de betrokken partijen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren tussen verschillende overheidsinstanties of tussen de overheid en private partners.
- **Rendement private sector:** De discontovoet wordt gebaseerd op het rendement dat private investeerders verwachten in vergelijkbare projecten.
- **Social Discount Rate:** Deze benadering erkent dat toekomstige generaties ook belang hebben bij de voordelen van huidige projecten. Daarom wordt de discontovoet vaak lager vastgesteld dan in de private sector, om toekomstige baten meer gewicht te geven

### Kiezen van projecten:

2 opties:

- rangschikken op basis van de contante waarde
- grenswaarde instellen en alles erboven kiezen

Een andere manier is **IRR** (internal rate of return) te gebruiken. Dat is hoeveel je terug verdient op het project:

- Project A: Investeringskosten €1.000.000, baten van €1.200.000 over 5 jaar. IRR = 4%
- Project B: Investeringskosten €500.000, baten van €600.000 over 2 jaar. IRR = 10%

Schaal maakt hier uit, een klein project kan een hogere IRR hebben dan een groot project maar minder opleveren.

Andere manier is **Benefit-Cost Ratio**:

$$\frac{\text{Benefit}}{\text{Cost}} \quad (10)$$

**Terugverdientijd** kan ook gebruikt worden:

Houd geen rekening met netto baten en omvang van het project.

Uiteindelijk is de beste toch wel de **contante waarde**

### Bepaling kosten en baten

Bij bedrijven tellen alleen economische kosten en baten. Bij de publieke sector telt ook de maatschappelijke kosten en baten mee. Dit is lastig te meten.

### Kosten baten analyse:

1. Inventariseer alle kosten en baten.
2. Waardeer ze in geld, tel ze op
3. Bepaal CW

4. Als de CW positief is doen, anders niet

### Waardering van kosten en baten:

Je wilt altijd tegen marktprijzen waarderen. Er zijn een aantal problemen met de marktprijs:

1. De marktprijs kan de werkelijke waarde van een goed niet goed weerspiegelen
2. Indirecte belastingen kunnen de prijs beïnvloeden

Er zijn vaak ook externe effecten die invloed hebben op de waardering, zoals een schonere omgeving of geluidsoverlast. Sommige goederen zijn non-rivaliserend zoals een park waar iedereen gebruik van kan maken. Het is moeilijk om van zoiets de waarde te bepalen. Voor sommige dingen ontbreken er ook gewoon prijzen, zoals dood, geluidsoverlast, stank, milieu, tijd.

### KBA (kosten baten analyse)

We willen dingen waarderen in geld. Denk aan de waarde van een mensenleven. Hoe waardeer je zoiets? Er zijn verschillende methodes:

#### Lost earnings

Hierbij wordt er gekeken naar wat iemand verdient. CW van verloren inkomen. Consequentie: Laag geschoold minder waard dan hoog en oude mensen niks waard.

#### Willingness to pay

Risico keer bedrag. Uitzoeken hoeveel mensen bereid zijn te betalen om risico te verminderen. Mensen die een hoger salaris eisen voor gevaarlijk werk.

#### Contingent valuation

Vraag de mensen naar waardering.

Het is eigenlijk niet mogelijk om een mensenleven uit te drukken in geld. Er zijn 4 fundamentele problemen (Heinzerling & Ackerman):

### Waardering onnauwkeurig en ongeloofwaardig:

Een mensenleven is van onschatbare waarde. Vaak schatten we de waarde van risico's die voor ons relevant zijn hoger in. Risico's zijn vaak vatbaarder voor beleid als ze minder vrijwillig zijn. Er moet ook genoeg worden genomen met incomplete informatie.

### Discontering zorgt dat toekomstige schade minder waard is

KBA maakt toekomst minder belangrijk, dus minder waarde voor toekomstige rampen enz. De oplossing hiervoor is voor dit soort dingen niet disconteren. Hierna ontstaan wel weer discussies over wat wel of niet gediscoteerd moet worden

### Wordt geen rekening gehouden met rechtvaardigheid en ethiek

Verdeling gaat over wie iets heeft. Je wil het liefst Pareto efficient verdelen. Dat is onhaalbaar in de praktijk dus wordt er gekozen voor een potentiële Pareto-verbetering (Hicks-Kaldor). Dit kan ook averechts werken. Dit werkt niet altijd, vooral als mensen niet gecompenseerd kunnen worden (mensenlevens).

### KBA is niet objectief of transparant

Met KBA beslis je altijd met onvolkomen informatie. Het is beter om te beslissen met onvolkomen informatie dan helemaal niet.

### Alternatieven op KBA:

- *Technology-based*: meest effectieve manier toepassen op bijvoorbeeld klimaatverandering
- *Verhandelbare emissierechten*
- *Informational regulation*
- *Multicriteria-analyse*

### Multicriteria-analyse:

Meet de kosten in eigen dimensies, ken gewichten toe aan de criteria en bepaal de score. Tel de scores op en vergelijk. Dit heeft inhoudelijk niet echt een verschil met KBA omdat je nog steeds die gewichten moet uitzoeken.

### Meer alternatieven op KBA:

- **Risk assessment**: alleen kijken naar mogelijke uitkomsten en hoe waarschijnlijk die zijn.
- **Cost-effectiveness analysis**: vinden van alternatief met laagste kosten per eenheid minder risico
- **Risk-benefit analysis**: medisch, kijken naar risico's en baten van een behandeling
- Wel KBA, maar soms niet disconteren of randvoorwaarde voor zwakke en armen.
- Breng kosten en baten samen, zet om in geld wat kan en disconteren. Dan blijft de NCW + niet in geld uit te drukken kosten over, die vergelijk je.

### KBA in de praktijk:

In de realiteit vallen kosten altijd hoger uit dan dat ze geraamd zijn. Waarom:

- Technische oorzaken: denk aan vergissingen, slechte inschatting, bias.
- Psychologische oorzaken: roze bril, dit lukt wel
- Politieke oorzaken: politici willen graag projecten doorzetten, dus onderschatten de kosten.
- Economische oorzaken: publiek en eigen belang dus dan maar de kosten onderschatte

### De Auditdienst Rijk (ADR):

Wij leveren een proactieve bijdrage aan de kwaliteit van de Rijksoverheid met onderzoek naar sturing, beheersing en verantwoording, Dit doen wij in nabijheid van de opdrachtgever, in onafhankelijkheid en met passende deskundigheid.

## (De)centralisatie:

Er is een decentralisatie in de Nederlandse overheid tussen het rijk, de provincies en de gemeenten. De taakverdeling tussen deze overheden is gebaseerd op:

- Keuze
- Verantwoordelijkheid
- Uitvoering/voorzieningen
- Financiering
- Financiële verhoudingen

Traditioneel was er een grote focus op efficiency binnen de taakverdeling. **Fiscal federalism** is een theorie die verder kijkt dan alleen die efficiëntie. Er wordt ook gekeken naar de bevoegdheden en financiële verantwoordelijkheid van de overheden.

**Theorie van Oates:** stelt kortweg dat decentralisatie van publieke diensten tot meer welvaart leidt. Iedere regio heeft z'n eigen behoefte. Een lokale overheid kan hier beter op inspelen dan een centrale overheid. Dit leidt tot meer welvaart.

Het liefst wil je alles zo lokaal mogelijk, maar er is een **optimaal voorzieningsgebied**, hoe groot moet een gebied zijn om een bepaalde dienst zo efficiënt en effectief mogelijk te kunnen leveren?

Er zijn verschillende niveaus van decentralisatie. Een aantal tussenvormen ontstaan op basis van: keuze, verantwoordelijkheid, uitvoering/voorzieningen en financiering/kosten.

## Aspiratie niveaus:

De aspiratieniveaus, zoals beschreven door Goedhart, beschrijven verschillende doelen die een land kan nastreven als het gaat om de verdeling van publieke middelen en voorzieningen.

1. **Compensatie voor grootste verschillen in belastingcapaciteit:** Dit niveau streeft ernaar om de grootste verschillen in de financiële mogelijkheden van regio's te compenseren. Dit gebeurt door bijvoorbeeld extra middelen te geven aan regio's met een lage belastingcapaciteit, zodat ze toch een basisniveau van publieke diensten kunnen garanderen.
2. **Compensatie voor verschillen in objectieve behoeften:** Dit niveau gaat verder en beoogt ook verschillen in objectieve behoeften te compenseren. Zo kunnen regio's met een hoge concentratie ouderen of mensen met een beperking extra middelen krijgen om de specifieke zorgbehoeften in die regio te dekken.
3. **Volledige egalisatie voorzieningencapaciteit:** Dit niveau streeft ernaar om de financiële capaciteit van alle regio's om publieke diensten te leveren gelijk te maken. Dit betekent dat alle regio's, ongeacht hun belastingcapaciteit of behoeften, in staat moeten zijn om dezelfde hoeveelheid publieke diensten te leveren.
4. **Gelijke voorzieningen:** Dit is het meest ambitieuze niveau en streeft ernaar om overal in het land dezelfde publieke voorzieningen aan te bieden, ongeacht de regio. Dit betekent dat alle burgers dezelfde kwaliteit van onderwijs, zorg, openbaar vervoer etc. zouden moeten krijgen, onafhankelijk van hun woonplaats.

Nederland bevindt zich officieel op niveau 3, dat wordt nagestreefd. In de praktijk komen we meer uit op niveau 4.

### Political Economy:

De theorie stelt dat politiek gedrag, zoals lobbyen en corruptie, de optimale taakverdeling tussen overheidsniveaus kan beïnvloeden. Hierdoor is het misschien toch handiger om sommige dingen te (de)centraliseren.

#### Voorbeeld:

Een gemeente kan besluiten om een bepaalde dienst te centraliseren, omdat de lokale politici daardoor meer macht en invloed krijgen.

### Behavioral Economics:

Deze theorie bestudeert hoe mensen in de praktijk beslissingen nemen. Ze stellen vast dat mensen vaak irrationele keuzes maken, gebaseerd op emoties, biases en beperkt inzicht. Dit kan leiden tot ongewenste uitkomsten bij het decentraliseren van diensten.

#### Voorbeeld:

Een gemeente kan besluiten om meer geld te besteden aan een populaire dienst, terwijl de behoefte aan andere diensten groter is.

### Agency Theory en Transaction Costs:

Deze theorieën focussen op de relaties tussen "principals" (bijvoorbeeld het Rijk) en "agenten" (bijvoorbeeld gemeenten). De theorie stelt dat er kosten verbonden zijn aan het controleren en sturen van agenten, en dat deze kosten de voordelen van decentralisatie kunnen tenietdoen.

#### Voorbeeld:

Het Rijk kan moeite hebben om gemeenten te controleren en te sturen, wat leidt tot inefficiëntie en verspilling van middelen.

### Optimale bekostiging:

Taakverdeling zegt niks over bekostiging. Een aantal criteria voor optimale bekostiging:

- Allocatie: (efficiency). De welvaart moet maximaal zijn, productie minimale kosten. Dit geldt voor 'normale' goederen en diensten, niet voor collectieve goederen.
- Verdeling: (equity)
- Stabilisatie / groei
- transparantie
- Administratieve lasten

**Verschillende manieren waarop publieke diensten worden bekostigt:** Vanaf boven naar beneden:

1. **Prijs en tarief:** Bijvoorbeeld de kosten voor een museumbezoek of de prijs van een treinkaartje. Niet makkelijk toepasbaar op publieke diensten.
2. **Belasting:** Minder handig omdat er geen directe relatie is tussen de kosten en de baten. Ook schade aan welvaart. Rijke overheden steeds rijker, arme steeds armer.
3. **Vrij besteedbare overdrachten van andere overheden:** *algemene* subsidie aan gemeente om bijvoorbeeld iets uit te voeren. Hogere overheid heeft wel invloed.
4. **Gebonden overdrachten van andere overheden:** Overdrachten met een specifiek doel
5. **Leningen**

#### Praktijk:

- **Nationaal:** Rijk
- **Decentraal:** gemeenten, provincies, waterschappen
- **Middenveld**
- **Supranationaal:** EU

Gemeentes geven 30% van het totaal uit. Komt door bvb jeugdzorg. Provincies geven een stuk minder uit, krijgen geld uit belastingen en provinciefonds. Waterschappen doen waterbeheer en krijgen het geld uit de primaire wateruitkering.

#### Toepassingen:

##### Ontvangsten gemeenten:

**De vier belangrijkste bronnen van inkomsten voor gemeenten zijn:**

1. **Belastingen:** Gemeenten mogen zelf geen nieuwe belastingen invoeren, maar ze kunnen wel de tarieven van bestaande belastingen bepalen. De belangrijkste belasting voor gemeenten is de **OZB (Onroerende Zaak Belasting)**, die wordt geheven op vastgoed.
2. **Algemene uitkeringen:** Gemeenten ontvangen **algemene uitkeringen** uit het Gemeentefonds. Dit fonds wordt gevoed met een deel van de rijksbelastingen en de verdeling gebeurt op basis van objectieve criteria, zoals het aantal inwoners, de oppervlakte, etc.
3. **Specifieke uitkeringen:** De overheid kan gemeenten **specifieke uitkeringen** toekennen voor bepaalde doeleinden, bijvoorbeeld voor jeugdzorg of de WMO. Deze uitkeringen zijn vaak bedoeld om bepaalde doelstellingen te realiseren of om te compenseren voor extra kosten.
4. **Overige ontvangsten:** Deze categorie omvat een breed scala aan inkomsten, zoals **prijzen en tarieven** voor gemeentelijke diensten (bijv. paspoorten), **winst uit gemeentelijke bedrijven, opbrengsten uit deelnemingen** en **kapitaaldienst** (verkoop van gemeentelijke bezittingen).

**Praktijk in Nederland:** Ongeveer eens in de tien jaar adviescommissie met de vraag voor mee ruimte voor gemeenten. Hier komt nooit verandering in. Aantal punten voor:

- Betere afweging lokaal niveau
- Belastingen hebben niet de nadelen van algemene en specifieke uitkeringen



**Tax sharing:**

Een alternatief systeem op het Gemeentefonds. Hier ontvangen gemeentes direct een deel van de belastingen. Gemeentes dragen dan ook risico van belastingtegenvallers. De kosten om dit uit te voeren zijn laag.

**Beperkingen voor gemeenten om zelfstandig belastingen te heffen.**

**Grondslag met hoge elasticiteit:** Belastingen die sterk fluctueren in opbrengsten zijn niet geschikt voor gemeenten. Het brengt een te hoog risico met zich mee. Denk aan BTW, accijnzen, inkomen, winst.

**Smalle grondslag:** een belasting met een smalle grondslag zou oneerlijk zijn omdat er dan een ongelijke verdeling kan ontstaan.

De gemeente kan dus belastingen heffen op bezit of belastingen met een laag aandeel in totale uitgaven. Een paar voorbeelden:

- **OZB:** Belasting op onroerend goed. Gemeenten mogen zelf de tarieven bepalen.
- **Parkeer**
- **Rioolrechten**
- **Hondenbelasting**

Een aantal nieuwe belastingen:

- **Heffing op waterverbruik**
- **Schenk- en erfbelasting**

Het zou ideaal zijn als er meer lokale belastingen komen die worden overgenomen van het Rijk, Het Rijk kan dan compenseren door verlaging en afschaffingen van specifieke uitkeringen.

**Gemeentefonds:**

Het gemeentefonds is een fonds waaruit gemeenten worden gefinancierd. Het fonds wordt gevoed door een deel van de rijksbelastingen en de verdeling gebeurt op basis van objectieve criteria, zoals het aantal inwoners, de oppervlakte, etc. Het is vrij besteedbaar maar er zijn wel veel verplichte uitgaven.

**Specifieke uitkeringen:**

Specifieke uitkeringen zijn gemaakt om bijzondere kosten te compenseren en gedrag te sturen. Er wordt sterk op verminderd. Het financieel belang blijft groot en het Rijk blijft zich bemoeien met de gemeentes.

**EU inkomsten:**

De EU heeft een eigen begroting. De inkomsten van de EU bestaan uit:

- **Importheffing**
- **BTW**
- **BNI:** inkomsten belasting
- Totaal 1% van het BBP lidstaten

Import en landbouwheffingen zijn eigen EU belastingen, BTW en BNI komen van lidstaten die afdragen op basis van berekening.

**Voorstellen EU:**

Ook in de EU is *tax sharing* mogelijk, bijvoorbeeld bij BTW, energiebelasting en vennootschapsbelasting. Er zijn een aantal voorstellen voor deze 3. Ook zijn er heffingen genoemd voor financiële transacties, Sms'jes en e-mails, CO<sub>2</sub> en seigniorage (productie van geld).

### Recente decentralisaties:

Er zijn redelijk wat taken doorgeschoven van het Rijk naar de gemeentes. De taken zijn 100% overgedragen, maar de kosten van 90%. De gemeentes kunnen dingen vaak effectiever en doelmatiger dan het Rijk. Een aantal voorbeelden zijn jeugdzorg en thuiszorg en begeleiding ouderen en gehandicapten.

De gevolgen zijn dat veel taken worden gedecentraliseerd. De bekostiging is erg krap en als gevolg gaat de kwaliteit omlaag. Er zijn veel lokale verschillen. Er ontstaat een verschuiving naar intramurale zorg (zorg in instellingen) en er is een toename van de kosten.

### De kredietcrisis:

#### Bankwezen in de VS:

Het bankwezen in de VS heeft een complexe geschiedenis:

- **Beurskrach, daarna Great Depression**
- **Glass-Steagall Act:** scheiding tussen commerciële en investment banken
- **Gramm-Leach Bliley Act:** herintroductie *universal banking model*

After the crisis, the US has now come full circle, from the separation of commercial and investment banking through the Glass-Steagall Act of 1933, to the reintroduction of universal banking by way of the Gramm-Leach-Bliley Act in 1999, and, finally, to the disappearance of large independent investment banks altogether in 2008.

— Demirgüç-Kunt & Huizinga (2010)

### Subprime mortgages:

Na het barsten van de dot com bubble werd de rente verlaagd. Hierdoor werd lenen goedkoper en minder winstgevend. De banken begonnen met het verstrekken van **subprime mortgages** (hypotheekleningen aan mensen met een slechte kredietwaardigheid). Hierdoor steeg de vraag naar hypotheekleningen, daardoor de vraag naar huizen, waardoor de huizenprijzen stegen.

### Derivaat:

Een derivaat is een financieel instrument dat zijn waarde ontleent aan een onderliggende waarde, zoals aandelen, rente, valuta of grondstoffen. Derivaten worden gebruikt om risico's af te dekken of om te speculeren.

### Securitization:

Securitization is the process of turning assets, like loans or mortgages, into tradable financial products. Here's a simple example:

1. **Bank loans:** A bank gives out many home loans.
2. **Pooling:** The bank bundles these loans together into a single package.
3. **Selling:** The bank sells this package to investors as securities (like bonds).
4. **Investors:** Investors buy these securities and receive the loan payments (with interest) from homeowners.

Securitization lijdt over het algemeen tot een lager financieel risico, omdat het risico wordt gespreid over meerdere investeerders en meerdere assets (bvb leningen). Als 1 lening faalt, is het verlies voor de investeerder beperkt. Het idiosyncratic risk daalt.

**Idiosyncratic risk**, also known as unsystematic risk, is the risk that affects a specific company or industry, not the entire market. This type of risk can be reduced through diversification.

**Rating agencies:** Deze geven ratings aan de securitisaties. Dit is belangrijk omdat het de prijs bepaalt. De ratings geven aan hoe veilig de investering is.

### Credit Default Swaps:

Een Credit Default Swap (CDS) is een financieel derivaat dat de koper beschermt tegen het risico dat een lening niet wordt terugbetaald. De koper betaalt een premie aan de verkoper en in ruil daarvoor ontvangt hij een vergoeding als de lening niet wordt terugbetaald. Deze worden **niet gereguleerd** omdat ze technisch gezien een transactie zijn, geen verzekering.

### Rente swaps:

Een renteswap is een financieel derivaat waarbij twee partijen afspreken om rentebetalingen uit te wisselen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als een partij een lening heeft met een variabele rente en deze wil omzetten naar een vaste rente.

### Gevolgen van de kredietcrisis:

De kredietcrisis had een aantal belangrijke gevolgen:

- **Banken:** Veel banken gingen failliet of moesten worden gered door de overheid.
- **Economie:** De economie kromp en de werkloosheid steeg.
- **Overheid:** De overheid moest veel geld uitgeven om de economie te redden.

## Week 7B:

Een toename van overheidsbestedingen tot een stijging van de vraag naar geld.

Hierdoor:

- Stijgt de *prijs van geld, rente*
- Daardoor nemen de financieringskosten toe
- Daardoor dalen de investeringen.

Dit heet *crowding out*. Als de overheid meer leent zorgt een stijgende rente.

### Wet houdbare overheidsfinanciën:

De “Wet houdbare overheidsfinanciën” is een wet die in 2012 werd aangenomen om de financiële stabiliteit van de Nederlandse overheid te waarborgen. Deze wet stelt grenzen aan de tekorten en schulden van de overheid.

1. *Emu tekortnorm voor **decentrale** overheden*: 0,5% van het BBP. Dit zijn gemeenten, provincies en waterschappen. Er kan alleen sanctie worden opgelegd als het Rijk een tekort heeft van meer dan 3%.
2. *Emu tekortnorm voor **Rijk***: 3% van het BBP
3. *Emu schuldnorm*: max 60% BBP, jaarlijks minimaal een 20ste deel gemiddeld (over 3 jaar heen) aflossen.

Het rijk werkt met het **kasstelsel**, de decentrale overheden met het **baten en lasten stelsel**. Afschrijvingen hebben geen effect op het tekort. Het gaat alleen op directe uitgaven (aflossing/kapitaaluitgaven). Hierdoor kan je een evenwicht hebben in je balans, maar toch een tekort hebben met het kasstelsel.

### Management van de staatsschuld:

Er zijn een aantal geld en kapitaalmarkt instrumenten die de overheid kan gebruiken om de staatsschuld te beheren:

- **Indexleningen:**
  - Treasury Inflation Protected Securities (TIPS): Deze obligaties beschermen de beleggers tegen inflatie, doordat de couponbetalingen worden aangepast aan de inflatie.
  - BBP-indexleningen: De rentebetaling op deze leningen hangt af van de groei van het BBP.
- **Korte-termijnleningen:**
  - Commercial Papers: Dit zijn korte-termijnleningen (1 week tot 3 maanden) zonder onderpand, uitgegeven tegen een discount (leen mij 90k en ik geef je 100k terug).
  - Certificate of Deposits (CDs): Dit zijn deposito's met een vaste looptijd die via de secundaire markt verhandeld worden. Geef geld aan de bank (vast) en krijg rente.
- **Middellange termijnleningen:**
  - Medium Term Notes (MTNs): Deze leningen hebben een looptijd van 3 tot 36 maanden en de hoofdsom en rente worden gegarandeerd door de Staat.

Het doel van al deze regelingen is om de staatsschuld zo goedkoop mogelijk te financieren, met zo weinig mogelijk risico.

**Wat begrippen (geen tentamenstof, hoeft niet uit je hoofd):**

- **STRIPS** (Separate Trading of Registered Interest and Principal Securities): Hierbij worden coupons en obligaties onafhankelijk van elkaar verhandeld.
- **Off-the-run bonds**: Staatsleningen die al eerder zijn uitgegeven dan de meest recente uitgifte.
- **DSL** (Dutch State Loans): Kapitaalmarktinstrument voor financiering van de staatsschuld.
- **DTV** (Dutch Treasury Certificate): Geldmarktinstrument voor financiering van de staatsschuld met een looptijd van 3 tot 12 maanden.
- **Hedging**: Het afdekken van financieel risico, bijvoorbeeld via renteswaps of valutaswaps.

**Permanente inkoopfaciliteit**: Mogelijkheid van de Staat om bepaalde oude leningen terug te kopen van beleggers. Dit kan bijvoorbeeld zijn als de rente vandaag laag is en de lening een hoge rente heeft.

**Initiatiefnota:**

Een Kamerlid neemt een initiatiefnota om een onderwerp op de agenda te zetten. De regering komt hierna met een reactie. Je legt dit voor aan de minister.

**Wat zijn derivaten?** Financiële derivaten zijn complexe financiële instrumenten die hun waarde ontleen aan een onderliggend product, zoals aandelen, rente, valuta of grondstoffen. Een swap is een voorbeeld van een derivaat.

Derivaten leveren een belangrijke bijdragen aan het stabiliseren van het financiële resultaat en de gezondheid van instellingen en ondernemingen.

Coöperaties kwamen erachter dat het voordeliger was om een variable lening af te sluiten en een swap te doen om een vaste lening te krijgen. Dit was goedkoper dan een vaste lening afsluiten. De overheid had hier weinig inzicht in.

**Open positie**: een open positie is een derivaat die geen bestaande lening afdekt. Er wordt iets afgesloten op toekomstige plannen. Dat mag niet. Er staat geen straf op.

**Speculatie**: Het kopen van een financieel product met als doel om in de toekomst winst te maken.

**Overhedging**: Situatie waarbij er meer financieel risico is afgedekt dan waaraan is blootgesteld. Verzekeren van een huis van €100.000 voor €200.000.

**Embedded derivative**: Derivaten die (bijv.) in leningen zijn verpakt, zodat-geheel volgens de geldende regels- geen onderpand hoeft te worden gestort.

**Wat is een renteswap?** Een renteswap is een financieel derivaat waarbij twee partijen afspreken om rentebetalingen met elkaar te ruilen. Dit kan bijvoorbeeld zijn om een variabele rente om te zetten in een vaste rente.

**Public debt overhang:**

Hoe hoger de spread, hoe meer risico beleggers voelen. Als:

$$\uparrow \text{staatschuld} > \uparrow \text{spread} > \downarrow \text{economic growth} \quad (11)$$

Wat is debt overhang: Episodes where public debt to GDP exceeds 90% for at least five years.

Hogere staatschuld rijdt tot hogere rente. Dit zorgt voor een lagere economische groei.

Gedurende een debt overhang daalt de economische groei met 1,2%

- Crowding out
- Toenamen van lening laat de rente stijgen
- De effecten op economische groei treden pas op wanneer de schuldratio  $> 85\%$  is.

Lagere economische groei leidt niet perse tot debt overhang. Landen met *public debt overhang* ervaren niet altijd een snelle toename van reële rente.

Debt overhang is vaak het gevolg van kostbare oorlogen of financiële crises.

Debt overhang zorgt niet altijd voor een lagere economische groei. Wel heel vaak

**Tentamen:**

- Aantal meerkeuzevragen, 20 of 30? Die gaan over alle stof.
- 2 open vragen met a, b, c, d, e, f.
- **Rekenmachine meenemen.**
- Schulddynamiek formule krijg je.